

R E V U E B E L G E D E

DROIT CONSTITUTIONNEL

2 0 1 7

3

Comité de rédaction

Directeur : Francis Delpérée

Secrétaire de rédaction : Marc Verdussen

Membres du comité de rédaction :

Robert Andersen, Gilles de Kerchove, Xavier Delgrange, Hugues Dumont, Rusen Ergec, Pierre Nihoul, Anne Rasson-Roland, Bernadette Renauld, Jean-Claude Scholsem, Henri Simonart et François Tulkens.

Secrétaire administrative : Marie-Elise Bouchonville.



larcier

SOMMAIRE

ETUDES DOCTRINALES

- « La reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle de Belgique », par Antoine Ploux 203
- « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », par Fanny Vanrykel 223

CHRONIQUE NATIONALE

- « La Cour constitutionnelle — Chronique de jurisprudence 2016 », sous la direction et la coordination de Pierre Nihoul, par Pierre Nihoul, Jean-Thierry Debry, Morgane Borres, Anne-Sophie Bouvy, Marie Solbreux et Célia Nennen 247

ACTUALITÉS CONSTITUTIONNELLES

- Recensions bibliographiques 295

ETUDES DOCTRINALES

LA REFORMULATION DES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE

PAR

ANTOINE PLOUX (*)

Il est de tradition d'opposer la lettre et l'esprit. Cette distinction est bien connue des juristes pour lesquels elle sert de référence. Les « écoles » s'affrontent au sujet des rapports qu'entretiennent la forme et le fond, ainsi que sur le point de savoir ce qu'il convient de privilégier. Cette *summa divisio* innerve l'ensemble du droit et on peut probablement la retrouver au sujet des questions préjudicielles devant la Cour constitutionnelle.

L'article 27 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle(1) dispose :

« § 1^{er}. La Cour est saisie des questions préjudicielles par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi, signée par le président et par le greffier de la juridiction.

§ 2. La décision de renvoi indique les dispositions de la loi, du décret ou de la règle visée à l'article 134 de la Constitution qui font l'objet de la question ; le cas échéant, elle précise, en outre, les articles pertinents de la Constitution ou des lois spéciales. Toutefois, la Cour constitutionnelle peut reformuler la question préjudicielle posée »(2).

Cette dernière phrase, qui habilite la Cour constitutionnelle à reformuler les questions préjudicielles attire l'attention. En effet, cet article 27 pose un certain nombre de conditions de recevabilité pour les questions préjudicielles, et se conclut par cette possibilité de reformulation offerte à la Cour constitutionnelle. Devant la brièveté de cette mention, et devant les interrogations qu'elle suscite, il semble nécessaire de se poser plus avant la question de sa signification.

(*) Antoine Ploux est doctorant en droit public (Université de Bordeaux et Université catholique de Louvain).

(1) Ci-après dénommée « la loi spéciale de 1989 ».

(2) Rédaction en vigueur, souligné par nos soins.

Cette habilitation est apparue avec la loi spéciale du 6 janvier 1989, elle était absente de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Il est intéressant de remarquer que, même si rien ne l'habilitait à reformuler les questions préjudicielles, la Cour d'arbitrage s'était reconnue de manière prétorienne la possibilité de procéder à la reformulation des questions préjudicielles. Elle l'a fait, par exemple, dans l'arrêt n° 32 du 29 janvier 1987, où elle mentionne dans la procédure : « Par ordonnance du 4 décembre 1986, la Cour a reformulé la question comme suit :... »(3). En l'espèce, la reformulation avait pour effet de ramener dans le chef des compétences de la Cour d'arbitrage une question préjudicielle formulée de telle sorte qu'elle ne relevait manifestement pas de sa compétence. A notre connaissance, la Cour d'arbitrage a procédé à la reformulation des questions préjudicielles posées à huit reprises avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale de 1989(4), et à cinq reprises après cette entrée en vigueur(5), mais dans des affaires maintenues sous l'empire de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage(6).

La possibilité pour la Cour constitutionnelle de reformuler les questions préjudicielles se situait sans doute dans la logique de la mise en place des règles concernant la question préjudicielle. Cette procédure, on le sait, était fortement inspirée, dans son principe, des règles régissant le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice des communautés européennes(7). Or la Cour de Luxembourg s'était, elle-même et de manière prétorienne, reconnue la possibilité de reformuler des questions préjudicielles mal posées(8) ou mal fondées(9), dans l'objectif affiché de fournir à la juridiction de renvoi une « réponse utile »(10). La volonté de fournir une réponse la plus utile possible

(3) C.C., arrêt n° 32 du 29 janvier 1987 (mentionné dans la partie « I. Objet »).

(4) Dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts n° 32 du 29 janvier 1987, n° 39 du 15 octobre 1987, n° 44 du 23 décembre 1987, n° 46 du 11 février 1988, n° 51 du 17 mars 1988, n° 59 du 9 juin 1988, n° 63 du 9 juin 1988 et n° 68 du 9 novembre 1988.

(5) Dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts n° 12/89 du 31 mai 1989, n° 13/89 du 31 mai 1989, n° 14/89 du 31 mai 1989, n° 18/89 du 29 juin 1989 et n° 20/89 du 13 juillet 1989.

(6) Selon les termes de l'article 124 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (version initiale).

(7) Par exemple, sur la question de l'obligation de poser la question pour le juge *a quo*, on peut remarquer la grande proximité de l'article 177 du traité CEE (version 1962), alinéas 1 et 2 avec l'article 15, § 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

(8) Par exemple, sur la reformulation d'un renvoi préjudiciel en interprétation en renvoi en appréciation de validité, voy. C.J.C.E., *Schwarze c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. C-16/65, du 1^{er} décembre 1965.

(9) Par exemple, en ce que la Cour s'autorise à élargir les normes de références mentionnées par la juridiction de renvoi, voy. C.J.C.E., *Simmenthal SA c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, aff. C-70/77, du 28 juin 1978.

(10) Selon les propres termes et l'ambition affichée de la Cour, voy. C.J.C.E., *Simmenthal SA c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, aff. C-70/77, du 28 juin 1978, § 57.

poussant ainsi la Cour de justice à privilégier l'esprit des questions qui lui étaient soumises à la lettre de celles-ci. Le succès du renvoi préjudiciel européen était sans doute à ce prix et, au-delà de ce succès, se jouait la question de l'application uniforme du droit communautaire dans les récentes Communautés européennes.

La possibilité expresse pour la Cour constitutionnelle de reformuler des questions préjudicielles a été intégrée par le Gouvernement dans le projet qui deviendra la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage ; cela ne donna lieu à aucune discussion que ce soit au Sénat ou à la Chambre des représentants(11). Au-delà de la logique reformulation dans le cas de jonction d'affaires(12), cela peut sembler étonnant vu l'étendue d'un tel pouvoir — si peu précisé — qui réserve ainsi à la Cour le soin d'apporter d'elle-même les précisions sur l'interprétation et l'utilisation qu'elle comptait réserver à cette disposition. La lettre de l'article 27, § 2, *in fine*, suscite, encore aujourd'hui, de nombreux questionnements. Cette formule appelle donc sans doute quelques précisions pour cerner davantage le champ visé. Nous verrons tout d'abord que la possibilité pour la Cour de reformuler des questions préjudicielles peut sembler déconcertante à bien des égards (I), mais qu'elle a donné lieu à une pratique relativement mesurée de la part de la Cour constitutionnelle (II).

I. UNE COMPÉTENCE DÉCONCERTANTE

Nous avons souligné la concision de l'article 27, § 2, *in fine*, de la loi spéciale de 1989 qui prévoit la possibilité de reformulation. Cette brièveté suscite un certain nombre de questionnements. Du fait de ce laconisme, la possibilité de reformulation ressemble fort à un blanc-seing octroyé à la Cour constitutionnelle (A) ; cette impression semble confirmée par le flou procédural certain qui entoure la mise en œuvre de cette compétence à la lecture de la loi spéciale de 1989 (B).

A. Un apparent blanc-seing laissé à la Cour constitutionnelle

L'article 27 de la loi spéciale de 1989 règle la forme des questions préjudicielles posées à la Cour constitutionnelle. Plus précisément, le paragraphe 2 impose un certain nombre de conditions de recevabilité touchant à la formulation de la question. Ainsi, la question préjudicielle posée doit indiquer les dispositions de la norme-objet de la question préjudicielle, ainsi que, le cas échéant, préciser les articles de la Constitution ou des lois spéciales devant

(11) Voy., en cela, les travaux parlementaires, session 1988-1989, sous le numéro 483 pour le Sénat, et sous le numéro 633 pour la Chambre des représentants.

(12) Sur cette hypothèse en particulier, voy. *infra*.

servir de norme(s)-paramètre(s) du contrôle de constitutionnalité(13). Ces deux exigences, dont la deuxième semble facultative, ont donc pour objet de circonscrire nettement l'instance devant la Cour constitutionnelle. Malgré tout, cet encadrement de l'instance n'est pas absolu puisque la Cour constitutionnelle s'autorise à redéfinir ces normes, et qu'elle a la possibilité de soulever des questions d'office(14).

L'étonnement vient de la seconde phrase de ce paragraphe qui ajoute : « Toutefois, la Cour constitutionnelle peut reformuler la question préjudicielle posée »(15). En effet, d'un point de vue sémantique, la mention de l'adverbe « toutefois », qui induit une certaine opposition(16), donne l'impression que cette seconde phrase, cette possibilité de reformulation accordée à la Cour, vient s'opposer — ou plutôt vient déroger — aux conditions formelles imposées par la première phrase. Ainsi la possibilité de reformuler des questions préjudicielles aurait à première vue pour objet de déroger aux propres conditions de recevabilité imposées, ce qui donnerait d'une certaine manière un blanc-seing à la Cour constitutionnelle, qui serait ainsi libre de passer outre les conditions imposées.

Le constat précédent est non seulement surprenant mais également partiellement dérangeant. En effet selon la théorie de la séparation des pouvoirs, contrairement aux pouvoirs exécutif et législatif qui ont la capacité de s'auto-saisir, le pouvoir judiciaire ne peut pas s'auto-saisir. Il n'a pas et ne peut pas avoir la liberté de son intervention. De même, dans la théorie de la séparation des pouvoirs, les pouvoirs sont par définition conçus comme étant limités les uns par rapport aux autres. Dans l'Etat moderne cela implique que la compétence de chaque autorité est limitée et encadrée, l'Etat lui-même ayant seul, selon la définition classique de la souveraineté de Georg Jellinek, la « compétence de sa compétence »(17).

Ainsi, par cette capacité de passer outre les conditions de recevabilité formelles par la reformulation, la loi spéciale semble reconnaître en partie à la Cour constitutionnelle la compétence de sa propre compétence. Ou en tout cas, la loi spéciale semble octroyer à la Cour constitutionnelle une certaine capacité à définir en partie sa propre compétence. La Cour consti-

(13) Sur la modélisation du contrôle de constitutionnalité des normes, consistant à contrôler une norme-objet au regard de norme(s)-paramètre et plus généralement sur la distinction norme-objet/norme-paramètre du contrôle de constitutionnalité, voy. A. BALDASSARRE, « I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto », in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1975, p. 1498, repris notamment par J.-J. PARDINI, *Le juge constitutionnel et le « fait » en Italie et en France*, Paris-Aix-en-Provence, Economica-P.U.A.M., « Droit public positif », 2001, spéc. p. 34.

(14) Cette possibilité est prévue par l'article 90 de la loi spéciale de 1989.

(15) Article 27, § 2, *in fine* de la loi spéciale de 1989 précitée.

(16) Voy. spéc. A. REY et J. REY-DEBOVE (dir.), « Toutefois », in *Le Petit Robert — Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2014, p. 2588.

(17) G. JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, t. 2, Paris, Panthéon-Assas, coll. « Les introuvables », 2005, pp. 155-156 [Fac-sim. de l'édition de Paris, V. Giard & E. Brière, 1911].

tutionnelle étant ainsi seul juge de la recevabilité des questions préjudicielles, et même, seul juge, *in fine*, des conditions de recevabilité imposées aux questions préjudicielles. Cela ouvre également la voie à un traitement différencié des questions préjudicielles, selon que la Cour saisisse ou non l'opportunité offerte par la possibilité de les reformuler.

Malgré ces inquiétudes, il est possible de tenter de mettre en évidence la logique générale qui a guidé la mise en place de cette habilitation à l'endroit de la Cour constitutionnelle. Cette possibilité de reformuler les questions préjudicielles n'ayant de toute évidence pas été instaurée pour que la Cour puisse créer une discrimination dans les conditions de recevabilité imposées, avec plus ou moins de rigueur, aux questions préjudicielles.

La loi spéciale de 1989, dans l'objectif de donner une « réponse utile » à la question préjudicielle posée, incite la Cour constitutionnelle à se montrer particulièrement respectueuse des prérogatives du juge *a quo*. Dans cette logique, on pourrait penser que l'espace de la reformulation des questions préjudicielles dans le respect des prérogatives de la juridiction de renvoi pourrait se situer dans l'application de l'adage *in claris non fit interpretatio* (18) qui vient en effet interdire l'interprétation quand le texte est clair. Si on applique cet adage aux questions préjudicielles, on pourrait mettre en évidence deux types de questions préjudicielles, les questions préjudicielles qui seraient « claires » et celles qui ne le seraient pas. Pour les premières, la Cour constitutionnelle pourrait les traiter directement, éventuellement par l'intermédiaire de la reformulation ; pour les secondes, dans le respect des prérogatives de la juridiction de renvoi, la Cour serait contrainte de les renvoyer, ne pouvant procéder elle-même à l'interprétation de la question préjudicielle, se refusant à en définir le champ, se refusant donc à définir sa propre compétence (19).

Ainsi la Cour constitutionnelle n'aurait donc pas à renvoyer les questions préjudicielles considérées comme étant « claires », mais cela pose la question — peut-être plus difficile encore que la question précédente — de savoir ce qu'est une question « claire » dans l'hypothèse de l'adage précité. La question de la « clarté » est en effet une notion éminemment difficile à cerner car elle peut sans doute recevoir plusieurs significations (20). Selon une définition classique, une règle est claire lorsqu'elle n'est « [pas] de nature à faire

(18) Principe selon lequel « un acte clair et précis ne doit pas être interprété », selon P. MALAURIE et P. MORVAN (*Introduction générale*, Paris, Defrénois, « Droit civil », 2^e éd., 2005, p. 311).

(19) Cette position est bien compréhensible et vient tempérer ce que nous avons pu avancer, car la Cour constitutionnelle n'est compétente que pour une question « incidente » au litige au principal ; la question préjudicielle n'a d'existence qu'au service du litige au principal que sa solution va permettre de résoudre.

(20) Ainsi, par exemple, on peut sans doute mettre en évidence plusieurs acceptions de la notion de « clarté », une clarté au sens juridique, distincte d'une clarté au sens sémantique ou linguistique.

naître un doute dans un esprit éclairé »(21). Dans un sens plus précis, le professeur Pierre Moor propose la définition suivante : « un texte est clair lorsque son sens ne réclame aucun autre texte pour être admis par n'importe quel lecteur comme applicable au cas concret »(22). Cette définition peut être retenue pour déterminer la clarté ou non d'une question préjudicielle posée. Malgré tout, on se rend bien compte de la grande imprécision de cette définition. Force est ainsi d'admettre que la reconnaissance ou non de la « clarté » d'un énoncé est aussi, et peut-être surtout, une question laissée à la seule appréciation du juge au regard du flou de la notion(23).

La justification de la capacité de la Cour à reformuler les questions préjudicielles par le recours à l'adage *In claris non fit interpretatio* pose une autre question. En effet, nous l'avons dit, la Cour ne serait compétente que pour les questions préjudicielles considérées comme « claires », elle ne pourrait donc reformuler que des questions considérées comme « claires ». Dans cette hypothèse, alors que reformuler consiste à « Formuler de nouveau, exprimer en des termes différents ce qui a déjà été dit ou écrit, généralement en recherchant davantage de clarté »(24), quel serait l'intérêt de cette reformulation si la question est déjà claire, les deux propositions semblant alors antinomiques ? Il convient probablement ici de distinguer deux champs de la question préjudicielle : le fond de la question(25), et sa forme(26). On pourrait donc penser que la reformulation de la question préjudicielle ne porte que sur la forme de celle-ci. Il y aurait alors, non plus une antinomie mais une complémentarité entre l'application de l'adage *In claris* et la possibilité de reformulation. L'adage *In claris* jouant sur le fond de la question, alors que l'hypothèse de la reformulation jouerait plutôt sur la forme de la question, et le problème de sa recevabilité(27).

On a pu s'interroger précédemment sur le fait que la mise en œuvre de la reformulation des questions par la Cour risquait d'introduire une discrimination dans le traitement de celles-ci à l'endroit des conditions de recevabilité, puisque la Cour pourrait, quand elle le juge bon et sans recours possible, décider de couvrir une irrecevabilité par le recours à la reformulation. Sans autre indication, cette discrimination potentielle pouvait appa-

(21) E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 1, 2^e éd., Paris-Nancy, Berger-Levrault et Cie, 1896, p. 498.

(22) P. MOOR, *Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, PUF, 2005, p. 170.

(23) Sur la grande complexité de la notion de « clarté » et de son utilisation, voy. P. MALAURIE et P. MORVAN, *Introduction générale*, op. cit., p. 312 ; pour une critique de l'adage *in claris*, affirmation du « positivisme juridique », voy. A. FLÜCKIGER, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 78 ; plus largement ???.

(24) D'après les termes du *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e éd., version informatisée (en cours de publication), disponible sur <http://atilf.atilf.fr/academie9.htm> [consulté le 19 juin 2017].

(25) C'est-à-dire ce sur quoi porte la question, son sujet.

(26) Ce qui inclut notamment le nécessaire respect des conditions de recevabilité formelles.

(27) C'est d'ailleurs ce que certains arrêts de la Cour semblent laisser entendre ; par exemple C.C., arrêt n° 161/2011 du 20 octobre 2011, B.2.2. (la Cour semble refuser la reformulation du fait des « termes clairs » de la question) ; ou C.C., arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, B.2.2.

raître insoutenable, mais après ce que nous venons de dire sur le champ qui semble se dégager pour la reformulation, cette différence de traitement apparaît, en réalité, justifiée et bénéfique.

Dans la mesure où la reformulation conduit à couvrir un certain nombre d'irrégularités formelles, elle semble en réalité justifiée en ce qu'elle permet d'atténuer l'implacable rigueur d'une application « mécanique » des conditions de recevabilité des questions préjudicielles. On ne saurait, en effet, étudier la procédure de la question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle, sans envisager la logique générale du mécanisme de la question préjudicielle. Celle-ci est, en effet, une procédure incidente qui amène un juge, compétent pour une instance au principal, à renvoyer à la Cour constitutionnelle une question de constitutionnalité, dont la réponse est « indispensable »(28) pour trancher le litige au principal. C'est de toute évidence dans cette optique, qu'a été instaurée la possibilité pour la Cour de reformuler les questions préjudicielles, non comme un blanc-seing, mais plutôt comme une possibilité pour la Cour de passer outre le non-respect de conditions formelles de recevabilité lorsque la question posée apparaît de manière suffisamment claire et évidente. La loi spéciale habilite ainsi la Cour à privilégier l'« esprit » de la question posée plutôt que la lettre potentiellement défailtante ou irrégulière. Cette inclination est logique au regard d'un certain nombre d'exigences, au premier rang desquelles le droit à un jugement dans un délai raisonnable(29), puisqu'un constat d'irrecevabilité de la question, conduirait le juge *a quo* à devoir reposer la question nécessaire à sa solution. Il en demeure que cette pratique comporte un certain nombre de risques que nous avons pu souligner. Il conviendra dès lors d'analyser la pratique qu'aura la Cour constitutionnelle de la reformulation des questions préjudicielles(30) ; avant cela, il convient de s'attarder sur les formes de la mise en œuvre d'une reformulation par la Cour.

B. *Un flou procédural certain*

La loi spéciale de 1989 n'est guère loquace à l'endroit de la reformulation en général comme nous avons déjà pu le voir. Elle ne précise ni la procédure, ni les formes de la reformulation. Elle se contente d'une formule expéditive : « Toutefois, la Cour constitutionnelle peut reformuler la question préjudicielle posée »(31). Cette absence de précision s'explique sans aucun doute par la visée fonctionnelle de la reformulation que nous avons déjà pu mettre en évidence, mais laisse un flou évident alors que l'on cherche

(28) Ainsi qu'il ressort des termes de l'article 26, § 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, rédaction en vigueur.

(29) Qui découle notamment de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(30) Voy. *infra*, la deuxième partie de notre étude.

(31) Article 27, § 2, *in fine*, de la loi spéciale de 1989 précitée.

à préciser les contours procéduraux de la reformulation des questions préjudicielles. Les deux questions principales qui restent sans réponses à la lecture de l'article 27, § 2, *in fine*, de la loi spéciale, concernent tout d'abord l'initiative de la demande de reformulation, et ensuite les formes et suites éventuelles de la reformulation.

On l'a déjà dit, le pouvoir de reformulation reconnu à la Cour constitutionnelle par la loi spéciale sert à couvrir un certain nombre d'irrégularités considérées comme « mineures », ne devant pas faire obstacle à une réponse au fond. C'est donc tout naturellement au stade des questions préliminaires, sur la question de la recevabilité de la question, qu'il convient de rechercher des éclaircissements quant à la procédure, et ici spécialement, quant aux personnes susceptibles de demander la reformulation.

En l'absence de précision expresse de la loi spéciale, force est d'admettre que la demande de reformulation est d'une certaine manière un moyen au même titre que les autres. Sa présentation suit donc probablement les règles générales de présentation des observations devant la Cour constitutionnelle. Ainsi, par l'effet de ce raisonnement par analogie, considérant la demande de recevabilité comme un moyen, on peut penser que cette demande pourrait être présentée par toute partie ou tout intervenant à la procédure devant la Cour, voire même par les autorités habilitées à déposer un mémoire devant la Cour(32). De même, on peut logiquement penser que la Cour constitutionnelle elle-même pourrait soulever la demande de reformulation d'office, comme elle est habilitée à soulever des questions d'office(33).

De même concernant les formes de la décision de reformulation on peut s'interroger, et il convient, en l'absence de précision de la loi spéciale, de poursuivre notre analogie avec les autres procédures. Deux solutions semblent possibles. Premièrement, il est possible de considérer que la demande de reformulation est une observation comme une autre et doit donc suivre le traitement des observations en général, la réponse à cette demande se situant donc directement dans l'arrêt, suivi éventuellement le cas échéant de la réponse au fond. D'autre part, on peut aussi considérer la demande de reformulation comme une observation particulière, conditionnant soit une réponse au fond, soit une déclaration d'irrecevabilité, éventuellement par le biais de la procédure préliminaire. On peut donc envisager qu'il soit répondu à la demande de reformulation par le biais d'une ordonnance prise sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 71 de la loi spéciale de 1989. Il convient d'ailleurs de rappeler que les ordonnances adoptées par la Cour sont communiquées aux parties mais ne sont pas publiées(34).

(32) Selon les dispositions de l'article 85 de la loi spéciale de 1989.

(33) Selon l'article 90 de la loi spéciale de 1989.

(34) L'article 90, alinéa 4, de la loi spéciale de 1989 prévoit seulement que les ordonnances soient notifiées aux parties.

Nous venons de chercher à clarifier l'habilitation portée par la loi spéciale de 1989 qui autorise la Cour constitutionnelle à reformuler les questions préjudicielles. A la lecture de l'article qui prévoit cette possibilité, une impression de flou avait pu se dégager ; nous avons pu voir que ce flou peut être en partie dissipé si l'on appréhende la loi spéciale de 1989 dans son ensemble et si l'on replace, comme on a tenté de le faire, le mécanisme de reformulation dans la logique générale mise en place par la loi spéciale de 1989.

Au-delà d'une impression de flou, on avait aussi pu formuler de vives craintes à l'endroit du mécanisme de la reformulation des questions préjudicielles provoquées justement par ce flou et par un certain laconisme de la loi spéciale qui encadre peu ce mécanisme qu'elle a pourtant consacré. Il convient maintenant de confronter ces craintes à une analyse de la pratique par la Cour constitutionnelle de la reformulation des questions préjudicielles.

II. UNE PRATIQUE MESURÉE DE LA REFORMULATION DES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

L'analyse de la pratique de la reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle permet de mettre en évidence le fait que la Cour a développé une pratique mesurée de la reformulation. Cette pratique est doublement mesurée, à la fois dans ses occurrences et dans l'étendue des reformulations opérées.

Avant toute chose, il convient de poser quelques précisions quant aux méthodes adoptées et aux sources utilisées pour effectuer cette analyse de la pratique des reformulations des questions préjudicielles. Sans entrer, dès maintenant, dans les conclusions et les leçons de notre analyse, il convient de préciser que deux types de sources auraient pu être mobilisables : les arrêts de la Cour constitutionnelle et les ordonnances.

La source principale de l'analyse des reformulations aurait dû consister en l'analyse des ordonnances. Cela n'a pas été possible car, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il se trouve que les ordonnances de la Cour, qui tranchent parfois directement la question de la reformulation, ne sont pas publiées. Elles sont uniquement considérées comme des documents internes qui ne sont communiqués qu'aux parties. Nous n'avons donc pas pu accéder à cette source.

La source sur laquelle nous nous sommes donc basé consiste dans les arrêts de la Cour constitutionnelle. Sur la question des reformulations, les arrêts sont souvent des « sources secondaires » au sens où, généralement, la décision de reformulation a déjà été prise précédemment par le biais d'une ordonnance, la décision de reformulation n'étant alors pas moti-

vée. Malgré tout, la Cour constitutionnelle a développé une pratique intéressante qui a rendu possible notre travail. En effet, dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle s'attache non seulement à faire état des arguments soulevés par les parties, ce qui peut nous renseigner pour savoir qui a soulevé la demande de reformulation ; mais encore la Cour mentionne les ordonnances qu'elle a pu rendre dans l'affaire. On peut notamment arriver à savoir, grâce à cette pratique, si une demande de reformulation a été introduite, et si la Cour a choisi ou non d'y donner suite par ordonnance. C'est ainsi, par l'analyse des arrêts, que nous avons développé notre analyse de la pratique de la reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle. Cette analyse d'un matériau seulement « secondaire » (35) porte également une autre conséquence, c'est que notre analyse, qui vise à l'exhaustivité, ne peut être assurée de l'être totalement (36). Néanmoins, notre analyse a permis de mettre en lumière une pratique qui, si elle n'est peut-être pas exhaustive, nous paraît suffisamment complète.

De plus, il convient de préciser, comme nous aurons l'occasion de le développer plus loin, que la pratique de la Cour constitutionnelle des reformulations n'étant pas très développée (37), il nous a été possible de poser comme cadre temporel de notre analyse l'ensemble de la jurisprudence de la Cour, de 1985 à 2016 (38).

Ainsi, on peut observer que la Cour constitutionnelle a une pratique mesurée de la reformulation des questions préjudicielles. Il convient ainsi de relever que l'analyse de cette pratique a pu confirmer les formes diversifiées de la reformulation (A), mais elle a également permis de mettre en évidence, quant au fond, une logique générale qui semble se dégager de l'utilisation du procédé de la reformulation de la question préjudicielle par la Cour constitutionnelle (B).

A. *Des formes diversifiées*

L'analyse de la pratique de la reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle a, tout d'abord, permis de poser un ordre de grandeur de la pratique des reformulations. Durant la période étudiée — de 1985 à 2016 —, la Cour constitutionnelle a rendu un total de 4070 arrêts,

(35) En ce que l'arrêt intervient postérieurement à l'ordonnance ; et que nous n'avons donc pas eu accès aux ordonnances.

(36) Du fait qu'il faut rechercher parmi les arrêts ceux qui mentionnent l'ordonnance de reformulation ; on peut donc manquer certaines reformulations non mentionnées ou mal mentionnées dans l'arrêt.

(37) Mesdames Rigaux et Renauld, référendaires à la Cour constitutionnelle, reconnaissent d'ailleurs que la Cour « ne recourt pas très souvent à cette possibilité » (B. RENAULD et M.-F. RIGAUX, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 203).

(38) L'année 2016 est incluse dans cette analyse.

dont 2479 arrêts sur question préjudicielle⁽³⁹⁾. Ces arrêts représentent donc environ 60 % du total des arrêts rendus. On peut observer que la question de la reformulation, qu'elle ait été admise ou non, est mentionnée dans environ 200 arrêts, soit à peu près 8 % du nombre des arrêts rendus sur question préjudicielle. La reformulation a été accordée par ordonnance dans 75 arrêts, soit environ 3 % du total des arrêts rendus sur question préjudicielle.

Cette macroanalyse nous permet déjà de tirer deux enseignements principaux. Tout d'abord et de manière évidente, on observe que la reformulation est donc bien une pratique limitée dans son occurrence. Enfin, par le décalage entre le nombre de mentions et le nombre de reformulations accordées par ordonnances, nous pouvons constater que si la demande de reformulation est souvent invoquée par les parties, elle est rarement octroyée par la Cour, ce qui vient confirmer le caractère mesuré de la pratique de la reformulation par la Cour.

L'analyse de la pratique vient également confirmer l'une de nos hypothèses concernant les formes de la reformulation. A l'analyse de la loi spéciale, nous avons pu penser que la Cour pourrait régler la question de la reformulation par le biais d'une ordonnance. C'est effectivement ce qui ressort de la pratique. En effet, on peut voir qu'une tendance très nette se dégage pour la reformulation au moyen de l'ordonnance. La Cour semble donc bien, dans une large mesure, considérer la question de la reformulation de la question préjudicielle comme une question préliminaire qu'il convient de régler avant de se pencher sur l'examen de la question au fond, qu'elle réserve à l'arrêt. C'est très logique, puisque le procédé de la reformulation sert à couvrir une irrecevabilité formelle, et qu'elle conditionne donc la réponse au fond de la Cour constitutionnelle à la question posée.

Il en demeure que l'analyse de la pratique confirme également l'autre hypothèse que nous avons pu formuler relativement aux formes de la reformulation des questions préjudicielles. En effet, et parallèlement à la pratique de la reformulation décidée par le biais d'une ordonnance, on peut observer que la Cour pratique également une forme de reformulation que l'on pourrait qualifier d'« informelle », et ce directement dans l'arrêt au fond. Cette reformulation est bien une reformulation car la Cour reconnaît le changement de perspective introduit ; mais elle est bien informelle puisque la Cour ne pose pas, suite à sa décision de reformulation, un nouveau libellé pour la question préjudicielle, mais elle se contente de pour-

(39) Ces chiffres proviennent de la compilation réalisée par nos soins des chiffres annuels de statistiques judiciaires repris dans chacun des rapports annuels de la Cour constitutionnelle de 2003 à 2016. Le rapport annuel 2003 reprend les chiffres des statistiques judiciaires pour les années 1985 à 2003. Il s'agit du nombre des arrêts rendus et non du nombre des affaires clôturées (cas de jonction possible).

suivre l'examen au fond de la question préjudicielle en retenant seulement les précisions ou modifications apportées(40).

L'analyse de la pratique de la reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle nous permet donc de mettre en évidence une double pratique de la reformulation, puisque la Cour constitutionnelle pratique la reformulation à la fois par le biais d'une ordonnance de reformulation, mais également directement dans l'arrêt au fond.

Cette double pratique à l'endroit de la reformulation pose question. En effet, il convient de relever que, comme nous l'avons déjà dit, les ordonnances adoptées par la Cour ne sont pas publiées mais sont seulement notifiées aux parties. Il y a donc là une différence de traitement dans la pratique de la reformulation. En effet, les parties qui se voient notifier une ordonnance tranchant la question de la reformulation peuvent présenter leurs observations sur la nouvelle formulation retenue, alors que quand la Cour tranche la question de la reformulation directement dans son arrêt, les parties n'ont potentiellement pas pu présenter leurs observations sur la nouvelle formulation retenue. Il convient, en outre, de noter que même le recours à une ordonnance ne garantit pas que les parties aient pu présenter leurs observations sur la nouvelle formulation retenue puisque la Cour procédait parfois à la reformulation directement dans l'ordonnance clôturant l'instruction et qui fixait, avant 2014, la date de l'audience(41). Les parties ne peuvent donc pas présenter leurs observations sur la nouvelle formulation par écrit puisque la Cour ne leur en laisse pas la possibilité, elles devront si elles ont des observations, demander une audience. Cette différence de traitement est d'autant plus préoccupante que, depuis la loi spéciale du 4 avril 2014 portant modification de la loi spéciale de 1989, l'audience devant la Cour n'est plus que facultative(42). Il serait probablement souhaitable que la Cour privilégie, plus strictement qu'à l'heure actuelle, le recours à une ordonnance distincte pour la reformulation des questions préjudicielles, qu'elle décide de la reformulation au cours de l'instruction et non au moment de la clôturer. Ce n'est certes pas exigé par la loi spéciale de 1989 mais cela permettrait sans doute un respect plus marqué des exigences du contradictoire qui découlent notamment, comme on le sait, de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(40) Par ex., C.C., arrêt n° 34/2014 du 27 février 2014 : dans cet arrêt la Cour fait droit au fond à une demande de reformulation d'une partie, mais ne procède pas formellement à la reformulation, tout en reconnaissant implicitement qu'il y a bien changement de signification (B.2.2. et B.2.3.) ; pour d'autres exemples, voy. *infra*.

(41) Par ex., C.C., arrêt n° 12/89 du 31 mai 1989 (cela est mentionné dans la partie « III. Procédure devant la Cour ») ; ou C.C., arrêt n° 124/2002 du 10 juillet 2002 (cela est mentionné dans la partie « III. Procédure devant la Cour », au point c) concernant toutes les affaires).

(42) C'est ce qui ressort des termes de l'article 90, alinéas 2 et 4, de la loi spéciale de 1989, rédaction en vigueur.

Le respect de la Convention européenne impose sans doute — ou, à tout le moins, devrait conduire à privilégier — une pratique plus rigoureuse, au moins formellement, de la reformulation des questions préjudicielles. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que l'instance devant la Cour constitutionnelle, pour le cas des questions préjudicielles, semble bien soumise aux exigences de l'article 6, § 1^{er}. La situation est claire à la lecture de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Celle-ci ayant déjà considéré que la procédure espagnole de la « question d'inconstitutionnalité » devant le Tribunal constitutionnel, similaire au mécanisme de la « question préjudicielle » en Belgique, pouvait bien rentrer dans le cadre des exigences de l'article 6, § 1^{er} — spécialement en l'espèce des exigences du procès équitable —, en considérant le fait que l'instance au fond et l'instance devant la juridiction constitutionnelle « apparaissaient [...] tellement imbriquées qu'à les dissocier on verserait dans l'artifice et l'on affaiblirait à un degré considérable la protection des droits des requérants »(43). Il convient également de relever que la Cour européenne des droits de l'homme a consacré, par ailleurs, une obligation de motivation des jugements — composante de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention(44) —, la Cour de Strasbourg ayant récemment affirmé le caractère concret de son appréciation du respect de cette obligation et les exigences particulières qu'elle fait peser sur les décisions rendues par des magistrats professionnels, comme c'est le cas de la Cour constitutionnelle(45). La Cour semble d'ailleurs avoir conscience de sa pratique critiquable des reformulations puisque, dans un certain nombre d'arrêts récents, soit elle procède à la reformulation au début ou en cours d'instruction(46), soit elle invite les parties à déposer un mémoire complémentaire suite à la reformulation(47). Il faut encore espérer que la Cour persiste sur cette voie.

Nous nous permettons enfin de formuler une impression qui semble se dégager de l'analyse des reformulations. Il nous est, en effet, apparu que la reformulation par le biais d'une ordonnance de reformulation semble se tarir à partir des années 2000. En effet sur les 75 reformulations par ordonnance mises en évidence depuis 1985, 53 l'ont été jusqu'en 2000, et seule-

(43) Par son arrêt de principe en la matière : Cour. eur. D.H., aff. *Ruiz-Mateos c. Espagne*, n° 12952/87, du 23 juin 1993, § 59 ; pour une analyse de cet arrêt, voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, « Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain », 2012, pp. 297-298.

(44) Cela ressort notamment de deux arrêts : Cour. eur. D.H., *Hiro Balani c. Espagne*, n° 18064/91, du 9 décembre 1994, spéc. § 27 et Cour. eur. D.H., *Ruiz Torija c. Espagne*, n° 18390/91, du 9 décembre 1994, spéc. § 29.

(45) Cela ressort de l'arrêt Cour. eur. D.H. (Gde Ch.), *Taxquet c. Belgique*, n° 926/05, du 16 novembre 2011, spéc. § 91.

(46) Par ex., C.C., arrêt n° 56/2015 du 7 mai 2015 (cela est mentionné dans la partie « I. Objet de la question préjudicielle et procédure »), dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs fait preuve d'une particulière célérité puisqu'elle a procédé à la reformulation de la question préjudicielle moins d'un mois après avoir été saisie.

(47) Par ex., C.C., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006 (cela est mentionné dans la partie « I. Objet des questions préjudicielles et procédure »).

ment 22 depuis 2001(48), alors que, dans le même temps, la Cour a rendu de plus en plus d'arrêtés, notamment sur question préjudicielle(49). En revanche, la reformulation que nous qualifions d'« informelle », c'est-à-dire sans recours à une ordonnance de reformulation, est stable. Cette pratique est d'autant plus critiquable au regard du principe du contradictoire.

Alors que nous venons d'étudier la pratique formelle de la reformulation, il convient de nous attarder sur la question peut-être la plus sensible — que nous avons dû laisser partiellement en suspens suite à l'analyse des dispositions de la loi spéciale de 1989 —, la pratique matérielle de la reformulation. L'analyse des arrêtés nous permet d'ailleurs de dessiner la logique générale qui semble se dégager de la pratique matérielle de la reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle.

B. *Une logique dégagée*

L'analyse des arrêtés, au sujet de la reformulation, nous a également permis de tirer des enseignements de la pratique matérielle de la reformulation des questions préjudicielles par la Cour constitutionnelle. Nous avons cherché à savoir ce qui poussait la Cour à procéder ou non à une reformulation, qu'elle soit donc formelle, par le recours à une ordonnance, ou informelle, par la simple reformulation décidée directement dans l'arrêt avant l'examen au fond. Si la Cour constitutionnelle a pu donner un certain nombre d'éclaircissements sur sa pratique de la reformulation, elle n'a jamais produit de théorie générale de la reformulation ; il nous faudra donc tenter de proposer cette théorie générale à partir des arrêtés de la Cour constitutionnelle. Pour présenter ce panorama, nous verrons tout d'abord, en négatif, ce que la reformulation de la question préjudicielle ne permet pas, avant d'envisager ensuite ce que la reformulation peut permettre. Nous terminerons notre propos par quelques interrogations persistantes qui ont pu naître ou ont été confirmées par l'analyse menée.

Alors que nous étudions la logique générale des reformulations des questions par la Cour constitutionnelle, il est nécessaire de réserver des développements au négatif de la reformulation, c'est-à-dire à ce que la reformulation ne permet pas ou ne peut pas permettre. Cet état des lieux est intéressant car on peut notamment observer que la Cour constitutionnelle semble motiver davantage les décisions refusant la reformulation que les décisions accordant cette reformulation(50), quand elle les

(48) Dont spécialement 10 arrêtés depuis 2004.

(49) En effet, la Cour a prononcé 521 arrêtés sur question préjudicielle de 1985 à 2000 ; et 1958 arrêtés sur question préjudicielle de 2001 à 2016 (source : rapports annuels de la Cour, voy. note n° 39).

(50) Ce qui est d'ailleurs assez logique puisque quand la reformulation est accordée, les parties ont obtenu ce qu'elles sollicitaient ; il conviendra d'ailleurs de rappeler que l'instrument principal des reformulations — l'ordonnance — n'est lui-même pas motivé.

motive — nous avons pu relever de nombreux cas dans lesquels la Cour constitutionnelle ne répond même pas à la demande de reformulation déposée par les parties —. Les causes de refus de la reformulation des questions préjudicielles pouvant donc nous éclairer, en négatif, sur les raisons pouvant donner lieu à reformulation de la part de la Cour constitutionnelle.

Tout d'abord, la Cour affirme désormais classiquement que, par la reformulation, « les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question posée »(51) ; la Cour constitutionnelle rappelle ainsi de manière constante que ni les parties, ni d'ailleurs elle-même ne peuvent redéfinir le champ de l'instance qui est cristallisé par le juge ayant renvoyé la question préjudicielle(52). La Cour en vient même à développer sa position en expliquant que : « Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. La Cour ne peut accéder à la demande de reformulation qui tend à modifier substantiellement la question posée »(53). La Cour peut laisser entendre, par cette formule, que la reformulation peut seulement conduire à modifier marginalement la question posée ; toute la question étant donc de savoir ce qui relève du marginal et ce qui n'en relève pas. C'est d'ailleurs également ce qui ressort d'un autre arrêt dans lequel la Cour refuse implicitement de reformuler elle-même une question préjudicielle dont elle juge qu'elle n'est « pas claire », et décide de la renvoyer au juge *a quo* pour que celui-ci la reformule lui-même(54).

Dans la logique générale de la question préjudicielle qui est de fournir, au juge *a quo*, une réponse utile, la Cour affirme que c'est à lui seul de déterminer le champ de la question préjudicielle(55). La Cour constitutionnelle refuse classiquement d'étendre le champ de la question préjudicielle par le biais de la reformulation, à des dispositions non visées dans la question posée. Ainsi, la Cour constitutionnelle refuse d'étendre les normes faisant l'objet de la question préjudicielle(56) ; elle refuse également d'étendre les normes au regard desquelles les dispositions déferées doivent être exami-

(51) Par ex., C.C., arrêt n° 27/1997 du 6 mai 1997, B.1. ; sur la question de la « portée » dans cette formule, voy. *infra*, note n° 70.

(52) Dans ce sens, voy. F. DELPÉRIE et A. RASSON-ROLAND, « b) La Cour ne s'imisce pas dans la détermination des règles de droit applicables au litige », in *Rép. not.*, t. XIV, *Le droit public et administratif*, liv. 5, *Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, n° 29.

(53) C.C., arrêt n° 1/2002 du 9 janvier 2002, B.4.

(54) C.C., arrêt n° 177/2004 du 3 novembre 2004, B.2.1.

(55) Par exemple, la Cour se montre très prudente dans son contrôle de la pertinence de la question posée par rapport à l'affaire au fond, elle s'autorise simplement à ne renvoyer que la norme « manifestement » inapplicable au litige (en ce sens voy., par ex., C.C., arrêt n° 73/2006 du 10 mai 2006, B.1.2.).

(56) Par ex., C.C., arrêt n° 132/2008 du 1^{er} septembre 2008, B.2.3. et B.2.4. ; de même C.C., arrêt n° 128/2010 du 4 novembre 2010, B.1.1. et B.1.2.

nées(57) et, enfin, elle refuse même de modifier l'interprétation retenue des dispositions faisant l'objet de la question préjudicielle(58).

À côté des raisons qui poussent la Cour à refuser de reformuler des questions préjudicielles, on peut tenter de mettre en évidence un certain nombre de raisons qui peuvent décider la Cour à procéder à une reformulation, que cette reformulation soit d'ailleurs formelle ou informelle, selon la distinction que nous avons retenue plus haut. Il est possible de mettre en évidence des raisons classiques et logiques, mais également des raisons plus surprenantes et probablement plus casuistiques.

La Cour procède classiquement à une reformulation suite à une jonction d'affaires, c'est-à-dire lorsqu'elle décide de joindre plusieurs affaires proches pour y répondre dans un seul arrêt, selon l'habilitation de l'article 100 de la loi spéciale de 1989. La raison de cette reformulation se comprend aisément. En effet, il n'est pas question ici de couvrir une irrecevabilité touchant la question, mais la reformulation sert plutôt à permettre de clarifier les effets de la jonction et permettre de ne répondre qu'à un nombre plus limité de questions lorsque les affaires le permettent(59). Il convient de relever que la reformulation, suite à une jonction, n'est pas automatique et consiste seulement dans une faculté offerte à la Cour. Tout comme pour les reformulations « classiques », il est possible de mettre en évidence une triple pratique de la Cour à l'endroit des jonctions : dans certaines affaires, la Cour joint les affaires sans procéder à une reformulation, dans d'autres la Cour procède à une reformulation par le biais d'une ordonnance, dans d'autres enfin la Cour reformule de fait les questions sans passer par le biais d'une ordonnance(60), et donc sans que les parties aient pu formuler leurs observations sur la formule nouvelle, ce qui pose sans doute des problèmes au regard du principe du contradictoire.

Une autre raison évidente pour la Cour de procéder à une reformulation consiste dans la rectification d'une erreur matérielle commise par la juridiction de renvoi. La Cour l'a très rapidement admis, sans d'ailleurs qu'elle n'opère de discussion sur la propre qualification d'« erreur maté-

(57) Par exemple, pour un refus explicite, voy. C.C., arrêt n° 194/2006 du 5 décembre 2006, B.3.1. et B.3.2. ; dans le même sens C.C., arrêt n° 191/2002 du 19 décembre 2002, B.5.2. ; de même C.C., arrêt n° 123/2013 du 26 septembre 2013, B.2., dans ce dernier arrêt, la Cour refuse de donner droit à une demande de reformulation des parties visant à étendre la question posée pour tenir compte des dispositions du droit de l'Union européenne.

(58) Par ex., C.C., arrêt n° 105/99 du 6 octobre 1999, B.2.1. et B.2.2. ; dans le même sens C.C., arrêt n° 161/2011 du 20 octobre 2011, B.2.2. ; de même C.C., arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, B.2.2.

(59) Voy., par exemple, pour un arrêt classique, C.C., arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993 (la reformulation par ordonnance est mentionnée au point d. de la partie « Objet ») ; de même C.C., arrêt n° 124/2002 du 10 juillet 2002 (dans ces affaires, la Cour a reformulé en une seule question quatre questions posées, la reformulation par ordonnance est mentionnée au point c. de la partie « La procédure devant la Cour »).

(60) Par ex., C.C., arrêt n° 135/2001 du 30 octobre 2001, B.1.

rielle ». La Cour procède par exemple à une reformulation, sans passer par une ordonnance, dans son arrêt n° 17/2008 (61). En l'espèce, l'erreur matérielle ne faisait aucun doute puisque la juridiction de renvoi avait visé une disposition qu'elle attribuait non à la loi mais à l'arrêté royal coordonnant cette loi, par la reformulation la Cour n'a fait que corriger cette erreur de mention (62). Plus étonnante est la reformulation pour rectification d'erreur matérielle, toujours sans passer par une ordonnance, opérée par la Cour dans l'arrêt n° 60/95 (63). En effet, dans cet arrêt, la juridiction de renvoi avait posé une question préjudicielle portant notamment sur deux articles d'une même loi ; la Cour a considéré, après avoir interprété la question posée, que la mention d'un des articles procédait d'une erreur matérielle ; par le biais d'une reformulation, elle a donc substitué l'article précédent à l'article visé par la lettre de la question préjudicielle posée. Au regard de la jurisprudence traditionnelle — que nous avons rappelée — consistant à affirmer que la question posée par le juge *a quo* cristallise l'instance, on peut s'étonner de ce que la Cour procède d'elle-même à la rectification de ce qu'elle considère comme une « erreur matérielle », et ne renvoie pas la question au juge *a quo* pour complément de précision. Cette position est sans doute due aux conséquences de la balance que la Cour constitutionnelle doit opérer entre le respect de l'office du juge *a quo* dans la détermination du champ de la question préjudicielle et l'impératif de célérité et d'efficacité qui s'impose à elle dans le traitement des questions préjudicielles.

La Cour constitutionnelle recourt également de manière classique à la reformulation de la question préjudicielle pour écarter soit une norme-objet (64), soit une norme-paramètre (65) de la question posée, lorsqu'elles n'ont manifestement pas de lien avec le litige en cours devant le juge *a quo*, ou qu'il ne ressort pas de la motivation de la décision de renvoi que la disposition est liée à la question posée. La Cour veut ainsi probablement garantir le caractère concret de la question préjudicielle, et l'utilité réelle de la réponse qu'elle fournira au juge *a quo*.

La Cour a également eu l'occasion de préciser en négatif que la reformulation se doit d'être « nécessaire », rejetant en l'espèce une demande de

(61) C.C., arrêt n° 17/2008 du 14 février 2008, spéc. B.1. et B.4.2.

(62) De même C.C., arrêt n° 134/2007 du 24 octobre 2007, B.1.3., la juridiction *a quo* visait une convention internationale, la Cour reformule en visant la loi portant approbation de cette convention.

(63) C.C., arrêt n° 60/95 du 12 juillet 1995, spéc. B.2.1.

(64) Ainsi, par exemple, C.C., arrêt n° 160/2005 du 26 octobre 2005, B.3.2., la Cour écarte un article du Code judiciaire visé par la question préjudicielle en considérant qu'il est « étranger au problème soulevé par le juge *a quo* » ; dans le même sens C.C., arrêt n° 40/2012 du 8 mars 2012, B.1.2., la Cour écarte le second alinéa d'un article qui était intégralement visé par la juridiction de renvoi au motif qu'« il ressort de la motivation du jugement *a quo* que l'alinéa 2 de cette disposition n'est pas en cause ».

(65) C.C., arrêt n° 119/2011 du 30 juin 2011, B.5., la Cour écarte les articles 10 et 11 combinés avec les articles 144 et 145 dans la mesure où rien n'indique dans la décision de renvoi en quoi ils seraient méconnus.

reformulation considérée comme n'étant « pas nécessaire »(66). Cette affirmation participant sans doute des précisions qui vont sans dire... mais qui vont probablement mieux en le disant, bien que l'on puisse légitimement s'interroger sur la signification exacte de la « nécessité » ou non d'une reformulation.

*

L'analyse des arrêts nous a permis de mettre en évidence un certain nombre de raisons pour lesquelles la Cour, d'une part, refuse la demande de reformulation, d'autre part, peut être amenée à l'accepter. Malgré tout, il demeure un certain nombre d'interrogations au sujet de la pratique de la reformulation des questions préjudicielles. La Cour constitutionnelle démontre bien que, globalement, les craintes que nous avons pu formuler ne se trouvent pas confirmées, mais il demeure un certain nombre de points d'attention sur lesquels il conviendrait sans doute que la Cour fasse évoluer sa pratique dans le sens d'une plus grande rigueur et d'une plus grande prise en compte des parties.

Tout d'abord, la lecture des arrêts montre une pratique sans doute critiquable de la Cour apparue depuis les années 2000 et qui semble de plus en plus fréquente. En effet, dans un grand nombre d'arrêts, la Cour constitutionnelle, bien que mentionnant dans la première partie « A » de son arrêt les demandes de reformulation introduites par les parties, ne prend tout simplement pas la peine de répondre à ces demandes dans la partie « B » de son arrêt(67). Cette pratique est déjà fortement discutable au regard des exigences du procès. Mais de plus, elle est d'autant moins compréhensible que la jurisprudence de la Cour à l'endroit de la reformulation des questions préjudicielles — certes mesurée, voire restrictive — est relativement bien arrêtée. La Cour devrait sans doute faire davantage de cas, dans ses arrêts rendus sur questions préjudicielles, de la situation des parties qui soulèvent des moyens et ne trouvent pas, dans l'arrêt, la preuve que ce moyen a été entendu ou pris en compte par la Cour constitutionnelle.

Ensuite si on a montré que la jurisprudence de la Cour en matière de reformulations est plutôt claire et constante, il convient de relever que l'application des positions de principe arrêtées ne se fait pas toujours sans heurt. Ainsi, le professeur Verdussen qualifie de « reformulations plus douteuses »(68) certaines reformulations qui consistent, pour la Cour, à étendre les normes-paramètres visées par la question ; en l'espèce, étendre à la conformité aux règles de répartition des compétences une question préju-

(66) C.C., arrêt n° 56/98 du 20 mai 1998, B.2.1.

(67) Il existe, malheureusement, de très nombreux exemples, parmi lesquels on peut notamment citer : C.C., arrêt n° 186/2011 du 8 décembre 2011 ; C.C., arrêt n° 33/2013 du 7 mars 2013 ; plus récemment C.C., arrêt n° 120/2016 du 22 septembre 2016.

(68) M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle, op. cit.*, p. 337.

dicuelle portant sur la compatibilité d'une norme législative aux articles 10 et 11 de la Constitution(69). Et ce alors même que la Cour affirme classiquement que les parties ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu ou la portée de la question posée(70), bien qu'elle se montre très respectueuse des compétences du juge *a quo* en matière de définition de l'instance(71).

Ainsi, on peut aisément comprendre la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de reformulation à l'aune de quelques-uns des grands enjeux de la justice contemporaine, au nombre desquels on peut mentionner, notamment, l'exigence de délai raisonnable de l'instance et l'exigence de l'« effet utile » de la réponse fournie par la Cour à la question préjudicielle posée. Malgré tout, si le respect de ces exigences est louable, il convient de ne pas oublier qu'un certain nombre d'autres exigences viennent sans doute plaider pour davantage de rigueur de la Cour constitutionnelle, notamment l'exigence d'égalité des armes et le principe du contradictoire.

La Cour constitutionnelle se retrouve donc, même sur le sujet apparemment très technique de la reformulation des questions préjudicielles, à devoir opérer une conciliation entre différentes exigences du procès dont la pleine consécration est partiellement contradictoire. Devant la difficulté à opérer cette conciliation, on ne saurait donc exiger de la Cour une position respectant totalement chacune des exigences, ce n'est certainement pas possible. Par contre, il est du rôle de la doctrine, d'attendre de la Cour qu'elle opère, en matière de conciliation des droits et libertés, une conciliation qui ne soit pas « manifestement disproportionnée » entre les différentes exigences également applicables. Rappelons que, s'il est de la responsabilité de la doctrine d'assurer une critique bienveillante et constructive des positions de la Cour constitutionnelle, il ne faut pas oublier que celle-ci est « surveillée »(72) par le législateur spécial et par le Constituant, et juridictionnellement soumise aux exigences de la Convention européenne sous l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans cette optique, on peut au moins attendre de la Cour constitutionnelle que, même sur la question de la reformulation des questions préjudicielles, elle garde à l'esprit qu'il lui appartient d'opérer une conciliation entre des exigences contradictoires. La Cour exige, de même, une conciliation qui ne soit pas

(69) Le professeur Verdussen vise : C.C., arrêt n° 65/2001 du 17 mai 2001, B.3.

(70) Selon les deux formules retenues par l'antienne en la matière : la référence classique au « contenu » (par ex. C.C., arrêt n° 66/2003 du 14 mai 2003, B.1. ; de même C.C., arrêt n° 119/2011 du 30 juin 2011, B.3.2.), qui a été récemment confirmée (C.C., arrêt n° 167/2014 du 13 novembre 2014, B.14.) et qui coexiste désormais avec la référence à la « portée » (par ex. C.C., arrêt n° 62/2012 du 3 mai 2012, B.2.2. ; C.C., arrêt n° 76/2014 du 8 mai 2014, B.4.3.).

(71) Voy. *supra*.

(72) Ainsi, si le professeur Francis Hamon avait pu parler, en son temps, de loi « sous surveillance » (F. HAMON et C. WIENER, *La loi sous surveillance*, Paris, Odile Jacob, 1999, 285 pp.), il semblerait bien aujourd'hui que l'on puisse désormais parler également de Cour constitutionnelle « sous surveillance » ; cette expression rendant bien compte, selon nous, de la situation stratégique au-delà des réalités juridiques formelles.

« manifestement disproportionnée » de la part du législateur ; elle apporte donc la preuve qu'elle-même sait opérer une telle conciliation. La pratique des reformulations des questions préjudicielles en constitue certainement un champ privilégié.

**LA POLITIQUE BELGE EN MATIÈRE DE CLIMAT,
ENTRE AUTONOMIE ET COOPÉRATION.
QUELLE PLACE POUR UNE VISION COMMUNE
A L'ECHELLE NATIONALE ?**

PAR

FANNY VANRYKEL (*)

L'Etat belge, sous l'impulsion des réglementations européennes et internationales en matière de changement climatique, a adopté, depuis de nombreuses années déjà, un cadre juridique en vue de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Récemment cependant, et à plusieurs reprises, la Belgique a été critiquée pour son manque d'ambition et de vision à cet égard. Ainsi, durant la 21^e Conférence des Parties (*Conference of Parties*, COP) au sein des Nations Unies, elle s'est vue décerner par le *Climate Action Network* (CAN(1)) le prix peu honorifique de « fossile du jour ». De même, les quotidiens belges renvoient une image assez négative de la politique climatique nationale. Ainsi a-t-on pu lire : « Climat : la Belgique déçoit »(2), « Les négociations sur le climat provoquent un pourrissement du débat politique belge »(3), « Belgium, failed state : c'est la volonté politique qui est défaillante »(4). L'épisode du *burden sharing* a pu donner de notre Royaume l'image d'une nation qui n'avance qu'« acculée, parce qu'elle y est contrainte et forcée »(5). Au niveau européen, la Commission européenne a, par ailleurs, mis en évidence en février 2016 qu'« à moins d'un changement de politique, la Belgique ne devrait pas atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre »(6). Ce piètre tableau est-il le symptôme d'un pays incapable de dégager une réelle gouvernance nationale pour le climat ?

(*) Fanny Vanrykel est Aspirante F.R.S.-FNRS au *Tax Institute* de l'Université de Liège et collaboratrice — anciennement assistante — au Service de droit public et constitutionnel et des droits de l'homme de cette même Université.

(1) CAN : réseau international d'ONG actives dans la lutte contre les changements.

(2) « Climat : la Belgique déçoit », *Le Soir*, 19 mars 2016, p. 20.

(3) « Les négociations sur le climat provoquent un pourrissement du débat politique belge », *L'Echo*, 4 décembre 2015, p. 27.

(4) « Belgium, failed state : c'est la volonté politique qui est défaillante », *Le Soir*, 1^{er} décembre 2015.

(5) « En Belgique, la régionalisation du climat était une erreur », *L'Echo*, 27 janvier 2016, p. 9.

(6) Commission européenne, *Country Report Belgium 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, working document, Brussels, 26.2.2016 SWD(2016) 71 final, p. 4.

La structure institutionnelle en Belgique est en effet complexe, en raison notamment du caractère fédéral du pays et du morcellement de compétences entre les entités fédérale et fédérées. En outre, il existe une fragmentation des compétences au sein de chaque entité, dès lors que la lutte contre le changement climatique recouvre différentes matières, correspondant à autant de compétences distinctes qui relèvent généralement de ministres tout aussi distincts : environnement, aménagement du territoire, transport et mobilité, efficacité énergétique, énergies renouvelables, logement, etc. Dès lors, on ne peut pas parler de « la » compétence en matière de climat, mais bien de plusieurs compétences, enchevêtrées les unes dans les autres, dont l'exercice tend à atteindre un même objectif. Sur le plan interne, cette situation engendre des difficultés pour dégager une vision cohérente de la politique climatique à l'échelle nationale. Bien que les obligations supranationales qui s'imposent à la Belgique tendent à amener un certain degré d'harmonisation, une grande latitude étant, en général, laissée quant à leur mise en œuvre.

La présente contribution étudie les tensions qui existent, au niveau interne, entre les facteurs d'autonomie, d'une part, et d'harmonisation, d'autre part, de la politique climatique en Belgique. Elle vise également à mettre en exergue les éventuels dysfonctionnements des institutions dotées d'un rôle en matière de changement climatique et à en tirer les conclusions sur le plan de l'établissement d'une politique cohérente à l'échelle nationale. Dans ce contexte, la première section est consacrée aux facteurs d'autonomie de la politique climatique en Belgique (I), tandis que la seconde porte sur les facteurs d'harmonisation (II). Chacune de celles-ci aborde, d'un point de vue critique, le cadre institutionnel et les législations et accords qui en découlent.

I. FACTEURS D'AUTONOMIE DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE EN BELGIQUE : FRAGMENTATION DES COMPÉTENCES ET DIVERGENCES AU SEIN DES ENTITÉS

Plusieurs facteurs d'autonomie entraînent une différenciation de la politique climatique de chaque entité. Sur le plan institutionnel, l'autonomie des entités est liée à la structure fédérale du pays, qui implique une répartition des compétences entre le niveau fédéral et fédéré. La manière dont les compétences liées à la politique climatique sont réparties est abordée dans une première sous-section (A). La seconde sous-section est consacrée au cadre juridique et aux accords politiques en matière de climat aux échelons fédéral et régional et s'intéresse aux instruments adoptés sur la base de ces compétences, dans la perspective de la lutte contre le changement climatique (B). Elle dégage également quelques réflexions quant à la

manière dont certaines entités parviennent — ou non — à réduire le degré de dissociation qui découle de la fragmentation des compétences au sein d'une même entité.

A. Répartition des compétences

La lutte contre le changement climatique suppose l'adoption d'un ensemble de mesures destinées d'une part à limiter les émissions de GES dans l'atmosphère (atténuation) et d'autre part à limiter les impacts du changement climatique (adaptation). Celles-ci doivent être considérées dans le cadre des règles internationales et européennes qui fixent des objectifs précis de réduction des GES, mais aussi, au sein de l'Union européenne, d'augmentation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique(7). Ces mesures peuvent prendre la forme de divers instruments tels des réglementations (normes), des incitants — fiscaux et non fiscaux — ainsi que des mécanismes de marché et des taxes. Si les moyens sont variés, les matières auxquelles ces instruments peuvent se rapporter le sont tout autant : transport, énergie (sources nouvelles d'énergie et efficacité énergétique), logement, aménagement du territoire, agriculture, foresterie, déchets, etc. La variété des moyens qui peuvent être mis en œuvre accroît d'une manière sensible la complexité d'un paysage institutionnel déjà difficilement lisible, un grand nombre d'acteurs étant susceptible d'intervenir à une même fin. Les principes, pourtant, paraissent relativement simples : les compétences en Belgique sont exclusives. Il en découle que l'attribution d'une prérogative à une entité a pour effet de rendre les autres entités incompétentes dans la matière concernée(8). Autrement dit, en principe, une situation juridique ne peut être réglée que par un seul législateur. Ce postulat doit toutefois être tempéré par deux dérogations : l'existence de compétences parallèles, en matière d'infrastructures par exemple, et, de

(7) Au niveau international, voy. not. Nations Unies, *Adoption de l'accord de Paris*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 2015 ; Nations Unies, *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, FCCC/INFORMAL/83 GE.05-61647 (F) 070605 090605, 1998 ; Nations Unies, *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62221 (F) 180705 260705, 1992. Sur le plan européen, voy. la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, *J.O.*, L315, 14 novembre 2012 ; directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *J.O.*, L140, 5 juin 2009 ; décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, *J.O.*, L140, 5 juin 2009, pp. 136-148 ; directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.*, L275, 25 octobre 2003, et ses modifications ultérieures.

(8) Voy., à ce sujet, C.A., arrêt n° 11 du 25 février 1986, B.1 ; C.A., arrêt n° 92/2003 du 24 juin 2003, B.13.3. ; C.C., arrêt n° 67/2014 du 24 avril 2014, B.5.

manière plus limitée, l'existence de compétences concurrentes(9). Ces dernières impliquent que « plusieurs entités sont aptes à régler simultanément une même matière »(10). Cette forme ne connaît qu'une occurrence en Belgique, en matière fiscale, à l'article 170 de la Constitution. Par ailleurs, il existe des mécanismes de concertation et de coopération destinés à conduire à une harmonisation, d'une intensité variable, de l'action politique aux différents niveaux(11). Ces derniers ne constituent pas à proprement parler une exception au principe de l'exclusivité des compétences mais participent à une dynamique de collaboration entre les législateurs, qui implique que ceux-ci ne peuvent exercer, de manière unilatérale, les éléments de leur politique qui sont susceptibles d'avoir un impact sur d'autres entités.

Au point de vue de la répartition des compétences matérielles, les politiques en matière de sources nouvelles d'énergie, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de tarifs de distribution, de logement et de transports en commun ressortissent à la compétence des régions(12). En revanche, les compétences en matière de normes de produit, d'énergie nucléaire, de même que celles afférentes à la mer du Nord, appartiennent à l'autorité fédérale(13). Cette dernière est également compétente pour les aspects non régionaux de l'énergie, qui comprennent notamment les études sur les perspectives d'approvisionnement en énergie, le cycle du combustible nucléaire, les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie (non renouvelable) et, de manière partielle, les tarifs(14). Bien que les communautés ne disposent, quant à elles, que de compétences limitées en matière de changement climatique, il convient de relever que le Conseil d'Etat, dans

(9) C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 833.

(10) *Ibid.*

(11) Voy. *infra*. A ce sujet : L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. U.L.B.*, 2009/1-2, pp. 121-169.

(12) Respectivement les points f) et h) et a) de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, l'article 6, § 1^{er}, IV et l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980. Sur la répartition des compétences en matière d'environnement, voy. L. LAVRYSEN, *De Belgische rapporten voor het congres van de « Académie internationale de droit comparé » te Washington*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 279-293 ; L. LAVRYSEN, « De "zesde staatshervorming" en de milieubescherming », *Tijdschrift voor milieurecht*, 2014, pp. 279-293 ; L. LAVRYSEN, *Gandais Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 914 pp. ; F. TULKENS, *La répartition des compétences en droit belge de l'environnement*, Diegem, Kluwer, Coll. Environnement, n^o 7, 1999, 72 pp. ; J.F. NEURAY, « La répartition des compétences environnementales en droit belge (principes directeurs) », *Revue de droit de l'U.L.B.*, 2011, pp. 87-120 ; F. TULKENS, « Titre II. Répartition des compétences en droit belge », in *RPDB*, v^o *Urbanisme et environnement, complément X*, 2007, pp. 824-838.

(13) Voy. l'article 6, § 1^{er}, III, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles pour ce qui est des normes de produit, l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, f), de la même loi, en ce qui concerne l'énergie nucléaire. La compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la mer du Nord résulte de ses pouvoirs résiduels. Il convient toutefois de relever que la pêche maritime et le sauvetage en mer restent des compétences régionales (respectivement, art. 6, § 1^{er}, V, al. 1^{er}, 5^o, et art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 9^o, de la LSRI).

(14) Art. 6, § 1^{er}, VII, al. 2, de la LSRI.

un avis n° 59.630, a considéré que ces entités étaient tenues de ratifier l'accord de Paris, en ce qu'il contenait « des dispositions relatives, notamment, à l'échange des expériences et des enseignements, y compris pour ce qui est des connaissances scientifiques, la recherche, d'une manière qui soutienne les services climatiques et appuie la prise de décision (article 7, § 7, c)), à la mise en place de collaborations en matière de recherche-développement (article 10, § 5) et à l'éducation (articles 11, § 1^{er} et 12) »(15).

Dans le domaine de la fiscalité, la répartition des compétences diverge de celle des compétences matérielles et les deux champs de compétences en résultant ne coïncident pas nécessairement (16). L'autorité fédérale dispose, par exemple, de la compétence en matière d'accises — sur les énergies et le carburant notamment — d'impôt des sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée et, partiellement, d'impôt des personnes physiques. Relèvent par contre de la compétence des régions, la taxation des véhicules — c'est-à-dire les taxes de circulation et de mise en circulation —, certains avantages fiscaux à l'impôt des personnes physiques(17), les droits d'enregistrement, de donation et le précompte immobilier(18). Dans ce contexte, la répartition des compétences implique une fragmentation à deux niveaux. D'abord, lorsqu'une matière est régionalisée ou communautarisée, chaque entité est libre de déterminer la politique dont elle a reçu la compétence de manière autonome, pour autant qu'elle respecte les normes de rang supérieur et les règles répartitrices de compétences. Le premier niveau de différenciation se situe dès lors entre les entités : c'est le propre du fédéralisme. De trop grandes divergences entre les politiques sont néanmoins susceptibles d'être sources d'incohérences, d'autant que des matières qui sont interconnectées relèvent parfois d'entités différentes. Ainsi, l'on pourra sans doute relever la tension qui existe entre les mesures fédérales de prolongation des centrales nucléaires et la politique régionale en matière d'énergies renouvelables ou entre les avantages fédéraux en matière de véhicules de société et la politique régionale de transports en commun. Ensuite, la multiplicité des domaines d'action concernés par la politique climatique entraîne l'impli-

(15) *Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 666/1, p. 11.

(16) *Voy.*, à ce sujet, M. BOURGEOIS et P. PEETERS, « L'autonomie fiscale des communautés et des régions après les accords du Lambermont », *Actual. droit*, 2001, pp. 469-556 ; N. PLETS, « De belastingbevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten », in M. De JONCKHEERE, K. DEKETE-LAERE et N. PLETS, *Lokale en regionale belastingen*, Bruxelles, la Chartre, 2004, p. 126. ; E. TRAVERSA, « § 1. — La répartition interne des compétences fiscales en Belgique », in *L'autonomie fiscale des Régions et des collectivités locales face au droit communautaire*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 50-67.

(17) Les avantages prévus aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article 5/1, § 1^{er}, de la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989 (*M.B.*, 17 janvier 1989) s'exercent de manière partagée avec l'autorité fédérale, tandis que ceux prévus à l'article 5/1, § 1^{er}, alinéa 3, relèvent de la compétence exclusive des régions (*voy.* l'art. 5/5 de la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989, *M.B.*, 17 janvier 1989).

(18) Art. 3 de la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989, *M.B.*, 17 janvier 1989.

cation de plusieurs ministres. Plus les compétences sont morcelées, plus le risque est grand que celles-ci relèvent de ministres différents et mènent à des politiques incohérentes. Ainsi, en Région wallonne, l'environnement, l'aménagement du territoire, la mobilité et les transports, l'énergie, le logement, l'innovation et l'agriculture relèvent actuellement de cinq ministres distincts. Cette situation requiert dès lors un plus grand effort de coordination de la part du Ministre-président pour assurer la cohérence à l'intérieur d'une même entité. La lutte contre le changement climatique chapeautant un grand nombre de compétences différentes, il nous paraît souhaitable qu'un ministre du Climat soit nécessairement chargé, dans chaque entité, d'assurer la coordination interne des politiques en matière de changements climatiques ; à notre sens, l'attribution d'une telle compétence au Premier ministre ou au Ministre-président serait particulièrement indiquée.

B. *Cadre juridique et accords politiques aux échelons fédéral et régional*

Sur la base de leurs compétences respectives, les autorités du pays ont adopté, chacune pour ce qui la concerne, un cadre juridique en matière de politique climatique. L'on observe néanmoins un retard de l'autorité fédérale en comparaison avec les régions. Par ailleurs, les communautés, malgré la compétence en matière de climat qui leur a été reconnue par le Conseil d'Etat (19), ne disposent pas d'un tel cadre. Il existe deux grands types de décisions : les accords politiques, dépourvus de portée juridique, et les normes législatives ou réglementaires, juridiquement contraignantes. Au-delà de ces décisions, un enjeu important reste l'intégration, par les ministres qui ont des compétences en rapport avec le climat, des considérations climatiques dans leur politique.

Au niveau politique, chaque région a adopté un plan climat (20). Il s'agit concrètement d'une déclaration politique qui rassemble toutes les mesures à adopter en vue de lutter contre le changement climatique. Celles-ci sont ensuite généralement concrétisées par décret ou par arrêté de gouvernement. Des plans climats existent depuis plus de quinze ans en Région flamande et ont fait leur apparition plus tardivement en Région wallonne puis en Région bruxelloise. Il convient de relever que leur adoption est désormais

(19) Voy. *supra*, A. Répartition des compétences.

(20) Pour la Région wallonne, voy. le Plan Air Climat Energie 2016-2022, disponible sur http://www.awac.be/images/Pierre/PACE/2016%2004%2021%20-%20PACE_2%20L_V11.pdf, dernière consultation le 13 juillet 2017 ; pour la Région de Bruxelles-Capitale, le Plan régional Air Climat Energie, disponible sur http://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PLAN_AIR_CLIMAT_ENERGIE_FR_DEF.pdf, dernière consultation le 13 juillet 2017 ; en Région flamande, voy. le Vlaams Mitigatieplan 2013-2020, disponible sur https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/2013-06-28_VMP2013-2020.pdf, dernière consultation le 13 juillet 2017 et le Vlaams Adaptatieplan, https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/2013-06-28_VAP.pdf, dernière consultation le 13 juillet 2017.

rendue obligatoire par le décret « Climat » wallon et par le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie (COBRACE) bruxellois(21). Ces plans permettent d'assurer une plus grande transparence en ce qui concerne la politique à mener et de favoriser une vision sur le long terme de la politique climatique. Par ailleurs, dans ces deux régions, le plan climat intègre désormais « l'air » et « l'énergie ». En Région flamande, le plan climat actuel suit une approche différente, comprenant deux parties : un plan destiné à réduire les émissions de GES, appelé « Mitigatieplan » et un plan visant à déterminer le niveau de vulnérabilité de la Flandre et à proposer des mesures qui augmentent la résilience de la région contre le changement climatique, portant le nom d'« Adaptatieplan ». L'autorité fédérale, en revanche, ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un plan climat. La seule ébauche de plan existant en la matière au niveau fédéral est la « Contribution fédérale au Plan national d'adaptation aux changements climatiques », adoptée par le Conseil des ministres en octobre 2016. Deux plans fédéraux de développement durable ont par contre été adoptés, respectivement le 19 septembre 2000 et le 28 octobre 2004, mais le troisième plan fédéral pour la période 2009-2014 n'a jamais été conclu et le quatrième, destiné à couvrir la période 2014-2019, est encore en cours d'élaboration(22). Il manque dès lors, au niveau fédéral, une vision et un cadre directeur de la politique à mener en matière de lutte contre les changements climatiques.

En ce qui concerne les normes juridiquement contraignantes, l'on remarquera que les trois régions ont adopté une législation-cadre en matière de politique climatique. Il s'agit en Région wallonne du décret « Climat », du 20 février 2014(23), en Région de Bruxelles-Capitale du COBRACE, du 2 mai 2013(24) et, en Région flamande, du décret du 14 février 2014(25). Le décret wallon « Climat » détermine les objectifs de réduction d'émissions de GES, tant sur le court et le moyen terme que sur le long terme(26). Il vise également à mettre en place les instruments pour veiller à ce que ces objectifs soient réellement atteints. Le décret prévoit l'élaboration de « budgets d'émissions » par période de cinq ans(27). Le COBRACE suit une approche intégrée des thématiques liées à l'efficacité énergétique, au déve-

(21) Section 1 du décret « Climat » de la Région wallonne du 20 février 2014, *M.B.*, 10 mars 2014.

(22) Audition de Peter Wittoeck, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, p. 12.

(23) Décret « Climat » de la Région wallonne du 20 février 2014, *M.B.*, 10 mars 2014.

(24) Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie, *M.B.*, 21 mai 2013.

(25) Décret du 14 février 2014 modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le décret relatif du 8 mai 2009 relatif à l'Energie, *M.B.*, 5 mai 2014.

(26) Il s'agit concrètement d'une réduction de 30 % des émissions de GES par rapport à 1990 en 2020, et d'une réduction de 80 à 95 % des émissions de GES par rapport à 1990 en 2050.

(27) Les budgets d'émission sont définis dans les travaux parlementaires comme des « objectifs intermédiaires : ils tracent le chemin qui permet d'atteindre l'objectif à moyen terme (2020) et à long terme (2050) », *Doc.*, Parl. wall., sess. 2013-2014, n° 943/1, p. 3.

loppement des sources d'énergie renouvelable, au transport, à la qualité de l'air et au climat, qui faisaient, avant son adoption, l'objet de dispositions éparses(28). Il fixe des objectifs qui se veulent ambitieux, allant au-delà des exigences européennes et nationales. Le décret flamand intègre, quant à lui, un titre dédié au climat dans son décret du 5 avril 1995 relatif à la politique environnementale. Celui-ci règle notamment la question des quotas d'émissions alloués aux entreprises dans le cadre du système d'échange de quota d'émissions (SEQE). Il n'existe pas de corps de règles similaire au niveau fédéral.

II. AU-DELÀ DES POLITIQUES AUTONOMES :
LES ACCORDS DE COOPÉRATION ET LES ACCORDS POLITIQUES
EN MATIÈRE DE CLIMAT, VERS UNE HARMONISATION
DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE EN BELGIQUE ?

Au-delà de l'application autonome des compétences par les différentes autorités, les plans nationaux, d'ordre politique, et les accords de coopération, à valeur juridique, tendent vers un degré d'harmonisation, d'une intensité variable, de la politique climatique en Belgique. Leur adoption, cependant, s'expose à des blocages politiques non négligeables, blocages qui tantôt conduisent à l'adoption d'accords bien trop modestes quant à leur portée, tantôt compromettent l'adoption même desdits accords. Cette seconde section explore le cadre institutionnel en matière de coopération, dans la perspective qui est celle de la politique climatique (A) avant de s'intéresser à la concrétisation de ces outils dans des accords politiques et juridiques (B). La troisième et dernière sous-section s'intéresse à la problématique du *Burden sharing* intra-belge, en tant que cas d'étude des difficultés sous-jacentes à la négociation, à l'échelle nationale, d'un accord en matière de climat (C).

(28) Parmi celles-ci, les travaux préparatoires du COBRACE relèvent : l'ordonnance du 31 janvier 2008 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *M.B.*, 12 février 2008, et l'arrêté du 22 avril 2010 relatif à l'application de mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto qui transpose et met en œuvre la directive 2003/87 et le protocole de Kyoto, *M.B.*, 4 mai 2010 ; l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant, *M.B.*, 24 juin 1999, et ses arrêtés d'exécution, ainsi que l'arrêté du 3 juin 2003 fixant des plafonds d'émission pour certains polluants atmosphériques, *M.B.*, 19 juin 2003 ; l'ordonnance du 14 mai 2009 relative aux plans de déplacements, *M.B.*, 27 mai 2009, et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mai 2009 relatif à l'introduction de véhicules plus respectueux de l'environnement dans les flottes des autorités régionales, *M.B.*, 18 juin 2009 ; l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, *M.B.*, 11 juillet 2007, et ses arrêtés d'exécution ; l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 17 novembre 2001, et l'arrêté du 6 mai 2004 relatif à la promotion de l'électricité verte et de la cogénération de qualité, *M.B.*, 28 juin 2004 ; l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique, *M.B.*, 10 janvier 2008. *Voy. Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2012-2013, n° 353/1, p. 7.

A. Le cadre institutionnel de la coopération en matière de climat

L'accord de coopération peut être défini comme « un traité interne conclu entre deux ou plusieurs entités au sein de l'Etat fédéral, par les autorités concernées, portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun »(29). La coopération intra-entités trouve son fondement à l'article 92*bis* de la LSRI, disposition qui consacre l'existence d'accords de coopération(30). Contrairement aux accords de nature politique, les accords de coopération ont une portée juridique et sont d'ailleurs appelés, dans la plupart des cas, à recevoir l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires concernées(31). Aussi, il existe des cas dans lesquels le législateur spécial va jusqu'à imposer la conclusion d'accords de coopération, ces cas étant énumérés aux §§ 2 à 4*undecies* de l'article 92*bis* précité(32). La Cour constitutionnelle a, pour sa part, également dégagé des hypothèses dans lesquelles la conclusion d'accords de coopération est obligatoire en raison du caractère trop imbriqué des compétences des différentes entités. Elle déduit sa position de l'interprétation du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences qui suppose, dans une telle situation, que les entités en question exercent leurs compétences en coopération(33). Classiquement, dans un tel cas, elle juge qu'« [e]n règle, l'absence de coo-

(29) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge* (année académique 2016-2017), p. 376, disponible sur <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/100234/70/Droit%20constitutionnel%20-%20Droit%20constitutionnel%20belge.pdf>, dernière consultation le 13 juillet 2017.

(30) Cette disposition est rendue applicable à l'ensemble des entités fédérées par le biais des articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, et de l'article 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984. Lorsque l'exercice d'une compétence est transféré à la COCOF en application de l'article 138 de la Constitution, le transfert comporte également la possibilité pour elle de conclure des accords de coopération en la matière. Sur la coopération intra-entités en Belgique, voy. not. Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoord in het Belgische staatsrecht », *R.W.*, 2015-2016, liv. 16, pp. 603-619 ; J. VANPRAET et Y. PEETERS, « Autonomie en samenwerking in het federale België », in X., *Evoluties in het Belgisch cooperatief federalisme — Evolution dans le fédéralisme coopératif belge*, Bruges, die Keure, 2013, pp. 101-161.

(31) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 959.

(32) Dans cette catégorie, on trouve par exemple l'hydrologie et la maîtrise des eaux, les voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région, les travaux à décider et mesures à prendre par une région, dont la mise en œuvre ou l'absence sont susceptibles de causer un dommage dans une autre région ; les services de transport en commun urbains et vicinaux et services de taxis qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région ; les associations de communes et de provinces dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une région ; l'exercice des compétences visées à l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions pour les véhicules qui sont immatriculés à l'étranger. Il convient cependant de remarquer que nombre de ces accords de coopération, pourtant obligatoires, ont été conclus avec un retard considérable. Tel est le cas, par exemple, de l'hypothèse énoncée à l'article 92*bis*, § 2, d., de la LSRI, en ce qui concerne les intercommunales transrégionales.

(33) C.C., arrêt n° 112/2011 du 23 juin 2011, B.5.

pération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles de compétences. Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'Etat fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération »(34).

S'il a pu être admis que la coopération en matière de politique climatique relève de la catégorie des accords dont la conclusion est facultative(35), il convient néanmoins de relever que la Cour constitutionnelle a déjà admis, pour certains pans de la politique climatique, le caractère trop imbriqué des compétences. Ainsi, dans l'arrêt n° 76/2012, la Cour juge, quant à un décret de la Région wallonne du 6 octobre 2010 « modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto », visant notamment à intégrer les activités aériennes dans le secteur du SEQE(36) l'UE, qu'« en l'espèce, les compétences de l'autorité fédérale et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération. Un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les régions permettra du reste, si nécessaire, à l'exemple de la directive 2003/87/CE (article 18^{ter}), d'associer à l'application du système les autorités aéronautiques fédérales compétentes »(37).

Typiquement, dans ce genre d'affaires, la Cour maintient les effets des dispositions annulées pour une durée déterminée, ce qui, en pratique,

(34) C.A., arrêt n° 134/2004 du 14 juillet 2004, B.6.2. C'est nous qui soulignons. Voy. égal. C.C., arrêt n° 33/2011 du 2 mars 2011, B.10.2. Pour un contre-exemple, voy. C.C., arrêt n° 175/2009 du 3 novembre 2009 ; H. ORBAN, « Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *Rev. b. dr. const.*, 2011/1 pp. 3-22.

(35) L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op. cit.*, p. 152.

(36) Le SEQE est un marché du carbone qui fonctionne sur la base d'un système de plafonnement et d'échange. Le plafonnement est fixé en vue de limiter le niveau total de GES qui peuvent être émis par les installations couvertes par le système. Dans les limites de ce plafond, chaque installation reçoit ou achète des quotas d'émissions. Le système a été mis en place par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.*, L275, 25 octobre 2003, modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption. Pour plus d'information, voy. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf, dernière consultation le 13 juillet 2017.

(37) C.C., n° 76/2012 du 14 juin 2012, B.11.2.

revient à imposer la conclusion d'un accord de coopération endéans ce délai, au risque de créer un vide juridique(38).

La coopération intra-entité est réglée, en Belgique, par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles qui consacre, depuis 1989, un chapitre à la concertation et à la coopération entre l'Autorité fédérale, les communautés et les régions(39). A cet effet, plusieurs organes spécifiques, lieux de dialogue privilégié entre les délégués fédéraux et fédérés, ont été institués. Le plus important d'entre eux est le *Comité de concertation*(40). Celui-ci est composé de représentants du Gouvernement fédéral et des Gouvernements des entités fédérées. Il est non seulement chargé de la coordination politique, mais aussi de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts. L'article 31bis de la loi ordinaire de réformes institutionnelles autorise le comité de concertation à constituer des comités spécialisés, dénommés « conférences interministérielles », en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions. Celles-ci sont composées de membres du Gouvernement fédéral, ainsi que des gouvernements communautaires et régionaux et n'ont aucun pouvoir de décision contraignant. Elles se prêtent dès lors pleinement à l'élaboration d'accords de coopération. Il en existe à l'heure actuelle dix-huit(41), parmi lesquelles la *Conférence interministérielle de l'environnement* (CIE)(42). La CIE se compose des ministres fédéraux et régionaux dont les compétences sont liées à la politique environnementale et est présidée par le ministre fédéral de l'Environnement. Lorsque le thème du changement climatique figure à l'ordre du jour, la CIE est élargie au Premier ministre, aux Ministres-présidents régionaux, au ministre fédéral du Budget, aux ministres chargés de l'Energie, des Transports, de la Fiscalité et de la Coopération au développement, ainsi que les ministres régionaux de l'Economie(43).

(38) Sur la question du maintien des effets par la Cour constitutionnelle, voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 271-279 ; M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 234-238 ; F. BOUHON, « Le juge constitutionnel et la fiscalité négociée : le maintien des effets d'une norme annulée, applicable une seule fois — Note sous l'arrêt n° 54/2008 de la Cour constitutionnelle », *Rev. Dr. ULg*, 2008, pp. 1-32, et plus spécialement pp. 22-27.

(39) Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

(40) Article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

(41) Pour un relevé de conférences interministérielles et de leur fonctionnement, voy. E. VANDENBOSCHÉ, « Het overlegcomité : een instelling in opmars ? », in X., *Evoluties in het Belgisch cooperatief federalisme — Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, op. cit., pp. 17-23.

(42) La CIE a été créée par l'accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, *M.B.*, 13 décembre 1995.

(43) A ce sujet, voy. not. L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », op. cit., pp. 121-169 ; R. MOERENHOUT, « De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening », *T.M.R.*, 1998, p. 91 ;

Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, l'accord de coopération du 14 novembre 2002 concernant le « Plan National Climat » (PNC) prévoit la création d'une « Commission Nationale Climat » (CNC)(44). Il s'agit de l'institution clé de la politique climatique nationale et de la coopération entre les entités en la matière. Elle est investie d'un large champ de missions, lesquelles incluent l'élaboration du PNC, en collaboration avec la CIE élargie, ainsi que son suivi. Mais elle dispose de nombreuses autres compétences(45). La CNC est composée de 32 membres, désignés par les gouvernements de chaque partie à l'accord (Autorité fédérale et régions). Ses décisions se prennent à l'unanimité, chaque partie disposant d'une voix(46). A défaut de consensus, la matière examinée est soumise à la CIE élargie(47). Sa présidence est assurée par un mandataire de chaque entité selon un système de rotation annuelle(48). Il s'agit, dans la pratique, du ministre de l'Environnement concerné. Remarquons que sauf dans de rares exceptions, le ministre en charge n'assiste pas aux réunions. Pour l'année 2016, la CNC était présidée par l'Autorité fédérale, soit par le représentant de la ministre Marghem. En 2017, c'est la Région wallonne qui assure la présidence. La CNC est assistée d'un secrétariat permanent qui se compose de fonctionnaires provenant des administrations des trois régions et de l'Autorité fédérale.

La CNC fait actuellement l'objet de critiques tenant à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions. Entre autres, le système actuel de présidence est remis en cause par certains, car il entraînerait des

R. MOERENHOUT, « La coopération entre l'Etat fédéral et les régions ainsi qu'entre les régions en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », *Amén.*, 1997, numéro spécial, pp. 15-31.

(44) La CNC est instituée par l'accord de coopération du 14 novembre 2002, relatif, entre autres, à l'exécution et au suivi d'un Plan national Climat : accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 15 juillet 2003.

(45) Plus particulièrement, la CNC est chargée de formuler à l'attention de la CIE élargie des propositions visant à améliorer la coopération et à adapter le PNC, sur la base d'une évaluation annuelle de la coopération entre les parties, ainsi que d'assurer son suivi, de faire rapport aux instances internationales de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et à la Commission européenne, de veiller à la compatibilité ainsi qu'à l'harmonisation des méthodes et des procédures de travail, de faire office de point focal belge et d'autorité nationale désignée dans le cadre des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, de rendre des avis au Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement et à la Commission interdépartementale pour le Développement durable, de rédiger un rapport annuel et d'assurer entre les parties contractantes l'échange et la transmission d'informations relatives à la mise en œuvre du Plan national Climat, et de conseiller le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) afin de déterminer le point de vue de la Belgique en politique internationale dans les domaines des Changements climatiques et des émissions de GES. Voy. l'article 6 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

(46) Art. 9 de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002.

(47) Art. 4 de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002.

(48) Art. 6, § 1^{er}, 4, de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002.

effets négatifs sur la continuité du travail de la CNC et le déroulement des négociations. Le travail de la CNC — la fréquence de ses réunions, notamment — est largement dépendant de la volonté de la présidence. Le fait que celle-ci soit modifiée annuellement serait source de temps perdu dès lors que chaque année l'expertise doit être à nouveau acquise(49). De plus, le système ne permettrait pas d'assurer une continuité suffisante d'une année à l'autre ; la nouvelle présidence serait en effet susceptible de faire table rase du travail effectué lors de la précédente(50). Plusieurs acteurs proposent, en conséquence, d'envisager une présidence fixe ou, à défaut(51), d'allonger la durée du mandat. Ces critiques doivent toutefois être nuancées en raison du travail du secrétariat permanent qui permet, dans une certaine mesure, d'assurer la continuité, le suivi et la transition entre les présidences. Par ailleurs, il convient de ne pas sous-estimer l'avantage de la présidence tournante, qui permet d'assurer un certain niveau de responsabilisation des partenaires.

Plus généralement, la CNC a été remise en cause(52) par la Cour des comptes(53), le *Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen* (en abrégé *Minaraad*)(54), le Conseil fédéral du développement durable(55) et par la jurisprudence du Conseil d'Etat(56). Le Sénat et, plus précisément, la

(49) Audition de Bob Nieuwejaers, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, p. 70.

(50) *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, 253/3, p. 38.

(51) *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, 253/3, p. 32.

(52) Voy., à ce sujet, l'audition de Peter Wittoeck, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, 253/3, p. 14.

(53) Cour des comptes, Politique climatique fédérale, *Mise en œuvre du protocole de Kyoto : rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, Bruxelles, juin 2009, disponible sur <https://www.cerek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=920cb182-459a-4f9d-8208-9012d3eca001>, dernière consultation le 13 juillet 2017.

(54) Minaraad, avis du 5 décembre 2002 sur « het voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto ».

(55) Avis sur l'accord de coopération climat entre l'Etat fédéral et les régions, approuvé par l'assemblée générale du 18 décembre 2001, disponible sur <http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2001a18f.pdf>, dernière consultation le 13 juillet 2017. Le Minaraad est un organe consultatif du Gouvernement flamand institué par les décrets du 18 juillet 2003 réglant les conseils consultatifs stratégiques, *M.B.*, 22 août 2003, et du 30 avril 2004 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre « Conseil consultatif stratégique » et modifiant divers autres décrets, *M.B.*, 8 juin 2004.

(56) Ainsi, le Conseil d'Etat soulève qu'« [à]cette difficulté s'ajoute la circonstance que, concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité non politiquement responsable, le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà observé à plusieurs reprises dans le passé que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'Etat ». Avis n° 42.387/VR sur le projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dis-

Commission sénatoriale des Affaires transversales, a d'ailleurs mené au cours des mois de mai et juin 2016 diverses auditions sur la politique du climat. A la suite de celles-ci, la Commission Affaires transversales a publié, en janvier 2017, un rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, rapport qui contient une liste de recommandations, somme toute assez pauvres, à ce sujet(57). Ainsi, il y est notamment suggéré d'accroître le rôle du Comité de concertation en tant qu'organe de supervision du travail de la CNC(58). Le rapport soumet également plusieurs recommandations quant au fonctionnement de la CNC. Il propose par ailleurs de créer une structure permanente de concertation qui prendrait la forme d'un organe de concertation interparlementaire réunissant des députés des Parlements régionaux et de la Chambre, ainsi que des sénateurs, en vue d'examiner la politique climatique, notamment au regard de ses avancées(59). L'atout majeur de cette proposition, par rapport à la situation existante, est qu'elle permettrait d'établir un droit de regard des assemblées parlementaires — et donc par un contrôle démocratique — sur les activités de la CNC. Cependant, il nous semble que la création d'une nouvelle institution risquerait de participer à une inutile complexification du paysage institutionnel en matière de politique climatique.

B. *Politique climatique à l'échelle nationale belge*

La politique climatique belge a vu le jour lors de l'adoption du Programme national belge de réduction des émissions de GES de 1994, à la suite de l'adoption de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC). Ce programme, qui à l'heure actuelle n'est plus en vigueur, prévoyait diverses initiatives au niveau fédéral et coordonnait celles prises à l'échelon régional, afin de permettre à la Belgique d'atteindre ses objectifs en matière de réduction d'émissions de GES(60). Il faisait suite à la décision du Gouvernement fédéral de réduire, d'ici à l'an 2000, les émissions de GES de 5 % par rapport aux niveaux de 1990. En particulier, celui-ci organisait l'inventaire annuel des émissions de GES, l'amélioration des modèles macro-économiques et technico-économiques, en vue de permettre des prévisions des émissions de GES dans les prochaines années, la définition du point de vue belge sur la taxe sur l'énergie ou sur

positions du protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007, *Doc. parl.*, Sénat, session 2006-2007, n° 2411/1, plus précisément p. 34.

(57) Sénat, *Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques*, session 2016-2017, n° 253/2.

(58) *Ibid.*, p. 3.

(59) *Ibid.*, p. 6.

(60) A ce sujet, voy. <http://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/plan-national-climat>, dernière consultation le 13 juillet 2017.

des mesures fiscales alternatives, le suivi des décisions et des actions en matière de transport et de mobilité, de production d'énergie, de biomasse, de recherche scientifique, etc., dans le but de réduire les émissions de GES, ainsi que la préparation, le suivi et l'introduction de rapports, conformément à la CCNUCC(61).

A la suite de la ratification du Protocole de Kyoto par la Belgique et de la décision européenne relative à l'exécution conjointe des engagements — *EU burden sharing* (62) —, la CIE a décidé en 1998 d'élaborer un PNC en vue d'atteindre l'objectif de réduction de 7,5 % d'émission de GES. Afin de concrétiser ces engagements, les régions et l'autorité fédérale ont conclu, le 14 novembre 2002, l'accord de coopération qui a institué, tel que précédemment exposé, la CNC(63). Grâce au travail de celle-ci, un PNC pour la période 2009-2012 a pu voir le jour en décembre 2008(64). Celui-ci a permis de formaliser les axes stratégiques prioritaires que la Belgique entendait mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs résultant du Protocole de Kyoto. Il visait également à mettre en place un système coordonné de surveillance en vue d'assurer le suivi, l'évaluation et l'adaptation des politiques et mesures, à initier l'élaboration d'une Stratégie Nationale d'Adaptation au changement climatique, de même qu'à préparer une vision à long terme de la lutte contre le changement climatique. Cependant, en dressant un inventaire de mesures, pour la plupart déjà existantes, ce premier PNC souffrait d'un manque de vision stratégique, s'inscrivant dans une démarche plus descriptive que prospective. Un autre élément important de la politique climatique nationale réside dans l'Accord sur la répartition des charges nationales pour la première période du protocole de Kyoto (2008-2012), conclu par le Comité de concertation en 2004(65). Selon cet accord, la Région flamande s'engageait à réduire ses émissions de GES de 5,2 %, la Région wallonne de 7,5 %, tandis que la Région de Bruxelles-Capitale se voyait octroyer une augmentation de ses émissions de 3,475 %, par rapport à l'année de base 1990. Le Gouvernement fédéral s'engageait à prendre une série de mesures internes complémentaires de réduction des émissions, pour au moins 4,8 millions de tonnes d'équivalent CO₂ avec évaluation annuelle. Les réductions induites par ces mesures fédérales profitaient aux régions. En outre, le Gouvernement

(61) Sénat, Commission des affaires sociales, séance du 24 octobre 1996, *Ann. parl.*, session 1996-1997, n° 54, pp. 444 et s.

(62) Décision de la Commission du 14 décembre 2006 établissant les quantités respectives d'émissions attribuées à la Communauté européenne et à chacun de ses Etats membres relevant du protocole de Kyoto conformément à la décision 2002/358/CE, notifiée sous le numéro C(2006) 6468 (2006/944/CE).

(63) Voy. *infra*.

(64) Plan National Climat pour la Belgique 2009-2012, disponible sur http://www.climat.be/files/7813/8262/1900/PNC_2009-2012-2.pdf, dernière consultation le 13 juillet 2017.

(65) Accord du Comité de concertation du 8 mars 2004 : Kyoto — Répartition des charges nationales.

fédéral s'était engagé à acheter 12,3 millions de droits d'émission pour la période 2008-2012(66).

A plusieurs reprises, le PNC a été vivement critiqué. Ainsi, la Cour des comptes, dans un rapport de 2009, remarque que le PNC « ne répond pas aux normes d'un plan, n'est pas un outil politique » et qu'« [i]l s'agit d'une codification des plans climatiques régionaux, complétée par des mesures fédérales », ajoutant « qu'aucun caractère directeur n'émane du plan »(67). Le conseil fédéral du développement durable a, dans le même sens, estimé que le texte ne constituait pas un plan mais « un état des lieux et un inventaire des mesures décidées par les différents niveaux de pouvoir et ayant déjà fait l'objet de mesures d'exécution »(68). Un nouveau PNC était attendu pour la période 2013-2020. La CNC avait décidé le 26 avril 2014 que celui-ci devrait être établi mais sa réalisation est subordonnée aux négociations sur le partage de la charge 2013-2020 intra-belge (*burden sharing*) qui n'ont pas abouti à ce jour(69). Cependant, le 1^{er} février 2017, la CNC a estimé que « compte tenu de la procédure en cours d'établissement d'un nouveau Plan National Energie-Climat 2030, et vu que les entités possèdent déjà leurs plans 2013-2020, les membres de la CNC décident *de ne pas produire un plan climat national pour 2013-2020* »(70). Quatre années après le début de la période sur laquelle ce nouveau PNC est supposé porter, celui-ci n'a donc pas encore pu voir le jour. La politique climatique nationale, pour la période 2013-2020, se caractérise donc par l'absence de plan national, tel que le requiert pourtant l'Accord de coopération de 2002, et un cadre d'action qui repose *de facto* uniquement sur les plans et actions adoptés au niveau des différentes entités. Si ce constat est loin d'empêcher toute action en matière de politique climatique, l'absence d'un PNC pour la période en cours entraîne un certain degré d'imprévisibilité et risque sans doute de mettre à mal l'utilité même d'un PNC — l'absence de plan national pour la période 2013-2020 créant un précédent —. Pour que le PNC devienne un réel outil politique, il faudrait qu'il soit adopté préalablement à la période qu'il entend couvrir. Enfin, ce constat met également la crédibilité de la CNC en jeu, puisque celle-ci s'est avérée dans l'incapacité d'exercer sa mission centrale.

A côté de ces accords *politiques*, plusieurs accords de coopération — c'est-à-dire des instruments davantage *juridiques* — participent égale-

(66) Plan National Climat, p. 22.

(67) Cour des comptes, Politique climatique fédérale, *Mise en œuvre du protocole de Kyoto : rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, Bruxelles, juin 2009, disponible sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=920cb182-459a-4f9d-8208-9012d3eca001>, dernière consultation le 13 juillet 2017.

(68) Avis sur l'accord de coopération climat entre l'Etat fédéral et les régions, approuvé par l'assemblée générale du 18 décembre 2001, p. 9, disponible sur <http://www.frd0-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2001a18f.pdf>, dernière consultation le 13 juillet 2017.

(69) Voy. *infra*.

(70) Décisions de la CNC du 1^{er} février 2017. C'est nous qui soulignons.

ment à une harmonisation à l'échelle nationale de la politique en matière de changement climatique. L'accord de coopération du 14 novembre 2002 sur l'exécution et le suivi d'un PNC, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, déjà mentionné(71), peut ainsi être relevé. Un accord de coopération complémentaire du 19 février 2007 a été adopté afin de mettre en œuvre les mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto et de transposer la directive 2004/101/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans la Communauté, au titre des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto(72). Trois accords de coopération, respectivement du 26 avril 2013, du 2 septembre 2013 et du 20 janvier 2017 organisent le marché belge du carbone, par la coordination de la participation de la Belgique aux procédures européennes conjointes de passation de marché pour la désignation d'une plateforme d'enchères, d'une plateforme d'enchères transitoire, ainsi qu'une instance de surveillance des enchères et l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES, conformément au droit européen(73). Enfin, un accord de coopération portant sur le *burden sharing* intra-belge pour la période 2013-2020 a été adopté en novembre 2016. Il doit toutefois encore faire l'objet des procédures d'assentiment des quatre parties contractantes, avant sa publication au *Moniteur belge*. La sous-section suivante expose les difficultés sous-jacentes à son adoption.

C. La négociation du *burden sharing* intra-belge

L'accord sur le *burden sharing* intra-belge porte sur la répartition des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020. Certaines confusions ont pu apparaître, au niveau politique et médiatique, notam-

(71) *M.B.*, 27 juin ??? 15 juillet 2003.

(72) Accord de coopération du 19 février 2007 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, *M.B.*, 11 avril 2008.

(73) Protocole d'accord du 26 avril 2013 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la participation de la Belgique aux procédures européennes conjointes de passation de marché pour la désignation d'une plateforme d'enchères, d'une plateforme d'enchères transitoire, ainsi qu'une instance de surveillance des enchères, *M.B.*, 10 juillet 2013 ; accord de coopération du 2 septembre 2013 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *M.B.*, 2 décembre 2013 ; accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, et à certains aspects de la mise aux enchères conformément au règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission, *M.B.*, 6 février 2017.

ment quant à son objet. Nous proposons de les éclaircir avant de présenter plus en avant le processus de négociation. L'accord porte sur les éléments suivants : (1) la répartition de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les secteurs non-ETS(74) ; (2) la répartition de l'objectif en matière d'énergie renouvelable(75) ; (3) le partage des revenus issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions (ETS) ; (4) la contribution obligatoire de chaque partie contractante au financement climatique international.

Lors de la COP21, en décembre 2015, les quotidiens de l'époque soulignaient qu'à leur arrivée à Paris, les ministres n'avaient pas encore à conclure un accord climatique au niveau national, titrant alors « La Belgique débarque à la COP21 sans accord climatique ! »(76), ou « België trekt met zes ministers en voorlopig zonder akkoord naar de klimaattop »(77). Après l'adoption de l'accord politique du 4 décembre 2015 sur le *burden sharing*, les différents ministres belges du climat affirmaient que « [l]a conclusion de cet accord [...] permet à la Belgique de relever les défis climatiques à venir, qui constituent l'enjeu de la COP21 à Paris »(78), qu'« [e]nfin un accord essentiel pour le climat et pour l'image de la Belgique [...] permettra de faire baisser la température intra-belge de deux degrés »(79), ou encore que « [c]haque des parties a fait des efforts importants pour aboutir à ce compromis. Nous retrouvons maintenant une place légitime à la table des négociations internationales pour tracer les contours d'un accord international ambitieux »(80).

La COP21 a certes créé un *momentum* pour l'adoption de l'accord sur le *burden sharing* intra-belge mais celui-ci portait sur des problématiques bien plus larges que celles qui étaient soulevées par la Conférence internationale. En réalité, le seul pan de l'accord qui était nécessaire à l'établissement de la position belge pour la COP21 était celui de l'engagement sur le financement international. Au surplus, l'accord concernait la répartition des émissions pour les secteurs non-SEQE pour la période 2013-2020 et des objectifs en matière d'énergies renouvelables pour 2020, tels qu'imposés par l'Union européenne. La COP21, au contraire, visait à établir des objectifs pour la période *après 2020*. Dès lors, l'accord du 4 décembre 2015 consistait davantage en l'exécution des obligations existantes qu'en la préparation d'une position commune pour négocier l'accord de Paris. Cela étant, il faut

(74) Conformément à la décision n° 406/2009/CE.

(75) Conformément à la directive 2009/28/CE.

(76) « La Belgique débarque à la COP21 sans accord climatique ! », *La libre Belgique*, 30 novembre 2015.

(77) « België trekt met zes ministers en voorlopig zonder akkoord naar de klimaattop », *De Morgen*, 27 novembre 2015.

(78) Déclaration de Marie Christine Marghem, ministre fédérale de l'Environnement.

(79) Déclaration de Paul Furlan, ancien ministre wallon de l'Energie et du Climat.

(80) Déclaration de Céline Fremault, ministre bruxelloise en charge de l'Environnement et de l'Energie.

reconnaître que, sur le plan politique, l'absence d'accord pour la période 2013-2020 rendait les dirigeants belges peu crédibles sur la scène internationale. Ces précisions étant faites, il nous est permis d'analyser le processus de négociation du *burden sharing* intra-belge.

La négociation du *burden sharing* intra-belge a commencé en 2008 avec l'adoption du paquet Energie-Climat de l'Union européenne, pour aboutir, fin 2016, à l'adoption d'un accord de coopération(81). Au cours de ces huit années, différents événements ont jalonné les négociations. Lors d'une audition au Sénat en juin 2016, Peter Wittoeck, chef de service changement climatique au SPF Santé publique, a soulevé que « les négociations se sont tenues par séquences avec en alternance des moments actifs et des moments inactifs »(82). Les négociations ont en effet débuté en 2009 au sein de la CNC, qui avait mandaté un groupe de travail spécifique — le groupe de travail technique Energie-Climat — pour émettre des recommandations aux parties concernées par les négociations. Celui-ci a été établi en collaboration avec le groupe Concertation entre l'Etat et les régions en matière d'énergie (CONCERE) et était composé de représentants des administrations concernées, désignés par les quatre parties (Autorité fédérale et régions). Ce groupe de travail était présidé par le Bureau fédéral du Plan. Un premier rapport a été déposé par le groupe de travail en 2010, comprenant les conclusions de l'institution mais la crise gouvernementale de 2010-2011 a entraîné un arrêt temporaire des négociations. En 2012, un rapport actualisé a été transmis à la CNC. Les discussions ont repris en 2013, sous la présidence de la Région wallonne, au niveau de la CNC cette fois. Un premier groupe de travail a alors été mandaté pour rédiger un accord de coopération. En parallèle de ce travail technique, des discussions ont été menées en vue de proposer au comité de concertation un projet d'accord politique, menant à une note du 17 décembre 2013. Cependant, les négociations n'ont pas pu aboutir. Lors de la présidence wallonne, plusieurs clés de répartition avaient été proposées. Celles-ci étaient basées sur différents critères tels le PIB par habitant, le revenu disponible par habitant ou encore les émissions par habitant. Toutefois, aucun consensus n'a pu être dégagé, ceci en raison notamment de la situation contrastée entre les trois régions(83).

En 2014, une contre-proposition a été déposée unilatéralement au comité de concertation par la Région flamande. Celle-ci a été rejetée par les autres entités qui ont demandé de recommencer les négociations sur la base de la note du 17 décembre 2013. Suite à ce nouvel échec, les discussions ont été interrompues pendant un an, pour reprendre en 2014, sous

(81) La ligne du temps des négociations est présentée dans un rapport du Sénat de 2016, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/2, pp. 39 et s.

(82) Audition de Peter Wittoeck, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, p. 25.

(83) Audition de Dominique Perrin, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, p. 48.

la présidence de la Région de Bruxelles-Capitale. Durant cette année, de nombreuses réunions ont été menées, de manière informelle, au sein de groupes politiques restreints (hors CNC), selon une méthodologie qui se voulait davantage claire et transparente. La négociation de l'exécution des obligations européennes a été menée conjointement à celle de l'élaboration d'une position commune pour la COP21. Trois des quatre volets négociés avaient trait à la mise en œuvre du paquet Energie-Climat de l'Union européenne pour la période 2013-2020. Il s'agissait de répartir les efforts en matière de réduction d'émissions des secteurs non-SEQE, établis à 15 % de réduction par rapport au niveau de l'année 2005 et en matière d'augmentation de la part d'énergie renouvelable, qui devrait atteindre, à l'horizon 2020, 13 % de la consommation finale d'énergie brute. Enfin, il s'agissait de répartir les revenus de la mise aux enchères des quotas de CO₂ pour 2013-2020. Le quatrième volet était relatif au financement climatique international, dans le cadre de la CCNUCC. Dans cette matière, l'engagement de la Belgique et de ses entités est laissé à leur appréciation. Après de longues et intenses négociations, les parties sont finalement arrivées à un accord politique le 4 décembre 2015, quatre jours après le début de la COP21.

Dans les grandes lignes, l'accord politique de décembre 2015 fixe les niveaux de réduction d'émission de GES pour les secteurs non-SEQE à 15,7 % pour la Région flamande, 14,7 % pour la Région wallonne et 8,8 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. En matière d'énergies renouvelables, les différentes entités du pays s'engagent à porter la part de ces énergies à l'horizon 2020 à 2,156 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) pour la Région flamande, 1,277 Mtep pour la Région wallonne, 0,073 Mtep pour la Région de Bruxelles-Capitale et 0,718 Mtep pour le fédéral. La première tranche des revenus de la mise aux enchères des quotas de CO₂ résultant du SEQE (326 millions d'euros, soit la somme accumulée à la date de conclusion de l'accord politique) est par ailleurs divisée selon les pourcentages suivants : 10 % pour le fédéral, 53 % pour la Région flamande, 30 % pour la Région wallonne et 7 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. L'accord fixe également la répartition des revenus à venir jusqu'en 2020. Enfin, des engagements au niveau des contributions annuelles au financement climatique international sont pris à la hauteur de 25 millions par l'autorité fédérale, 14,5 millions pour la Région flamande, 8,25 millions pour la Région wallonne et 2,25 millions pour la Région de Bruxelles-capitale.

Certaines questions de fond ont ralenti le déroulement des négociations, notamment celle des clés de répartition⁽⁸⁴⁾. L'objectivation de ces clés et les critères utilisés sont en effet d'une grande complexité, chacun d'entre

(84) *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, pp. 70 et s.

eux impliquant un choix politique, avantageant nécessairement l'une ou l'autre entité(85). L'instabilité gouvernementale et les fluctuations entre les présidences ont également été mises en cause. L'accord politique prévoyait la rédaction d'un accord de coopération dans un délai de deux mois maximum, soit pour janvier 2016 au plus tard. Cependant, celui-ci a seulement été validé par le comité de concertation le 26 octobre 2016 et doit désormais être approuvé par chaque entité. Les raisons d'un tel délai tiennent notamment en ce que la Région flamande a voulu ajouter un mécanisme de solidarité au document initial, qui permettrait à une entité d'en soutenir une autre qui n'atteindrait pas ses objectifs en matière d'énergie renouvelable ainsi qu'au manque d'initiative de la présidence fédérale de la CNC, qui a conduit les ministres régionaux à négocier en dehors de celle-ci(86). Alors que la procédure d'assentiment semblait sur le point d'être finalisée, l'actuel blocage politique au niveau régional wallon et bruxellois, en raison de l'annonce par le cdH qu'il ne souhaitait plus gouverner avec la majorité en place, constitue pour l'heure un nouveau frein à l'aboutissement de ces formalités.

CONCLUSION

La présente contribution a fait apparaître les tensions qui existent en Belgique entre les facteurs d'autonomie, d'une part, et d'harmonisation, d'autre part, dans la perspective de la lutte contre le changement climatique. L'*autonomie* est intrinsèquement liée à la structure fédérale du pays et implique le morcellement des politiques des entités autonomes. Elle représente potentiellement un obstacle considérable à la formation d'une vision commune à l'échelle nationale. En matière de politique climatique, la fragmentation liée à la répartition des compétences entre les entités connaît en outre un second degré de différenciation. À côté de la différenciation entre entités, une différenciation intra-entités peut être observée. La multiplicité des domaines d'actions concernés par la politique climatique suggère en effet l'implication de plusieurs ministres. Plus les compétences sont morcelées, plus le risque est grand que celles-ci relèvent de ministres différents et mènent à des politiques incohérentes. Pour contrebalancer ces effets, nous avons suggéré qu'un ministre du Climat — qui devrait idéalement être le Premier ministre au niveau fédéral et le Ministre-président à l'échelon régional — soit nécessairement chargé, dans chaque entité, d'assurer la coordination interne des politiques en matière de changements climatiques.

À l'opposé, plusieurs facteurs d'*harmonisation*, se matérialisant dans la conclusion d'accords de coopération et de plans nationaux, tendent à

(85) *Ibid.*

(86) «Climat : l'accord intrabelge est conclu », *Le Soir*, 12 octobre 2016.

œuvrer à une vision commune de la politique à l'échelle nationale. Bien que de nombreux accords de coopération aient été adoptés pour régler des points précis de la politique climatique, leur conclusion semble encore relever, à l'heure actuelle, des accords dont la conclusion est facultative. Cela étant, leur adoption obéit à un processus qui peut s'avérer laborieux ; l'accord sur le *burden sharing* intra-belge en est l'illustration parfaite. Au niveau des accords politiques, le constat est tout aussi alarmant. Tant le contenu du PNC pour la période 2009-2012 que l'absence de plan pour la période 2013-2020 laissent à penser que la CNC n'est pas en mesure d'exercer sa mission centrale, ce constat entraînant l'absence de cadre directeur pour la politique climatique à l'échelle nationale.

Le problème vient-il d'un manque de volonté politique ou réside-t-il dans la conception du cadre institutionnel belge ? Certains ont, en tout cas, prôné une « refédéralisation » des compétences en matière de climat (87). Cette proposition s'inscrit dans une mouvance vers une « refédéralisation » de la Belgique, qui se situe à contre-courant du, bientôt cinquantenaire, processus de fédéralisation de l'Etat. Sans entrer dans des considérations d'ordre politique, l'idée nous semble devoir être écartée, dès lors qu'attribuer toutes les compétences en matière de climat à l'autorité fédérale reviendrait à recentraliser la quasi-intégralité des compétences fédérées ; une dimension climatique étant, en effet, susceptible de se cacher dans un grand nombre d'entre elles. D'autres ont mis en exergue les dysfonctionnements de la CNC dans son rôle d'institution clé de la politique climatique nationale et de la coopération entre les entités en la matière. Ainsi, le Sénat a recommandé la création d'un organe interparlementaire de concertation, permettant d'assurer un plus grand contrôle démocratique du travail de la CNC. Nous avons également pu émettre des réserves sur cette dernière suggestion.

Enfin, dans ce débat, il nous semble que deux développements juridiques, participant à une dynamique de contrainte à l'égard de décideurs politiques, méritent d'être relevés. Le premier est interne et émane de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. La Cour a, en effet, admis que certains pans de la politique climatique relèvent des accords dont la conclusion est obligatoire, en raison du caractère trop imbriqué des compétences en jeu. Il sera intéressant de voir, à l'avenir, dans quelle mesure la Cour appliquera le même type de raisonnement à d'autres pans de la politique climatique, astreignant alors les législateurs concernés à la conclusion d'accords de coopération. Le second, externe, a trait à l'intensification des obligations européennes, notamment quant à la gouvernance climatique. Récemment, les instances européennes ont en effet émis plusieurs propositions en vue d'intensifier les obligations de gouvernance liées aux politiques énergétiques

(87) C'est le cas notamment de l'Open Vld.

et climatiques des États membres(88). Celles-ci impliqueraient un plus grand contrôle de la Commission européenne qui, d'une part, préparerait les orientations détaillées de ce processus et le contenu des plans nationaux et, d'autre part, évaluerait les plans des États membres afin de déterminer si les mesures et les engagements pris par chaque État membre sont suffisants pour atteindre les objectifs.

(88) Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des Régions, *Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030*, COM/2014/015 final, et plus spécifiquement le point 3.1.

CHRONIQUE NATIONALE

LA COUR CONSTITUTIONNELLE CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE 2016

SOUS LA DIRECTION ET LA COORDINATION DE
PIERRE NIHOUL

PAR

PIERRE NIHOUL,
JEAN-THIERRY DEBRY,
MORGANE BORRES,
ANNE-SOPHIE BOUVY,
MARIE SOLBREUX
ET
CÉLIA NENNEN (*)

En 2016, la Cour a rendu 170 arrêts. Elle clôt ainsi définitivement 206 affaires. En outre, une affaire a été définitivement clôturée par une ordonnance. Durant cette même année, la Cour fut saisie de 249 affaires nouvelles.

I. LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

A. *Les principes généraux*

1. L'égalité et la non-discrimination

Régime transitoire. — Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Si mesures transitoires il y a, celles-ci doivent être géné-

(*) Pierre Nihoul, est juge à la Cour constitutionnelle et chargé de cours à l'Université catholique de Louvain ; Jean-Thierry Debry est référendaire à la Cour constitutionnelle ; Morgane Borres, Anne-Sophie Bouvy, Marie Solbreux et Célia Nennen sont assistantes à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain.

rales et fondées sur des critères objectifs et pertinents qui justifient les raisons pour lesquelles certaines personnes bénéficieront, à titre transitoire, de mesures dérogatoires au régime établi par la norme nouvelle (n^{os} 99/2016, 148/2016 et 156/2016).

L'article 7 de la loi du 16 mars 2000 soumet les candidats militaires actifs à l'obligation de rembourser une partie des traitements perçus au cours de leur formation s'ils ont acquis soixante crédits avant son entrée en vigueur ou s'ils les ont acquis à la fin de l'année académique en cours, alors qu'ils ne pouvaient pas prévoir, au moment de leur engagement à l'armée ou au moment de l'acquisition des soixante crédits, que cette acquisition les soumettrait à l'obligation de remboursement. La disposition en cause, malgré l'absence de disposition transitoire, impose une obligation qui n'est pas sans justification raisonnable à ceux qui se sont déjà engagés à l'armée et ne porte pas une atteinte excessive à leurs attentes légitimes (n^o 156/2016).

L'article 72, § 1^{er}, de la loi du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé prévoit que les personnes qui souhaitent exercer la profession de technologue de laboratoire médical ou en imagerie médicale doivent désormais être titulaires d'un agrément délivré par le ministre de la Santé publique. Afin d'éviter qu'un grand nombre de praticiens ne perdent leur emploi dès lors qu'ils ne remplissent pas les conditions de qualification pour obtenir cet agrément mais peuvent se prévaloir d'une expérience suffisante, l'article 153, § 3, alinéa 3, de la même loi prévoit que ceux qui, au 2 décembre 2013, peuvent se prévaloir d'une expérience d'au moins trois ans, sont autorisés à continuer à exercer. Néanmoins, en rétroagissant à la date du 2 décembre 2013, cette disposition tient compte uniquement de l'expérience professionnelle utile acquise, excluant ainsi du bénéfice de la mesure les praticiens qui ont acquis trois ans d'expérience entre le 3 décembre 2013 et la date d'entrée en vigueur de la disposition attaquée, le 27 août 2015, sans que cela soit raisonnablement justifié (n^o 148/2016).

Dans le même ordre d'idées, l'article 153, § 3, alinéa 1^{er} de la même loi dispose que pour continuer leurs activités, les assistants pharmaceutico-techniques doivent disposer d'une expérience de trois années à la date du 2 juillet 1997, alors que la procédure d'agrément n'est devenue effective que le 1^{er} septembre 2010. Ce faisant, cette disposition introduit une différence de traitement disproportionnée entre, d'une part, les personnes qui disposaient de trois années d'expérience le 2 juillet 1997, lesquelles peuvent bénéficier de droits acquis indépendamment de leur (éventuelle) expérience ultérieure (entre 1997 et 2010) et, d'autre part, les personnes qui ne disposaient pas de trois années d'expérience le 2 juillet 1997, lesquelles ne peuvent pas bénéficier de droits acquis alors qu'elles disposent de trois années d'expérience (voire davantage) en date du 1^{er} septembre 2010 (n^o 99/2016).

2. Vie privée et familiale

1. Notion. — Il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable (n^{os} 12/2016, 77/2016, 84/2016, 108/2016 et 161/2016). Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution. Il en va de même de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (n^o 108/2016).

2. Champ d'application. — Les procédures relatives à l'établissement ou à la contestation de paternité concernent la vie privée parce que la matière de la filiation englobe d'importants aspects de l'identité personnelle d'un individu (n^{os} 18/2016, 77/2016 et 84/2016). L'émission de radiations non ionisantes provenant d'antennes GSM touche à la vie privée (n^o 12/2016). Ce droit englobe également la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles, telles que les nom, adresse, activités professionnelles, relations personnelles, empreintes digitales, images filmées, photographies, communications, données ADN, données judiciaires (condamnations ou inculpations), données financières et informations concernant des biens (n^o 18/2016).

Qu'en est-il du nom de famille ? Contrairement au droit de porter un nom, celui de donner son nom de famille à son enfant ne peut être considéré comme un droit fondamental. En matière de réglementation de l'attribution du nom, le législateur dispose par conséquent d'un pouvoir d'appréciation étendu, pour autant qu'il respecte le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec le droit au respect de la vie privée et familiale. L'article 335, § 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, du Code civil, qui dispose qu'en cas de désaccord ou en cas d'absence de choix, l'enfant porte le nom de son père, est incompatible avec les articles 10, 11 et 11*bis*, alinéa 1^{er} de la Constitution. La disposition attaquée traite, en effet, de manière différente des personnes se trouvant dans des situations similaires, les mères étant traitées autrement que les pères dans leur droit de transmettre leur nom de famille à leur enfant. Cette différence de traitement est fondée sur le critère du sexe des parents et ne peut être justifiée que par des considérations très fortes. Ni la tradition, ni la volonté d'avancer progressivement ne peuvent être tenues pour des considérations très fortes. Par ailleurs, la disposition attaquée peut avoir pour effet de donner ainsi un droit de *veto* au père d'un enfant dans l'hypothèse où la mère de l'enfant manifeste la volonté de donner à cet enfant son propre nom ou un double nom et où le père n'est pas d'accord avec ce choix (n^{os} 2 et 162/2016). Par

contre, l'article 335, § 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, du Code civil ne viole pas les articles 10, 11 et 22*bis* de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 8 et 14 de la CEDH, en ce qu'il ne prévoit aucun contrôle de l'intérêt de l'enfant dans l'attribution du nom. Accorder au juge le pouvoir d'attribuer le nom de l'enfant après avoir apprécié l'intérêt de cet enfant ou lui permettre de modifier l'attribution légale du nom de l'enfant sur la base de l'intérêt de cet enfant porterait atteinte à l'objectif de fixer de manière simple, rapide et uniforme le nom d'un enfant dès sa naissance. L'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose, à cet égard, que l'enfant est enregistré dès sa naissance et a, dès celle-ci, le droit à un nom (n° 162/2016).

3. Délégations. — Le terme « loi » utilisé dans l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution désigne une disposition législative. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, cette disposition garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans ce droit ne pourra avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur. Pour contrôler la constitutionnalité d'une délégation accordée au pouvoir exécutif, il faut tenir compte de toutes les dispositions législatives qui régissent la matière en question (n° 108/2016).

4. Ingérences et limites. — Ni l'article 22 de la Constitution ni l'article 8 de la Convention n'excluent une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit mais ils exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive pour l'autorité publique de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée et familiale, même dans la sphère des relations entre les individus (n°s 18/2016, 77/2016, 84/2016 et 108/2016). Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence (n° 108/2016). Plus particulièrement lorsque l'intervention de l'autorité présente un caractère secret, la loi doit offrir des garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, en délimitant le pouvoir d'appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d'une part, et en prévoyant des procédures qui permettent un contrôle juridictionnel effectif, d'autre part

(n° 108/2016). Enfin, le législateur, lorsqu'il élabore un régime qui entraîne une ingérence de l'autorité publique dans la vie privée, jouit d'une marge d'appréciation pour tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. Cette marge d'appréciation du législateur n'est toutefois pas illimitée : pour apprécier si une règle législative est compatible avec le droit au respect de la vie privée, il convient de vérifier si le législateur a trouvé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause. Pour cela, il ne suffit pas que le législateur ménage un équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble mais il doit également ménager un équilibre entre les intérêts contradictoires des personnes concernées (n°s 18/2016, 77/2016, 84/2016 et 108/2016).

En matière de *traitement de données personnelles dans des banques de données policières* (n° 108/2016), il résulte de ces principes que le législateur doit indiquer de manière suffisamment précise la nature des données qui peuvent être traitées et dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé, le niveau de précision requis dépendant notamment du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires, de sorte que l'exigence de prévisibilité dans des domaines liés à la sécurité nationale ne peut avoir la même portée que dans d'autres domaines. Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel dans des banques de données par les services de police, il convient dès lors de tenir compte notamment de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage abusif, par les services de police, des données à caractère personnel traitées. Les droits et intérêts en cause en l'espèce sont, d'une part, le droit au respect de la vie privée des personnes dont les données sont traitées dans une banque de données policière et, d'autre part, l'efficacité des services de police dans l'exercice de leurs missions légales, notamment dans le cadre de la protection des droits et libertés d'autrui.

3. Liberté d'association

1. Généralités. — La liberté d'association, prévue par l'article 27 de la Constitution, a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités, mais non la représentation dans une personne morale de droit public (n° 53/2016). Elle implique le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association,

mais également le droit de ne pas s'associer (n° 53/2016). Elle ne peut être soumise à des mesures préventives (n° 130/2016). L'article 27 de la Constitution trouve son pendant à l'article 11 de la CEDH et à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

2. Liberté de fonder des syndicats, de s'y affilier et de négocier collectivement les conditions de travail. — La liberté d'association implique le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier. Par conséquent, le droit de négocier collectivement des conditions de travail constitue en principe un élément essentiel de la liberté d'association. Le blocage et le saut de « l'indice santé lissé » sont une ingérence de l'autorité dans le fruit des négociations collectives relatives aux rémunérations et traitements qui prévoient une liaison de ceux-ci à la fluctuation des prix. Néanmoins, ces mesures poursuivent un objectif légitime, à savoir favoriser la compétitivité des entreprises en réduisant l'écart salarial de la Belgique par rapport aux pays voisins et maintenir les dépenses publiques dans des limites raisonnables, et elles ne sont pas dépourvues de justification raisonnable. En outre, dès lors que ces mesures ne concernent qu'un aspect limité de la détermination du montant des rémunérations et traitements, elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de mener des négociations collectives et de conclure des conventions collectives (n° 130/2016).

4. Liberté d'expression

1. Principes. — La liberté d'expression, consacrée par les articles 19 de la Constitution, 9 et 10 de la CEDH et 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une fraction de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique. L'exercice de la liberté d'expression implique néanmoins certaines obligations et responsabilités, notamment le devoir de principe de ne pas franchir certaines limites tenant notamment à la protection de la réputation et aux droits d'autrui. Les exceptions dont elle est assortie appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (n° 72/2016).

2. Sexisme. — L'article 2 de la loi du 22 mai 2014, qui érige en infraction l'expression, notamment verbale ou écrite, d'un mépris à l'égard d'une personne ou l'expression du fait de la considérer comme inférieure ou comme réduite à sa dimension sexuelle, constitue une ingérence — prévue par une loi suffisamment accessible et précise — dans le droit à la liberté d'expression. En plus de poursuivre plusieurs objectifs légitimes — garantir l'égalité

des hommes et des femmes, et plus spécifiquement lutter contre les violences en raison du sexe —, cette ingérence est nécessaire pour les atteindre et est proportionnée dans la mesure où l'exigence, d'une part, d'un dol spécial et, d'autre part, que l'infraction ait eu pour conséquence d'avoir gravement porté atteinte à la dignité de personnes déterminées, exclut que puissent être incriminés les pamphlets, les plaisanteries, les caricatures, les opinions et, singulièrement, les opinions relatives à la place et au rôle différents des personnes en fonction de leur sexe au sein de la société, les publicités et toute expression qui, faute du dol spécial requis, relève de la liberté d'expression (n° 72/2016).

3. Activités commerciales. — La liberté d'expression est également applicable à la diffusion d'informations concernant des activités commerciales. La publicité, dans le domaine des actes médicaux, constitue certes une manière d'informer les citoyens des biens et services disponibles, mais elle peut néanmoins être restreinte afin d'empêcher la concurrence déloyale et la publicité trompeuse. Dans certaines circonstances, la publication de publicités objectives et conformes à la réalité peut même être soumise à des restrictions, notamment en vue de la protection de la santé publique, à condition de réaliser un juste équilibre entre les intérêts en cause (n° 1/2016).

5. Protection des biens et droit de propriété

L'article 16 de la Constitution offre une triple protection du droit de propriété.

1. Les procédures. — Cette disposition constitutionnelle ne contient pas d'exigences spécifiques quant à la forme que doit prendre l'autorisation d'exproprier, que le législateur détermine dans une procédure organisée à cet effet. L'autorisation d'expropriation doit toutefois être organisée par le législateur compte tenu du caractère fondamental du droit de propriété et des garanties constitutionnelles relatives aux privations de propriété pour cause d'utilité publique (n° 73/2016).

La procédure prévue par la loi du 26 juillet 1962 garantit qu'une expropriation ne puisse être poursuivie selon la procédure d'extrême urgence qu'à la condition que le pouvoir exécutif constate expressément dans un arrêté d'expropriation que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs biens clairement identifiés soit indispensable pour cause d'utilité publique. En prévoyant que l'approbation globale par le gouvernement régional d'un programme de revitalisation urbaine vaut autorisation d'exproprier un bien déterminé alors que les expropriations nécessaires à cette fin ne constituent pas, en tant que telles, un des éléments que doit contenir le programme de revitalisation urbaine, le législateur a porté une atteinte disproportionnée aux droits des propriétaires concernés, aucun objectif de célérité ou d'effi-

cacité ne pouvant justifier qu'une expropriation ne soit pas autorisée en tant que telle, sans un arrêté d'expropriation individualisé adopté à cet effet, justifiant concrètement l'appropriation forcée d'un ou de plusieurs biens précis (n° 73/2016).

2. *L'utilité publique.* — Dans l'interprétation selon laquelle la même disposition dispense le gouvernement régional de motiver l'urgence et l'utilité publique de l'expropriation, elle viole l'article 16 de la Constitution. Il existe toutefois une autre interprétation possible de la disposition en cause selon laquelle, en renvoyant à la loi du 26 juillet 1962, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, indique que l'ordonnance du 28 janvier 2010 ne déroge en rien aux dispositions de cette loi et ne dispense nullement l'autorité expropriante de constater, sous le contrôle ultérieur du juge de paix, que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour cause d'utilité publique. L'autorisation d'expropriation, décidée dans un arrêté spécifique, doit dès lors établir cette motivation spécifique pour l'expropriation d'un ou de plusieurs biens déterminés, en se référant, le cas échéant, aux objectifs et travaux poursuivis par le programme de revitalisation urbaine (n° 73/2016).

3. *L'indemnité juste et préalable.* — La législation relative à la gestion des sols pollués met les obligations d'assainissement en principe à charge du titulaire des droits réels en cas d'aliénation du bien. Tenant compte du fait que l'expropriation n'est pas volontaire, le législateur a mis ces obligations à charge de l'autorité expropriante, laquelle est également subrogée dans le droit d'action récursoire contre la personne responsable de la pollution. Le juge est-il autorisé, lors de la fixation de l'indemnité d'expropriation, à déduire les coûts d'assainissement escomptés ? L'indemnité d'expropriation correspond, en principe, à la valeur de marché du bien immobilier qui est influencée par l'obligation d'assainissement qui grève le bien. Si l'exproprié a généré la pollution, le juge peut tenir compte des frais de traitement de cette pollution lorsqu'il fixe l'indemnité provisoire d'expropriation. Si tel n'était pas le cas, l'exproprié s'enrichirait de manière abusive. Par contre, si l'exproprié n'a pas généré la pollution et n'est pas tenu à l'obligation d'assainissement, l'article 16 de la Constitution exige que le tribunal ne déduise pas les frais de traitement de la pollution du sol lorsqu'il fixe le montant de l'indemnité provisoire d'expropriation. Une telle déduction aurait pour conséquence que l'exproprié devrait supporter définitivement les coûts de traitement et recevrait éventuellement une indemnité d'expropriation trop faible, puisqu'il ne dispose pas du droit d'action récursoire (n° 103/2016).

L'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais est-elle compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution lorsqu'il est interprété en ce sens qu'il est accordé au propriétaire d'un immeuble bâti partiellement exproprié la seule valeur d'achat, et non

une indemnité d'expropriation complète, pour la portion bâtie de sa propriété qui subsiste après l'expropriation partielle — portion qui, par suite de cette expropriation partielle et de la démolition d'une maison ou d'un bâtiment que cette expropriation nécessite, est devenue inconstructible et n'a quasiment pas (ou plus) de valeur économique, alors qu'une indemnité d'expropriation complète est accordée au propriétaire dont la parcelle bâtie est entièrement expropriée ? La différence entre l'indemnité d'expropriation pour la partie expropriée et l'indemnité pour la partie non expropriée consiste essentiellement en ce que, dans le second cas, en dehors de la valeur de vente, aucune autre indemnité (telle qu'une indemnité de remploi, la valeur de convenance, l'indemnité de rebornage) n'est accordée. Les pouvoirs publics ne sont habilités à exproprier que la partie d'un bien qui est nécessaire à la réalisation de l'utilité publique poursuivie, et ce même si la portion restante, bâtie ou non, qui n'est pas expropriée, subit une dépréciation du fait de cette expropriation partielle. Le fait que les pouvoirs publics exproprient partiellement une maison ou un bâtiment n'est dès lors pas incompatible avec l'article 16 de la Constitution. Lorsque l'expropriation conduit à une dépréciation de la partie non expropriée d'une maison ou d'un immeuble, elle entraîne une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens, tel qu'il est garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la CEDH. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation. Le propriétaire d'un bien immeuble qui fait l'objet d'une expropriation partielle a toutefois droit à une juste et préalable indemnité, conformément à l'article 16 de la Constitution. Pour être juste, l'indemnité doit en principe assurer une réparation intégrale du préjudice subi. Cette indemnité doit donc non seulement concerner la partie expropriée mais elle doit aussi englober une indemnité pour la dépréciation de la portion restante non expropriée. Cette dépréciation doit en effet être considérée comme une conséquence directe de la décision de l'autorité publique de procéder à l'expropriation partielle. Le mode d'acquisition de la portion restante de la maison ou du bâtiment n'est pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution. Le législateur n'est donc pas tenu d'indemniser l'acquisition de ces deux portions de la même manière. La valeur d'achat doit correspondre à la valeur de vente normale de la portion non expropriée après l'expropriation. La dépréciation de cette portion, du fait de l'expropriation, est, en effet, déjà contenue dans l'indemnité d'expropriation que le propriétaire a reçue pour la portion expropriée. En juger autrement impliquerait en effet qu'il reçoive une double indemnité. En prévoyant que le propriétaire se voie indemniser à concurrence de la valeur d'acquisition de la portion restante après l'expropriation partielle, alors que le propriétaire — dont la propriété bâtie est expropriée en entier sur la base d'autres règles — reçoit une indemnité d'expropriation com-

plète, l'article 51 de la loi du 16 septembre 1807 n'est pas incompatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution. Le simple constat qu'il ne peut prétendre aux autres indemnités dont est assortie l'indemnité d'expropriation est propre aux règles d'une procédure d'acquisition. Cette procédure vise à conférer un droit au propriétaire en cas d'expropriation partielle de son bien immeuble. Le propriétaire est libre d'exercer ce droit ou de conserver la propriété de la partie non expropriée (n° 109/2016).

La réglementation relative à la nature et aux forêts limite l'usage de la propriété sans que soit prévu un régime d'indemnisation. Or, toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. En l'espèce, les dispositions ne portent pas atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété (n° 57/2016).

4. Droit au respect des biens. — Le fait d'imposer, par un plan d'exécution spatial, une interdiction de bâtir et de lotir sur des parcelles qui pouvaient être bâties ou loties avant l'entrée en vigueur de ce plan constitue une ingérence dans le droit de propriété. Le principe de la sécurité juridique veut que les plans d'affectation soient clairs et ne laissent pas le citoyen dans l'incertitude en ce qui concerne la destination et les possibilités d'utilisation d'un tel bien immeuble. L'article 2.6.1, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui prévoit que la parcelle doit être constructible « du point de vue urbanistique » en ce sens que cette notion fait référence aux schémas de structure d'aménagement, porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété des propriétaires concernés étant donné qu'un schéma de structure d'aménagement ne produit en soi aucun effet juridique pour le citoyen et ne peut porter atteinte aux prescriptions contraignantes et réglementaires des plans d'affectation, telles qu'elles existaient la veille de l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatial définitif et qui pouvaient susciter des attentes légitimes chez le citoyen (n° 164/2016).

6. Droit à la dignité humaine

1. Limitations. — L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent les droits qu'il énumère et 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 (n° 4/2016). Il impose au législateur compétent de garantir ces droits et de déterminer leurs conditions d'exercice en vue de permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine » (n° 130/2016).

Ainsi, *en matière de droit à des conditions de travail équitables et de droit à l'épanouissement culturel et social*, la Cour a déduit des travaux préparatoires de l'article 23 que pour être équitables, les conditions de travail

« doivent être telles que le travail procure en soi une satisfaction au travailleur, lui offre la possibilité de s'épanouir pleinement, protège sa santé et lui donne, à lui et à sa famille, la possibilité de mener une existence indépendante et décente » (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 16). Ces conditions de travail « comprennent notamment » la « durée du travail », les « jours fériés payés », la « réduction de la durée du travail pour les travailleurs effectuant un travail dangereux ou malsain », le « repos hebdomadaire », la « sécurité et la santé », les « conditions de licenciement », la « promotion sociale », l'« orientation et la formation professionnelles » (*ibid.*). A l'égard d'une disposition qui pourrait avoir pour effet d'obliger un professeur d'université à interroger des étudiants chaque jour ouvrable de la période d'évaluation, la Cour a jugé qu'elle n'aurait pas pour effet de porter atteinte même indirectement au caractère équitable des conditions de travail de ce professeur. De même, la disposition, qui autorise le jury d'études à augmenter une note inférieure au seuil de réussite qui a été attribuée par un professeur d'université à l'issue de l'évaluation d'une unité d'enseignement, n'a pas pour effet d'influencer les conditions de travail d'un professeur d'université. Le jury ne peut relever cette note que lorsque le déficit est acceptable au vu de l'ensemble de ses résultats. En outre, le professeur dont la note est modifiée en application de la disposition attaquée est invité à participer à la délibération du jury (n° 53/2016).

En matière de droit à une rémunération équitable, l'article 23 ne précise pas ce qu'il faut entendre par une « rémunération équitable ». Il ressort des développements de la proposition de révision de la Constitution que : « Le droit à une juste rémunération constitue un des éléments essentiels des objectifs économiques de l'activité humaine. [...] Cette rémunération doit tenir compte des besoins sociaux, culturels et économiques fondamentaux des travailleurs et de leur famille. A côté de ces besoins fondamentaux, la rémunération doit permettre au travailleur de s'inscrire dans des activités plus élevées et complexes, telles que l'enseignement, les avantages culturels et sociaux. La juste rémunération se détermine, d'une part, par le travail accompli et, d'autre part, par les besoins du travailleur et de sa famille » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3, p. 16).

En matière du droit à la sécurité sociale, l'article 23 ne précise pas davantage le niveau qui doit être atteint par les allocations sociales relevant du droit à la sécurité sociale. Au sujet du droit à la sécurité sociale, les travaux préparatoires indiquent : « L'inscription de ce droit fondamental dans notre Constitution constitue le couronnement d'un siècle de luttes sociales et s'inscrit dans une évolution axée sur le bien-être et le progrès. [...] En vertu du texte proposé, toute personne exerçant une activité professionnelle a droit à la sécurité sociale. [...] Il importe de souligner que l'exercice d'un tel droit reste en tout cas lié à l'obligation de cotiser et qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les modalités d'exercice de ce droit, en

concertation avec les interlocuteurs sociaux reconnus » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 18).

En matière de droit aux prestations familiales, les développements de la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution exposent : « La présente proposition de révision de la Constitution vise à garantir spécifiquement le droit aux allocations familiales. La Constitution consacrera ainsi que, parmi les droits que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 doivent garantir afin que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine, figurera celui de chacun d'obtenir à charge de l'autorité compétente une contribution aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. [...] La présente proposition de révision de la Constitution aura donc pour conséquence immédiate que les autorités compétentes en matière de droit aux allocations familiales ne pourront réduire de manière significative le droit que la loi accorde aujourd'hui aux familles de recevoir des pouvoirs publics une contribution financière pour couvrir au moins partiellement la charge que représentent les frais d'éducation et d'entretien des enfants, à moins que des raisons d'intérêt général ne justifient une telle réduction » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2240/1, p. 2).

En matière d'aide sociale, la Cour a jugé qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 qu'en garantissant le droit à l'aide sociale, le Constituant avait en vue le droit garanti par la loi organique des CPAS (n° 4/2016).

En matière de pension, si le droit à une pension relève du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, il n'en va pas de même des modalités de la taxation de cette pension, à tout le moins lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la substance même du droit à la pension. Une suspension temporaire de l'indexation des réductions d'impôts consenties aux bénéficiaires de pensions n'est pas susceptible de porter atteinte à la substance même du droit à la pension (n° 129/2016).

En matière de droit à la négociation collective, la Cour a jugé que la circonstance que le droit de négociation collective soit cité distinctement par l'article 23 de la Constitution n'implique pas que l'article 27 de celle-ci (la liberté d'association) ne puisse être invoqué par les parties requérantes qui contestent une atteinte à la liberté syndicale en envisageant le droit de négociation collective comme une composante de celle-ci. Et elle a conclu que, dès lors que les mesures attaquées ne violent pas le droit de négociation collective garanti par l'article 27 de la Constitution, lu en combinaison, notamment, avec l'article 11 de la CEDH, le contrôle au regard de l'obligation de *standstill*, contenu dans l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, ne pourrait mener à une conclusion différente (n°^{os} 130 et 152/2016).

2. *Standstill*. — 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 (n^{os} 4/2016, 42/2016, 129/2016 et 130/2016).

En ce qui concerne le *droit à l'aide sociale*, l'obligation de *standstill* ne peut 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 ne le prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit est le plus adéquatement assuré (n^o 42/2016). La suppression de l'insaisissabilité des revenus du débiteur d'aliments en deçà du revenu d'intégration ne constitue pas un recul significatif et est justifiée par des motifs d'intérêt général. Le but poursuivi est légitime, à savoir lutter contre la précarité des créanciers d'aliments qui se trouvent confrontés à la défaillance des débiteurs. La mesure attaquée poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir éviter de confronter le Service des créances alimentaires (SECAL) à des charges financières telles que la viabilité du système aurait été mise en péril. La mesure est pertinente pour atteindre cet objectif et n'est pas disproportionnée par rapport à ce dernier. En effet, la faculté de recouvrer les avances octroyées dont dispose désormais le SECAL était déjà reconnue au créancier d'aliments dans les droits duquel le SECAL se trouve subrogé. Cette subrogation ne s'applique, en outre, qu'au montant de ces avances et non à la contribution aux frais de fonctionnement du Service, mis à charge du débiteur d'aliments. Le montant de la pension alimentaire en faveur des enfants est initialement fixé dans le cadre d'une procédure juridictionnelle au cours de laquelle le juge saisi peut prendre en compte les revenus du créancier et du débiteur d'aliments pour évaluer la capacité contributive de chacun. Enfin, il résulte de la lecture combinée des articles 1410, § 2, 8^o, et 1412 du Code judiciaire que les sommes payées à titre d'aide sociale par le CPAS ne sont pas saisissables, y compris pour la récupération de créances alimentaires (n^o 4/2016). A propos de la modification fondamentale du mode de financement des soins pour les personnes handicapées, à savoir le passage d'un financement des structures à un financement de la personne handicapée elle-même, la Cour, après avoir relevé que le décret fixe à cette fin un cadre général que le Gouvernement doit exécuter sur des points importants et qui est dans une large mesure tributaire des budgets mis à disposition, a jugé qu'en elles-mêmes, les dispositions attaquées ne réduisaient pas de manière sensible le niveau de protection antérieur puisque seule la mise en œuvre des mesures prévues par le décret permettra de déterminer si tel sera le cas ou non. Il peut être admis que la mise en œuvre du basculement ne se fasse que graduellement. Le cas échéant, il revient aux juridictions compétentes pour contrôler ces mesures d'exécution de vérifier si les modalités d'exécution du décret sont compatibles avec l'obligation de *standstill* (n^o 42/2016).

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la mesure attaquée constitue en l'espèce un recul significatif de *la protection du droit à une rémunération équitable et du droit à la sécurité sociale, en ce compris le droit aux prestations familiales*, la diminution du pouvoir d'achat des bénéficiaires des traitements, rémunérations et allocations sociales soumis au blocage et au saut de l'indice santé lissé peut être justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur, à savoir la promotion de l'emploi et l'assainissement des finances publiques. En outre, dès lors que la diminution réelle du pouvoir d'achat occasionnée par la disposition attaquée a une ampleur limitée et qu'elle est compensée par des mesures adoptées conjointement par le législateur et le pouvoir exécutif dans le souci d'adoucir son impact sur les revenus les moins élevés, elle n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour les personnes concernées (n° 130/2016).

3. Délégations. — L'article 23 de la Constitution n'interdit pas au législateur compétent d'accorder au Gouvernement des délégations, pour autant qu'elles portent sur l'adoption de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent (n° 42/2016). En fixant les conditions de fond qu'une personne handicapée doit remplir pour pouvoir prétendre à un budget d'assistance de base ou à un budget pour des soins et du soutien non directement accessibles, le législateur décréto a déterminé l'objet des mesures qui doivent être mises en œuvre par le Gouvernement.

7. Droits de l'enfant

1. Principes. — Tant l'article 22*bis*, alinéa 4, de la Constitution que l'article 3, § 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant imposent à toutes les institutions qui prennent des mesures vis-à-vis des enfants (juridictions et autorités) de prendre en compte, de manière primordiale, l'intérêt de l'enfant dans les procédures le concernant. Dans la mise en balance des différents intérêts en jeu, il y a lieu de faire prévaloir les intérêts de l'enfant (n^{os} 77 et 108/2016). L'alinéa 4 de cette disposition, qui fait référence à l'intérêt de l'enfant, est issu de la révision de la Constitution du 22 décembre 2008 qui entendait étendre la reconnaissance constitutionnelle des droits de l'enfant à ce qui constitue l'essence de la Convention relative aux droits de l'enfant (n° 108/2016). L'article 22*bis*, 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 (n° 108/2016).

2. Banques de données policières. — Ces dispositions n'empêchent pas, en elles-mêmes, le législateur de prévoir que des données à caractère personnel de mineurs puissent être traitées par les services de police, afin de permettre à ces services de remplir leurs missions légales. Ces missions, qui portent notamment sur le maintien de l'ordre public, la protection des personnes et des biens et la prévention et la recherche d'infractions,

ne sont pas, par nature, exclusivement liées aux actes et comportements des personnes majeures. Cependant, lorsqu'il établit les circonstances dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être traitées par les services de police, le législateur doit tenir compte de la situation particulière des mineurs, notamment en ce qui concerne leur personnalité et leur degré de maturité.

Tout d'abord, le traitement des données de mineurs âgés de moins de quatorze ans requiert l'autorisation d'un « magistrat ». Compte tenu des dispositions de la loi relative à la protection de la jeunesse, il y a lieu d'entendre par « magistrat compétent » le juge de la jeunesse compétent et non un membre du ministère public. Ensuite, la différence de traitement ainsi créée entre les mineurs, selon qu'ils ont atteint ou non l'âge de quatorze ans au moment des faits, est raisonnablement justifiée compte tenu du fait que la loi concernée n'instaure ni une incrimination ni une peine ou une sanction administrative, compte tenu de l'âge de quatorze ans fixé dans les lois du 24 juin 2013 et du 21 décembre 1998, compte tenu de ce que les garanties — relatives aux circonstances dans lesquelles des données à caractère personnel peuvent être traitées par les services de police, relatives aux délais de conservation de ces données, relatives à l'accès à ces données et relatives au contrôle permanent sur le traitement de ces données — sont en principe de nature à protéger de manière suffisante les droits des mineurs ayant atteint l'âge de quatorze ans et compte tenu de ce que les services de police ne peuvent traiter des données à caractère personnel que pour autant qu'elles présentent « un caractère [...] non excessif », ce qui implique de porter une attention particulière au jeune âge des intéressés et à l'incidence du traitement de leurs données à caractère personnel sur leur réintégration dans la société. Enfin, l'absence d'un âge minimum pour le traitement de données à caractère personnel de mineurs n'est pas dénuée de justification raisonnable dès lors que la loi vise le traitement de données à caractère personnel non seulement aux fins de protéger l'ordre public, la société ou les droits et libertés d'autrui mais également en vue de protéger les intéressés eux-mêmes ou leurs proches, dès lors que l'obligation de ne pas avoir un caractère excessif a pour effet que le traitement de données à caractère personnel de très jeunes enfants est impossible, sauf dans des situations très exceptionnelles et que le respect de la condition précitée est contrôlé par l'Organe de contrôle de l'information policière et, en cas de traitement dans la B.N.G., par le « magistrat compétent », sans l'autorisation duquel ce traitement n'est pas permis (n° 108/2016).

3. Filiation. — La paix des familles et la sécurité juridique des liens familiaux, d'une part, et l'intérêt de l'enfant, d'autre part, constituent des buts légitimes dont le législateur peut tenir compte pour limiter les cas de contestation de paternité (n^{os} 18 et 84/2016).

La Cour a confirmé que l'article 318, § 1^{er}, du Code civil viole l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la CEDH, en ce que l'action en contestation de paternité intentée par l'enfant n'est pas recevable si l'enfant a la *possession d'état* à l'égard du mari de sa mère. En érigeant la « possession d'état » en fin de non-recevoir absolue de l'action en contestation de la présomption de paternité, le législateur a fait prévaloir dans tous les cas la réalité socio-affective de la paternité sur la réalité biologique. Du fait de cette fin de non-recevoir absolue, l'enfant est totalement privé de la possibilité de contester la présomption de paternité. Il n'existe dès lors, pour le juge, aucune possibilité de tenir compte des intérêts de toutes les parties concernées (n° 18/2016).

Lorsque le législateur fixe les règles en matière de filiation, il doit non seulement tenir compte des droits des intéressés, mais aussi de la nature de ces droits. Lorsqu'est en cause le droit à une identité, dont relève le droit de connaître son ascendance, un examen approfondi est nécessaire pour peser les intérêts en présence. Même si une personne a pu développer sa personnalité sans avoir de certitude quant à l'identité de son père biologique, il faut admettre que l'intérêt à connaître son ascendance ne décroît pas avec les années, bien au contraire. Dans une procédure judiciaire d'établissement de la filiation, le droit de chacun à l'établissement de sa filiation doit dès lors l'emporter, en principe, sur l'intérêt de la paix des familles et de la sécurité juridique des liens familiaux (n°s 18 et 84/2016). L'article 318, § 2, du Code civil, qui impose à *l'enfant âgé de plus de 22 ans* un délai d'un an à compter de la découverte du fait que le mari de sa mère n'est pas son père pour intenter une action en contestation de paternité, viole l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la CEDH, même en présence d'une possession d'état entre l'ex-époux de la mère et l'enfant qui conteste son lien de filiation avec celui-ci (n° 18/2016). Pour les mêmes motifs, il en va de même de l'article 330, § 1^{er}, alinéa 4, du Code civil relatif à l'action cette fois en contestation de la reconnaissance paternelle (n°s 77 et 161/2016) et de l'article 323 du Code civil, tel qu'il était en vigueur avant son abrogation par l'article 24 de la loi du 1^{er} juillet 2006 (n° 84/2016). L'article 318, § 2, du Code civil ne permet pas à *l'enfant* d'introduire une action en contestation de paternité *avant l'âge de 12 ans*. En prenant en compte la capacité de discernement de l'enfant, la disposition en cause est compatible avec l'article 22*bis* de la Constitution qui précise expressément que l'opinion de l'enfant est prise en considération, « eu égard à son âge et à son discernement ». Le législateur a tenu compte de la gravité de l'acte d'introduire une action en justice à l'encontre d'un de ses parents et du fait que l'enfant peut être influencé par l'un de ses parents ou de ses proches. Le législateur n'a, par ailleurs, pas voulu que l'action de l'enfant soit introduite par un autre titulaire de l'action en contestation — le père légal, la mère ou l'homme qui revendique la paternité, qui n'a pas agi dans le délai

qui lui est imparti par la disposition en cause — en raison de l'opposition d'intérêts qui peut exister entre l'enfant et ce titulaire. Il est vrai que la disposition en cause a pour effet de priver temporairement l'enfant de son droit à l'identité et de la possibilité de voir son intérêt pris en compte dans la mise en balance par le juge des différents intérêts en présence. Or, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale, même s'il n'a pas un caractère absolu, parce que l'enfant représente la partie faible dans la relation familiale. Cette privation n'est cependant que temporaire puisque l'enfant pourra introduire l'action en contestation de paternité, en étant représenté par un tuteur *ad hoc*, conformément à l'article 331*sexies* du Code civil (n° 87/2016).

La Cour a aussi confirmé que l'article 318, § 2, alinéa 1^{er}, du Code civil ne viole pas les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 8 de la CEDH, en ce que *l'homme qui revendique la paternité* de l'enfant doit intenter l'action en contestation de paternité dans l'année de la découverte du fait qu'il est le père de l'enfant (n° 87/2016).

L'article 347-1 du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas qu'une *personne majeure ayant un lien de filiation adoptive* fasse l'objet ultérieurement d'une adoption simple, la circonstance d'avoir fait l'objet d'une adoption au cours de la minorité ne présentant aucun lien de pertinence à l'égard de la possibilité de faire l'objet d'une adoption simple une fois l'âge de la majorité atteint (n° 116/2016).

8. Libertés issues du droit de l'Union européenne

Des dispositions prévoyant des restrictions en matière de publicité et d'information professionnelle pour la médecine esthétique sont-elles compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et avec l'article 24 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 dite « directive services » ? Du fait des dispositions attaquées, il est en effet plus difficile pour les médecins d'un autre Etat membre d'offrir ces services en Belgique ou de s'y établir à cet effet. La restriction apportée à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services est jugée comme étant dictée par le souci du législateur de protéger la santé publique et répond dès lors à des motifs impérieux d'intérêt général. Les dispositions attaquées garantissent également la réalisation de ces objectifs, étant donné qu'elles prémunissent les citoyens contre la publicité pour des actes purement esthétiques et combattent la surconsommation médicale qui en découle. Quant au caractère nécessaire de ces dispositions, la Cour considère que la seule circonstance qu'un Etat membre a opté pour un système de protection des patients plus strict que celui d'un autre Etat membre n'implique pas en soi une restriction disproportionnée des deux libertés précé-

tées, surtout lorsque les dispositions attaquées autorisent tout de même les praticiens concernés, sous certaines conditions, à diffuser de l'information concernant leur pratique et que les restrictions en matière d'information professionnelle portent seulement sur des actes esthétiques sans but thérapeutique ou reconstructeur quelconque (n° 1/2016).

B. *L'intervention de la Cour dans les différentes branches du droit*

1. Droits électoraux

Les articles 8 de la Constitution, 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH fondent le droit de participer, comme électeur ou comme candidat, aux élections des assemblées délibérantes et garantissent également le droit à des élections libres et périodiques. En outre, ils établissent le principe de la démocratie représentative, suivant lequel les pouvoirs émanent de la Nation et les membres des deux Chambres représentent celle-ci et non uniquement ceux qui les ont élus.

La circonstance que le législateur a adopté les mesures du saut et du blocage de l'indice santé lissé, alors que ces mesures n'avaient pas été annoncées dans les programmes électoraux des partis politiques dont les élus composent la majorité à la Chambre des représentants, ne porte pas atteinte à ces droits. Il découle du principe selon lequel les élus représentent la Nation que le mandat électif n'est pas un mandat impératif. Les membres de la Chambre ne reçoivent pas d'instructions de la part de leurs électeurs et leur action politique n'est pas, d'un point de vue juridique, limitée ou contrainte par les déclarations qu'eux-mêmes ou des représentants du parti politique auquel ils appartiennent ont faites avant les élections. La validité d'une norme législative au regard de la Constitution ne saurait en conséquence être mise en cause par la seule circonstance que les élus qui ont voté positivement lors de son adoption n'avaient pas annoncé qu'ils le feraient, voire qu'ils avaient fait part de leur intention de ne pas le faire (n° 130/2016).

2. L'enseignement

1. *Cours de morale et de religion.* — A la suite de l'arrêt n° 34/2015 rendu sur question préjudicielle, la Cour a annulé, pour les mêmes motifs, l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 et l'article 5 du décret de la Communauté française du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté, dans leur version applicable avant l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 2015, en ce qu'ils n'impliquent pas le droit pour un parent d'obtenir sur simple demande, non autrement motivée, une dispense pour son enfant de suivre l'enseignement d'une des religions reconnues ou

celui de la morale non confessionnelle. Elle a aussi maintenu définitivement les effets produits par les dispositions annulées jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 2015 (n° 66/2016).

2. Statut du personnel. — Des règles décrétales autorisent les instituts supérieurs et les universités à recruter des professeurs invités à temps partiel pour une période de maximum cinq ans, sans fixer de limites en ce qui concerne le renouvellement de tels contrats de travail temporaires et sans prévoir la transformation de contrats à durée déterminée successifs en un contrat à durée indéterminée. De telles dispositions se heurtent à l'article 10 de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail. Toutefois, dans la mesure où les Communautés sont compétentes pour fixer le statut du personnel enseignant et ont adopté des règles à cet égard et malgré le fait que la relation « statutaire » demeure contractuelle dans l'enseignement subventionné, la Cour juge que la loi relative aux contrats de travail n'est plus d'application à cet égard. Par ailleurs, ces dispositions ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'accord-cadre du 18 mars 1999 sur les contrats de travail à durée déterminée, qui figure dans l'annexe à la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999. En cas de litige, il appartient toutefois au juge compétent de vérifier concrètement si le renouvellement de contrats de travail successifs conclus avec des professeurs invités à temps partiel vise à pourvoir à des besoins temporaires et non en réalité à des besoins permanents et persistants des instituts supérieurs. Le juge pourrait ainsi prévoir une indemnité adéquate s'il constatait un recours abusif à des contrats à durée déterminée successifs (n° 55/2016).

Est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution la disposition décrétales qui prévoit que le nombre d'élèves constitue un élément sur la base duquel le Gouvernement peut fixer des échelles de traitement différentes pour la fonction de directeur d'une école d'enseignement fondamental (n° 100/2016).

3. Organisation de l'enseignement. — Au regard de la liberté d'association.

Il est institué par décret une « fédération des établissements d'enseignement supérieur en Communauté française » (l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur — ARES) dont les Hautes Ecoles, les Ecoles supérieures des Arts et les établissements d'enseignement supérieur de promotion sociale doivent être membres. L'ARES n'est pas, en dépit de l'emploi du terme « fédération », une association dont ces établissements seraient les membres, volontaires ou contraints, mais est une personne morale de droit public dans laquelle les établissements précités sont représentés. La liberté d'association prévue par l'article 27 de la Constitution n'est pas violée dès lors qu'elle a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités (n° 53/2016). Il en va

de même de l'obligation d'appartenir à un Pôle académique sous la forme d'une association sans but lucratif. En créant des Pôles académiques en tant que personnes morales de droit public et en arrêtant lui-même les règles relatives à leurs missions, à leur Assemblée générale, à leurs ressources, à leur Conseil d'administration, à leurs statuts, à leur contrôle, à leur gestion financière et pour le surplus, en leur donnant la forme d'une association sans but lucratif, le législateur décretaal a exercé la compétence que lui confère l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 et n'a pas violé l'article 27 de la Constitution. Une association constituée uniquement de personnes morales de droit public ne pourrait être considérée comme une association privée à laquelle s'applique l'article 27 de la Constitution (n° 53/2016).

4. Organisation de l'enseignement. — Au regard de la liberté d'enseignement.

Cette liberté garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution n'est pas illimitée et ne s'oppose pas à ce que le législateur décretaal, en vue d'assurer la qualité de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, prenne des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement. Ainsi, ne constituent pas une ingérence dans la liberté d'enseignement (n° 53/2016) :

- les missions d'avis conférées à l'ARES dès lors que les établissements d'enseignement supérieur demeurent autonomes par rapport à l'ARES qui n'est pas investie du pouvoir de déterminer l'offre d'enseignement de certains établissements ou le contenu des études et des formations que ceux-ci organisent ;
- la disposition qui attribue à l'ARES la mission de « promouvoir les collaborations » entre les établissements ou les Pôles académiques, ainsi qu'avec d'autres établissements extérieurs à la Communauté française, tels que des établissements fédéraux ou relevant d'autres entités fédérées. Cette mission n'empêche nullement les établissements concernés, par ailleurs, de rechercher la collaboration d'autres établissements ou de l'entretenir. Elle ne donne à l'ARES ni le pouvoir d'autoriser ou de contrôler de telles actions communes, ni le pouvoir de contraindre des établissements à collaborer contre leur gré ;
- la mission de « coordination de la représentation » d'établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de missions ou de relations internationales, laquelle ne donne pas à l'ARES le pouvoir de représenter ces établissements sur la scène internationale et n'empêche pas ces établissements de choisir librement leurs partenaires dans d'autres Etats de l'Union européenne ;
- les règles de composition du conseil d'administration de l'ARES, lesquelles n'entravent nullement le droit des pouvoirs organisateurs de

créer une école, de l'organiser ou de déterminer le contenu et la forme de l'enseignement qui y est dispensé ;

- la mission confiée à l'ARES de garantir la conformité des études de spécialisation de deuxième cycle aux critères visés, dès lors que les établissements sont autonomes par rapport à l'ARES, qui doit exercer ses missions sans porter préjudice à leur autonomie.

Ne constituent pas une atteinte injustifiée ou disproportionnée à la liberté d'enseignement :

- la mission, qui est confiée à l'ARES, d'organisation des écoles doctorales thématiques et des formations doctorales qui doit se faire en concertation avec les écoles doctorales près le Fonds de la Recherche Scientifique (F.R.S-FNRS), l'habilitation à conférer le grade de docteur restant accordée à chaque université ;
- la mission conférée à l'ARES d'« agréer les études de formation continue conduisant à l'octroi de crédits », l'agrément n'étant requis que pour permettre l'octroi de crédits en cas de réussite des études, dont l'organisation même n'est pas subordonnée, par cette disposition, à une approbation de l'ARES ;
- l'attribution à l'ARES de la mission de fixer le montant des droits d'inscription pour les études. Cette délégation de compétence à l'ARES est justifiée par la volonté d'« assurer une homogénéité des montants réclamés aux seuls étudiants pour lesquels ils ne sont pas fixés par la législation ». En outre, l'ARES ne fixe le montant des droits d'inscription que pour certaines catégories d'« étudiants non finançables », le montant des droits d'inscription pour les études étant, en règle, fixé par décret ;
- la mission attribuée à l'ARES d'« attester », d'une part, le « respect » des « référentiels de compétences » par les programmes d'études proposés par les établissements, et, d'autre part, la « conformité » de ces référentiels « avec les autres dispositions en matière d'accès professionnel pour les diplômés ». La liberté de l'enseignement n'empêche pas que le législateur compétent, en vue de garantir la qualité et l'équivalence de l'enseignement, confie à un organisme d'intérêt public, qui plus est géré par les acteurs de l'enseignement, des missions de contrôle habituellement dévolues à l'administration ;
- l'exigence d'une habilitation pour l'organisation d'études supérieures limite la liberté de l'enseignement mais est une mesure proportionnée non seulement à la volonté de limiter la concurrence dans l'intérêt général mais aussi à la nécessité de tenir compte des moyens financiers disponibles ;
- l'obligation, pour les établissements d'enseignement supérieur, individuellement habilités à organiser des études, à coorganiser un cycle

de ces études, sous peine de perdre leur habilitation, limite les libertés de l'enseignement et d'association des pouvoirs organisateurs de ces établissements. Elle vise à supprimer les offres d'enseignement redondantes et les concurrences injustifiées entre établissements qui sont de nature à conduire à une dispersion des ressources et, compte tenu du mode de financement public de l'enseignement, à un mauvais usage de l'argent public. La portée de l'obligation de coorganisation est également circonscrite à l'aide de verrous clairs et raisonnables. Cette obligation ne concerne que les études supérieures de type court qui sont organisées par au moins deux établissements dans un même arrondissement administratif et pour autant que l'un des établissements implantés dans cet arrondissement diplôme « moins de 10 étudiants par an en moyenne sur les cinq dernières années académiques » ;

- le fait de réserver l'organisation des études de formation continue dans chaque domaine aux établissements qui sont habilités à organiser des études supérieures dans ce domaine dès lors que les études de formation continue prolongent en principe les études supérieures ;
- l'habilitation conférée au Gouvernement d'obliger un établissement subventionné à continuer l'organisation d'un cycle d'études déterminé par le Gouvernement sous peine d'être privé de toute subvention et de son habilitation à organiser les autres études. Tout d'abord, elle est justifiée par l'objectif de préserver la « densité de l'offre de proximité » de l'enseignement supérieur, de « garantir [...] une offre d'enseignement de proximité qui soit la plus large possible » et de « maintenir [...] une offre d'études initiales de proximité ». Par ailleurs, le Gouvernement ne peut obliger un établissement à continuer à organiser un cycle d'études que si cette contrainte est nécessaire pour « garantir une offre suffisante de tous les cursus initiaux en Communauté française ». Enfin, le Gouvernement ne peut imposer une telle obligation qu'après avoir pris l'avis de l'ARES et ne peut s'écarter de l'avis de l'ARES qu'en motivant spécialement sa décision ;
- la mission de l'ARES d'intervenir dans l'organisation de l'« aide à la réussite » dès lors que la disposition n'attribue à l'ARES qu'un rôle très limité. Elle charge cet organisme d'intérêt public de transmettre au Gouvernement de la Communauté française une demande de moyens supplémentaires, présentée conjointement par plusieurs établissements. Cette disposition ne leur retire donc nullement le droit, qui est même un devoir, d'organiser l'« aide à la réussite ».

Par contre, viole de manière disproportionnée la liberté d'enseignement le pouvoir dans le chef de l'ARES de fixer le montant des droits d'inscription pour les formations non subventionnées et non certifiées. Ces droits d'inscription contribuent à couvrir les coûts liés à l'organisation de cet enseignement, à côté des financements spécifiques éventuels et des res-

sources patrimoniales propres affectées par l'établissement. Ces formations ne rentrent pas dans les études et formations bénéficiant de deniers publics et conduisant à la délivrance d'un diplôme ou d'un certificat. Sont ainsi visées des formations telles que des journées d'études, des colloques, des recyclages ou des programmes financés sur fonds propres, moyennant parrainage ou perception de droits d'inscription.

3. Droit du travail et de la sécurité sociale

1. Délais de préavis ouvrier-employé. — Qu'en est-il de la constitutionnalité des dispositions fixant des délais de préavis distincts pour les ouvriers et les employés pour la période du 9 juillet 2013 au 31 décembre 2013 ? Cette période est, en effet, considérée comme litigieuse dès lors que le 9 juillet 2013 correspond à la date à laquelle l'arrêt n° 125/2011 constatant l'inconstitutionnalité de ces dispositions a sorti ses effets et que le 1^{er} janvier 2014 est la date de l'entrée en vigueur de la loi du 26 décembre 2013 mettant fin à cette discrimination. La Cour a rappelé le constat d'inconstitutionnalité des normes fixant des délais de préavis distincts pour les ouvriers et les employés mais a légitimement décidé de maintenir les effets de ces dispositions jusqu'au 31 décembre 2013 pour plusieurs motifs, notamment la sécurité juridique (nos 10 et 89/2016).

Les articles 82, § 3 et 59 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ne créent pas de différence de traitement en ce qu'ils ne permettraient la fixation de délais de préavis par convention collective de travail que pour les ouvriers. La Cour a, en effet, constaté qu'il était possible de fixer des délais de préavis par convention collective de travail pour les deux catégories de travailleurs étant entendu que ces derniers — à l'exclusion de leurs employeurs — pouvaient en invoquer la nullité si ces délais étaient inférieurs aux délais légaux (n° 19/2016).

2. Licenciement abusif. — Dans son arrêt n° 187/2014, la Cour avait considéré que l'article 63 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail était discriminatoire dès lors qu'il n'était applicable qu'aux ouvriers mais avait décidé d'en maintenir les effets jusqu'au 1^{er} avril 2014, date de l'entrée en vigueur de la convention collective de travail n° 109 ayant trait au licenciement manifestement déraisonnable pour l'ensemble des travailleurs du secteur privé. S'agissant des travailleurs du secteur public, le législateur n'a jusqu'à présent pas adopté de régime analogue alors qu'il y était invité en vertu de l'article 38, 2° de la loi du 26 décembre 2013 précitée. La Cour a dès lors considéré que le maintien des effets de l'article 63 au-delà du 31 mars 2014 pour les travailleurs du secteur public était inconstitutionnel et a rappelé la nécessaire intervention du législateur pour mettre fin à cette inconstitutionnalité. Elle a toutefois estimé que, dans l'intervalle, il appartenait aux juridictions de garantir cette égalité à l'égard des agents

contractuels du secteur public en s'inspirant, le cas échéant, du régime de la convention collective de travail n° 109 (n° 101/2016).

3. Pensions du secteur public. — La Cour a annulé l'article 66 de la loi du 5 mai 2014 imposant aux communes constituant une zone de secours de prendre à leur charge les cotisations patronales complémentaires dues à titre de responsabilisation individuelle de la zone dès lors que le déficit de financement des pensions des agents nommés des pouvoirs locaux est issu des décisions des zones de secours et non des communes (n° 6/2016).

Par son arrêt n° 158/2014, la Cour avait annulé la disposition prévoyant un plafond plus élevé pour le cumul des revenus du travail et de la pension dans le chef des travailleurs mis d'office à la retraite avant l'âge de 65 ans pour un motif autre que l'inaptitude physique. Le législateur a ensuite procédé à une modification de la disposition litigieuse pour autoriser ce cumul privilégié en cas de mise à la pension d'office « pour cause de limite d'âge ». Or, ces deux formulations renvoient à la même réalité concrète dès lors que la mise à la pension d'office se fait en raison de l'inaptitude physique ou pour cause de limite d'âge. La Cour a donc répété que le critère de l'inaptitude physique n'était pas pertinent pour établir la différence de traitement critiquée (la fixation d'un plafond distinct), et ce d'autant plus que la situation des travailleurs mis à la pension pour inaptitude physique est bien distincte de celle des personnes qui ont délibérément choisi de demander leur pension de manière anticipée, en acceptant notamment les conséquences financières qui en découlent (n° 112/2016).

4. Accidents de travail. — La différence de traitement dans le régime des accidents du travail entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé, s'agissant de la fixation du plafond de rémunération, est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination car ces divergences s'expliquent par la logique interne à chacun des deux systèmes, tantôt plus favorables aux travailleurs du secteur public, tantôt à ceux du secteur privé. A cette occasion, la Cour a rappelé, de manière plus générale, que les différences objectives entre les deux catégories de travailleurs justifient qu'ils soient soumis à des régimes distincts (n° 9/2016). Dans le même sens, le fait que les employeurs d'un apprenti qui suit une formation professionnelle et est victime d'un accident de travail ne peuvent pas invoquer leur immunité civile alors que ceux dont un travailleur ou un apprenti est victime d'un accident de travail peuvent le faire, n'est pas discriminatoire. En effet, le régime contenu dans la loi sur les accidents de travail et le régime commun de la responsabilité constituent deux systèmes distincts animés par une logique propre, de sorte que leurs divergences sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination pour autant que chacune des règles soit conforme à la logique du régime auquel elle appartient (n° 51/2016). Faisant écho en tout point à l'arrêt n° 62/2015, la Cour a annulé la disposition empêchant la victime d'un accident de tra-

vail d'engager la responsabilité de l'employeur du seul fait que la mise en demeure adressée à cet employeur ne mentionnait pas qu'il pouvait perdre son immunité s'il ne prenait pas les mesures adéquates, en raison d'un formalisme jugé excessif. Il n'y a pas lieu de moduler les effets de cet arrêt dès lors qu'il a un impact seulement sur les cas qui ne sont pas prescrits ou qui ne font pas l'objet d'une décision passée en force de chose et pour lesquels l'attention de l'employeur avait d'ores et déjà été attirée (n° 149/2016).

5. Assurance maladie-invalidité. — Le choix du législateur de ne reconnaître le statut de tabacologue — ouvrant le droit pour les patients à un remboursement des prestations d'assistance au sevrage tabagique — qu'aux licenciés en psychologie et aux professionnels de la santé au sens de l'arrêt royal n° 78 du 10 novembre 1967 ayant réussi les épreuves finales d'une formation en tabacologie agréée n'est pas discriminatoire. En effet, le législateur a raisonnablement pu considérer que ces professionnels étaient les plus compétents pour assurer une aide au sevrage de qualité. La disposition en cause n'a pas, par ailleurs, pour effet d'empêcher les tabacologues non reconnus de continuer à exercer leur profession (n° 36/2016). La disposition qui impose aux seuls médecins généralistes d'appliquer le régime du tiers payant, et ce à l'exclusion des autres médecins, des autres titulaires de professions libérales et des médecins généralistes non conventionnés ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, l'amélioration de l'accessibilité financière des soins de santé justifiant raisonnablement la disposition en cause (n° 137/2016).

6. Prestations familiales garanties. — Le choix du législateur d'exclure du système des prestations familiales garanties les enfants qui ne sont pas à charge d'une personne physique résidant sur le territoire belge est raisonnablement justifié dès lors que ces enfants sont intégralement pris en charge par les autorités publiques. A défaut, l'enfant a droit à une aide sociale complète, dont le montant doit être fixé compte tenu de l'ensemble des besoins de l'enfant, en ce compris le fait qu'il ne bénéficie pas de prestations familiales (n° 40/2016). Le critère du montant des revenus n'est pas pertinent pour comparer les attributaires d'allocations familiales bénéficiant du régime des prestations familiales garanties et les chômeurs non indemnisés attributaires dans le cadre de la loi générale relative aux allocations familiales, dès lors que le montant du revenu n'a pas d'incidence sur l'octroi de prestations familiales pour la deuxième catégorie d'attributaires (n° 121/2016).

7. Sécurité sociale d'outre-mer. — Réserver l'indexation de la rente de retraite aux nationaux ou aux ressortissants avec lesquels un accord de réciprocité a été conclu est raisonnablement justifié compte tenu non seulement du coût financier de cette indexation mais aussi de la majoration de cette rente qui est prévue uniquement à l'égard de ceux qui ne sont pas

concernés par l'indexation (n° 82/2016). Le législateur a relevé l'âge de la pension de 55 à 65 ans en prévoyant un régime transitoire pour les assurés affiliés à ce régime d'outre-mer avant le 1^{er} janvier 2007 et ayant déjà participé vingt ans à l'assurance. En ne prévoyant pas que l'ex-conjoint bénéficie également de ce régime transitoire lorsque son ex-époux a également été affilié à ce régime avant le 1^{er} janvier 2007 et y a participé pendant au moins vingt ans, le législateur a violé les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 59/2016).

8. *Divers.* — Il est raisonnablement justifié que le juge ne puisse modérer, en vertu du principe de proportionnalité, le montant de la responsabilité solidaire découlant de l'obligation imposée au commettant — excepté les personnes physiques — de vérifier que l'entrepreneur a des dettes sociales et, le cas échéant, de verser à l'Office national de sécurité sociale 35 % du montant dont le commettant est redevable à l'égard de l'entrepreneur. En effet, cette responsabilité solidaire n'est fixée qu'en référence à deux montants : la hauteur des dettes sociales de l'entrepreneur et le montant total des travaux confiés à l'entrepreneur (n° 79/2016). Le législateur qui a fait le choix de déléguer au Roi la possibilité d'étendre le champ d'application du régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés à des personnes exécutant leur travail selon des modalités similaires à celles d'un contrat de travail n'a pas agi en violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Une telle habilitation ne contrevient pas, en effet, aux règles de répartition de compétences et la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la constitutionnalité d'un arrêté royal (n° 118/2016).

4. Droit pénal

1. *Légalité en matière pénale.* — En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles, et, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, ces dispositions garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. L'on évite ainsi tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines. Le principe de légalité procède également de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale (n^{os} 1/2016, 25/2016 et 72/2016).

Ainsi, en ce qu'elle interdit la publicité pour les actes de médecine esthétique non chirurgicale ou de chirurgie esthétique, sans exclure expressément les actes pratiqués par les dentistes, la loi soumet ces dentistes, en des termes suffisamment clairs et garants de la sécurité juridique, à l'interdiction de publicité (n^o 1/2016). Les dispositions, qui érigent le sexisme en infraction pénale, utilisent des expressions dont le contenu normatif est suffisamment clair et précis pour définir une infraction pénale (n^o 72/2016). En laissant au juge, lorsqu'il inflige une amende pénale, ou à l'autorité administrative, lorsqu'elle inflige une amende administrative alternative, le soin de déterminer, au sein d'une fourchette, le montant de l'amende en cas d'infraction aux normes de bruit, les dispositions en cause des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale n'attribuent pas au juge ou à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation qui excéderait les limites de ce qu'admet le principe de prévisibilité de la peine (n^o 25/2016).

2. Suspension du prononcé de la condamnation. — L'article 4, § 2, de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation prévoit que l'inculpé dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour former opposition de l'ordonnance de la chambre du conseil déclarant les faits établis et prononçant la suspension du prononcé de la condamnation, alors qu'en vertu de l'article 135, §§ 1^{er} et 3, du Code d'instruction criminelle, le procureur du Roi et la partie civile disposent d'un délai de quinze jours pour interjeter appel d'une ordonnance de non-lieu prononcée par la même juridiction. Cette différence de traitement n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution car elle repose sur un critère pertinent au regard des effets et de la portée des ordonnances qui font l'objet du recours, poursuit un but légitime et n'implique aucune limitation disproportionnée des droits de l'inculpé à l'égard duquel la juridiction d'instruction ordonne la mesure de la suspension, puisque l'inculpé a dû marquer son accord à cette mesure (n^o 27/2016).

3. Force probante des procès-verbaux. — Dans la mesure où des règles d'imputabilité d'infractions de roulage différentes doivent s'appliquer à l'égard des personnes morales et dans la mesure où il est impossible de faire le lien direct entre le véhicule qui les a commises et leur auteur, il est

raisonnablement justifié que le procès-verbal qui est adressé à cet auteur par l'intermédiaire de la personne morale titulaire de la plaque d'immatriculation n'ait pas, à son égard, la valeur probante qui est reconnue aux procès-verbaux adressés à la personne physique auteur de l'infraction commise à l'aide d'un véhicule dont elle est titulaire de la plaque d'immatriculation (n° 45/2016).

4. Déchéance du droit de conduire. — Le juge a la possibilité de limiter la déchéance du droit de conduire aux week-ends et jours fériés, ce qui a pour conséquence que seuls les conducteurs qui travaillent les jours de semaine peuvent bénéficier de l'avantage d'exécuter la déchéance du droit de conduire pendant des jours qui ne sont pas des jours de travail. Au regard de l'objectif de la mesure en cause — à savoir, améliorer la sécurité routière au cours des périodes pendant lesquelles les « accidents du week-end » se produisent —, les prévenus qui travaillent les jours de la semaine et les prévenus qui travaillent le week-end ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes, de sorte que l'identité de traitement n'est pas sans justification raisonnable (n° 88/2016).

5. Indemnité de procédure. — En ce qu'il accorde une indemnité de procédure au prévenu acquitté et au civilement responsable, à charge de la partie civile qui a lancé une citation directe et qui a succombé, mais ne l'accorde pas au prévenu acquitté en première instance et au civilement responsable, à charge de la partie civile qui n'a pas lancé une citation directe, mais a interjeté appel en l'absence de tout recours du ministère public, l'article 162*bis*, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle introduit une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée (n° 113/2016).

Lorsque l'action civile coïncide avec l'action pénale mais ne découle pas de l'infraction, l'administration qui exerce cette action n'est pas une partie civile qui peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle est déboutée de son action. Dès lors, la personne à laquelle l'administration réclame des impôts peut obtenir une indemnité de procédure devant le juge civil si son recours est déclaré fondé, alors que la personne à laquelle les mêmes impôts sont réclamés ne peut obtenir une indemnité de procédure si le juge répressif déboute l'administration de son action fiscale. Il n'est toutefois pas sans justification raisonnable que le législateur ait exclu toute répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les relations entre le prévenu et l'administration, lorsque cette administration exerce dans une large mesure la fonction du ministère public (n° 127/2016).

6. Non-rétroactivité des lois en matière pénale. — Il revient au législateur, spécialement lorsqu'il entend lutter contre un fléau que d'autres mesures préventives n'ont pu jusqu'ici suffisamment endiguer, de décider s'il convient d'opter pour une répression aggravée à l'égard de certaines formes de délinquance. En imposant au juge saisi après l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2014, en cas de condamnation d'un prévenu récidiviste à une

peine de déchéance du droit de conduire tout véhicule à moteur, du chef d'une infraction commise avant l'entrée en vigueur de cette loi, de subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des examens théorique, pratique, médical et psychologique, le législateur aggrave en fait la situation du prévenu par rapport à la législation antérieure. Néanmoins, étant donné que l'objectif est d'assurer qu'une personne réunit les capacités et qualifications nécessaires pour circuler sur la voie publique et de protéger la société contre les comportements irresponsables, cette mesure est proportionnée au but poursuivi (n° 168/2016).

5. Droit judiciaire

1. Indemnité de procédure. — Dans la continuité du revirement de sa jurisprudence en 2015 (n°s 68/2015, 69/2015, 70/2015, 166/2015 et 170/2015), la Cour a rappelé à deux reprises qu'une autorité publique qui agissait dans l'intérêt général et qui succombait devant un juge civil pouvait être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure : (1) l'officier de l'état civil en cas de contestation du refus de célébrer le mariage devant le juge civil, en interprétant de manière conforme l'article 167, alinéa 6 du Code civil (n° 114/2016) ; (2) la personne morale de droit public agissant dans l'intérêt général devant les juridictions civiles, en annulant l'article 17 de la loi du 25 avril 2014 (n° 34/2016).

2. Compétence matérielle des juridictions. — L'article 577 du Code judiciaire n'est pas discriminatoire en ce que les appels des jugements entre entreprises pour un litige en matière de bail commercial sont dévolus au tribunal de première instance alors que les appels des litiges entre entreprises pour un litige autre que locatif sont soumis à la cour d'appel. En effet, si le justiciable a le droit d'avoir accès à un juge, il n'en demeure pas moins que le législateur est compétent pour déterminer quel juge est le plus apte pour trancher un type de contestations donné, ce qui — en l'espèce — ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des commerçants (n° 76/2016). De même, le fait que le législateur ait confié à des juges distincts les litiges relatifs aux créances alimentaires selon que l'obligation alimentaire est ou non liée au droit au revenu d'intégration sociale ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge des justiciables concernés et, partant, n'est pas discriminatoire (n° 142/2016).

S'agissant de la compétence du tribunal de la famille, il n'est pas jugé discriminatoire que l'article 629*bis* du Code judiciaire ne permette en aucun cas au juge du domicile de l'enfant de se déclarer compétent pour connaître du litige au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant dès lors qu'un autre tribunal s'est prononcé antérieurement sur cette cause, et ce compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur. Celui-ci a, en effet, entendu apporter une continuité dans le traitement des litiges relatifs aux affaires familiales

en prévoyant que seul le juge qui s'est d'ores et déjà prononcé sur une question antérieure peut décider de renvoyer le dossier devant un autre tribunal si l'intérêt supérieur de l'enfant le requiert. A défaut, l'articulation voulue par le législateur dans l'article 629*bis* serait mise à néant (n° 29/2016).

L'article 591, 25° du Code judiciaire viole le principe d'égalité et de non-discrimination dès lors qu'il ne permet pas au juge de paix de connaître de toute demande introduite par le cessionnaire de la créance d'un fournisseur d'électricité ou de gaz contre une personne physique mais seulement de toute demande introduite par le fournisseur lui-même (n° 139/2016).

3. Divers. — La différence de traitement découlant de l'article 1408 du Code judiciaire — prévoyant l'interdiction de saisir les biens indispensables à l'exercice de la profession uniquement s'ils appartiennent à une personne physique et non à une personne morale — est raisonnablement justifiée dès lors que la personne morale peut, notamment, mettre son patrimoine privé à l'abri des aléas financiers (n° 52/2016).

En excluant de la possibilité d'obtenir une remise des dettes alimentaires les personnes impliquées dans une procédure de règlement collectif de dettes n'ayant pas fait l'objet d'une décision définitive avant le 1^{er} janvier 2014, l'article 1675/13, § 1^{er}, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés au principe de confiance dès lors que les débiteurs concernés ne pouvaient pas légitimement s'attendre, avant cette modification législative, à une remise de leurs dettes alimentaires, cette décision relevant du pouvoir d'appréciation du juge (n° 119/2016).

Le fait qu'il n'existe pas de recours à l'encontre de la décision désignant le remplaçant du notaire-liquidateur — en vertu de l'article 1211, *in fine*, du Code judiciaire — alors qu'un tel recours est ouvert s'agissant de la désignation du notaire liquidateur, n'est pas discriminatoire au regard du déroulement de la procédure de partage judiciaire dans son ensemble (n^{os} 43 et 138/2016).

En appliquant immédiatement un nouveau taux de ressort sans prévoir de période transitoire, l'article 3 du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution au seul motif que cette modification déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne ou déjouerait les attentes d'une partie à un procès, et ce sous peine de rendre impossible toute modification législative (n° 166/2016).

Dans le cadre d'un recours introduit par une victime d'un accident du travail visant à réviser son taux d'incapacité permanente, il est raisonnablement justifié que les frais de défense juridique soient automatiquement mis à la charge de l'assureur-loi pour favoriser l'accès de ce travailleur à la justice tout en laissant les frais de conseils médicaux à la charge du travailleur, sous réserve de deux tempéraments. Les travailleurs concernés peuvent bénéficier de l'assistance judiciaire à condition de satisfaire aux

conditions d'octroi ou réclamer les frais de conseil médical à l'assureur-loi sur la base du droit commun de la responsabilité civile si ce dernier a commis une erreur dans l'appréciation des indemnités (n° 61/2016).

6. Droit fiscal

1. Principe d'égalité et de non-discrimination. — L'article 172 de la Constitution constitue, en matière fiscale, une application particulière du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti aux articles 10 et 11 de la Constitution (n° 90/2016). Il s'agit ainsi du principe d'égalité fiscale.

Bien que le législateur bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation pour instaurer des impôts, pour fixer leur base (n° 90/2016), leur taux (n° 49/2016) et les délais de réclamation (n° 16/2016) ou pour lever des taxes, déterminer leurs exonérations (n° 65/2016) et leurs modalités (n° 17/2016), de telles mesures ne peuvent emporter un caractère discriminant.

Ainsi, une différence de traitement n'est pas synonyme de discrimination, pour autant que celle-ci s'applique entre deux catégories comparables, distinguées sur la base d'un critère objectif (n°s 30/2016 et 65/2016) et soit raisonnablement justifiée (n°s 16/2016, 26/2016, 63/2016, 80/2016 et 132/2016). La mesure en cause se doit aussi d'être pertinente au regard des objectifs du législateur (n°s 11/2016, 30/2016 et 47/2016) et ne peut porter une atteinte disproportionnée aux droits de certains contribuables (n° 47/2016). Viole les articles 10 et 11 de la Constitution le fait d'accorder des exonérations définitives ou inconditionnelles à certains redevables (le propriétaire d'un site d'activité économique inoccupé et/ou abandonné classé comme un monument) et les refuser à d'autres qui leur sont pourtant comparables, sans justification raisonnable (n° 17/2016). De même, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, le décret qui désigne les nus propriétaires comme redevables de la taxe d'inoccupation qu'il impose, alors que ceux-ci ne peuvent être tenus responsables de l'inoccupation puisqu'ils ne disposent pas du droit d'usage et de jouissance et ne peuvent donc prendre des mesures afin de mettre un terme à l'inoccupation (n° 33/2016). L'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier n'est pas non plus compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où il soumet les bâtiments scolaires appartenant « à une communauté, à une région ou à une personne de droit public qui dépend d'une telle institution » à un régime fiscal moins favorable que les bâtiments scolaires qui appartiennent à d'autres autorités publiques ou à des particuliers (n° 111/2016). Le fait de prévoir une exonération pour les immeubles dans lesquels les organes démocratiquement élus tiennent des séances plénières de manière régulière n'oblige pas le législateur à étendre ces exonérations à tous les immeubles de ces organes (n° 165/2016). La loi qui dispose que la réclamation doit être présentée,

sous peine de déchéance, au plus tard dans les trois mois de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle viole les articles 10 et 11 de la Constitution, le point de départ du délai n'étant pas connu avec certitude par le contribuable (n° 69/2016).

Parallèlement, le traitement identique de deux catégories de personnes essentiellement différentes sans justification raisonnable est également constitutif d'une discrimination sanctionnée par l'article 172. Ainsi, l'article 203, alinéa 1^{er}, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe prévoyait que toute dissimulation dans le prix d'une vente de meubles ou d'immeubles ou dans la soulte d'un échange était passible, dans le chef du vendeur, de l'acquéreur et de chacun des coéchangistes, individuellement, d'une amende égale à deux fois les droits éludés. Cet article prévoyait, en outre, que les contrevenants étaient solidairement tenus des droits supplémentaires exigibles sauf, s'il y a lieu, leur recours entre eux pour ces droits seulement. Pour la Cour, cet article traite sans justification raisonnable et de manière identique deux catégories de personnes essentiellement différentes, la première catégorie n'ayant été ni poursuivie ni condamnée du fait d'une infraction pénale, la seconde l'ayant été. Ce faisant, la disposition en cause a pour conséquence de sanctionner une catégorie de personnes qui aura, par hypothèse, été victime du comportement frauduleux de l'autre catégorie de personnes, la disposition en cause la rendant solidaire d'une dette dont elle ne peut être exonérée, même si, en qualité de partie civile, elle a pu obtenir la reconnaissance du dommage qu'elle a subi du fait de la faute pénale établie (n° 115/2016).

A plusieurs reprises, la Cour a pu proposer une interprétation (dite « interprétation conforme ») des mesures en cause, de sorte que celles-ci ne sont dès lors plus sources de discrimination (n^{os} 26/2016, 30/2016 et 80/2016). A titre d'exemple, la Cour a dit pour droit qu'interprété comme exigeant que la tardiveté du paiement soit imputable à une faute ou à une négligence de l'autorité publique pour que le contribuable puisse bénéficier d'une imposition distincte des profits de professions libérales payés tardivement par le fait d'une autorité publique, l'article 171, 6^o, deuxième tiret, du Code des impôts sur les revenus 1992 viole les articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Toutefois, interprétée comme n'exigeant pas que la tardiveté du paiement soit imputable à une faute ou à une négligence de l'autorité publique pour bénéficier de cette imposition distincte, la même disposition ne viole pas les articles 10, 11 et 172 de la Constitution (n° 30/2016).

2. *Légalité de l'impôt et autonomie fiscale.* — Il découle de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution que celui-ci réserve au législateur fédéral, en ce qui concerne les impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée, de sorte que les régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre le pouvoir des communes d'instaurer une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale

du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies (n^{os} 78/2016 et 146/2016).

3. *Rétroactivité.* — La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique (n^o 157/2016). Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général (n^{os} 16/2016, 48/2016 et 58/2016).

La Cour a par exemple considéré que la cohésion du système fiscal et la cohérence de la législation étaient certes des objectifs qui peuvent amener le législateur décentralisé à modifier le régime de la reportabilité mais qu'elles n'étaient pas suffisantes pour justifier l'effet rétroactif du décret flamand du 13 juillet 2012, adopté suite à l'arrêt n^o 48/2012 du 22 mars 2012 (n^o 48/2016). L'effet rétroactif d'une ordonnance en matière de taxes communales n'est pas admissible dès lors qu'elle a pu avoir pour conséquence de priver certains contribuables de la possibilité d'introduire une réclamation lorsqu'ils se trouvaient confrontés à une réduction de délai qu'ils n'étaient pas en mesure de prévoir et sans que cette rétroactivité soit justifiée par un objectif d'intérêt général (n^o 16/2016). Des motifs budgétaires ne peuvent pas justifier une disposition mettant rétroactivement à charge des communes des coûts dont elles ignoraient, au moment où elles ont pris la décision de maintenir le vote automatisé pour les élections locales de 2012, l'importance (n^o 58/2016).

Par contre, l'effet rétroactif d'une loi d'assentiment à un avenant à la Convention entre la Belgique et la France tendant à éviter les doubles impositions pouvait se justifier par le souci de garantir le financement des communes dont les services étaient antérieurement utilisés par des résidents y ayant un foyer permanent d'habitation mais n'y payant pas d'impôts locaux compte tenu du fait qu'ils n'étaient pas soumis à l'impôt belge (n^o 157/2016). Bien que regrettable, la tardiveté de la confirmation d'un arrêté royal en matière de TVA n'est pas incompatible avec les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, en ce qu'aucun élément imprévisible en matière d'impôt n'a été introduit à l'égard des contribuables qui connaissaient la réglementation à laquelle ils étaient soumis depuis la publication de l'arrêté royal au *Moniteur belge* et compte tenu du fait que cette réglementation constituait une reprise des termes d'une directive contraignante qui contenait elle-même plusieurs éléments essentiels de l'impôt (n^o 107/2016).

4. *Vie privée.* — Les articles 53, alinéa 1^{er}, 2^o, et 60 du Code des droits d'enregistrement ne violent pas l'article 22 de la Constitution combiné ou non avec l'article 8 de la CEDH en ce qu'ils prévoient une domiciliation obligatoire pendant une certaine période avant de pouvoir obtenir et

conserver l'exonération des droits d'enregistrement. Cette condition était pertinente eu égard à l'objectif du législateur (n° 24/2016).

7. Droit civil

1. *En matière de responsabilité civile.* — Lorsqu'une action en réparation d'un dommage causé par une infraction est introduite par une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et les négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit national de l'environnement, cette personne morale dispose de l'intérêt pour introduire une action en justice. Si une telle association peut subir un dommage moral en cas d'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, se pose la question de l'évaluation du dédommagement. En principe, une constitution de partie civile pour un dommage subi par des tiers est exclue. Toutefois, étant donné que les éléments de l'environnement n'appartiennent à personne, le citoyen ordinaire n'a en principe aucun intérêt direct et personnel à intenter une action en réparation pour la lésion de cet intérêt. En revanche, une personne morale qui a été constituée en ayant pour objet spécifique de protéger l'environnement peut effectivement subir un dommage moral et intenter une telle action. Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer exactement le dommage subi dans le cas d'une atteinte portée à des éléments de l'environnement qui n'appartiennent à personne et bien que le dommage moral de la personne morale ne coïncide pas avec le dommage écologique réel, il n'est pas impossible pour le juge d'évaluer concrètement le dommage moral subi par l'association de défense de l'environnement. Par conséquent, l'article 1382 du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il s'oppose à ce qu'une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains des éléments de celui-ci, reçoive, pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, un dédommagement moral qui dépasse le dédommagement symbolique d'un euro (n° 7/2016).

L'article 1382 du Code civil donne droit à une indemnisation intégrale du préjudice subi. Toutefois, lorsque le dommage est subi par un employeur public, à la suite d'un accident indemnisable de la circulation dont un de ses agents est victime, ce dommage serait, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, limité aux « montants payés sans bénéficiaire de prestations de travail en contrepartie », c'est-à-dire aux seules rémunérations, à l'exclusion d'autres décaissements. Les employeurs publics sont dès lors, en ce qui concerne leurs possibilités de recours direct, traités différemment selon la nature des dépenses qu'ils exposent à l'égard de la victime d'un accident causé par un tiers et de ses ayants droit. Cette différence de traitement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Tout d'abord, cette

limitation est fondée sur un critère de distinction objectif et pertinent. En effet, le dommage purement économique supporté par l'employeur public est, dans ce contexte, défini en lien direct avec le fonctionnement normal de la relation de travail, qui est elle-même à l'origine du dommage supporté par l'employeur de la victime. Lorsque l'employeur public assume, en outre, des prestations relevant d'un régime de sécurité sociale, les dépenses liées à de telles prestations dépassent ce que l'employeur est en droit d'attendre de son agent en raison de l'exécution normale de la relation de travail. Le dommage que subirait l'employeur public en raison de dépenses liées à de telles prestations ne pourrait d'ailleurs être considéré comme étant personnel. Cette interprétation n'entraîne, par ailleurs, pas d'effets disproportionnés. L'employeur public dispose en effet, à l'égard des autres dépenses, d'une action subrogatoire qui lui permet d'obtenir une indemnisation, même si celle-ci est limitée à ce que la victime elle-même pourrait obtenir. Il peut, par ailleurs, s'assurer pour couvrir le risque lié à ces décaissements (n° 136/2016).

L'article 2262*bis*, § 1^{er} alinéa 2, du Code civil, en obligeant la personne lésée par une infraction en matière de concurrence à intenter devant le juge civil une action en dommages et intérêts résultant d'infractions en matière de concurrence avant l'expiration du délai de prescription prévu par cette disposition, alors que la procédure de répression administrative n'est pas encore définitivement terminée, porte une atteinte disproportionnée aux droits de la personne lésée et viole les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 38/2016).

2. *En matière de biens.* — L'article 577-2, § 3 et § 5, alinéa 1^{er}, du Code civil est interprété de telle manière que le copropriétaire qui, après le départ de l'autre copropriétaire, habite de manière exclusive l'habitation faisant l'objet de la copropriété, est tenu de payer à ce dernier une indemnité d'occupation à concurrence de la part de celui-ci dans la valeur de rapport de l'habitation, même si le copropriétaire qui demeure dans l'habitation n'est pas responsable de ce départ et même s'il n'a aucun contrôle sur ce dernier. Ainsi interprétée, cette disposition est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la CEDH et avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Le législateur vise tout d'abord à garantir l'équilibre entre les copropriétaires, en proportion de leur part, tant en ce qui concerne la contribution aux charges qu'en ce qui concerne la jouissance des droits. Le copropriétaire qui occupe seul l'habitation exerce en effet ainsi un droit de jouissance qui dépasse la mesure de ce qui lui revient en vertu de sa part dans la copropriété. Le copropriétaire qui quitte l'habitation doit en revanche supporter les frais liés à son nouveau logement, tandis qu'il ne bénéficie pas des revenus de l'habitation dont il est copropriétaire. La disposition en cause n'excède en outre pas ce qui est nécessaire pour conserver cet équilibre, étant donné

qu'elle est limitée par la part, dans la copropriété, du copropriétaire qui quitte les lieux. Elle constitue par ailleurs une règle de droit supplétif, à laquelle les copropriétaires peuvent déroger par convention, en vertu de l'article 577-2, § 1^{er}, du Code civil (n° 97/2016).

L'article 9, alinéa 2, de la loi sur le bail à ferme est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe de non-discrimination, garanti par l'article 14 de la CEDH et par l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'il prive le bailleur qui a dépassé l'âge de 5 ans à l'expiration du délai de préavis de la possibilité de donner congé pour exploitation personnelle, alors que tel n'est pas le cas pour le bailleur qui n'a pas dépassé l'âge de 5 ans à l'expiration du délai de préavis (n° 95/2016).

3. En matière d'assurances. — L'article 19bis-11, § 2, de la loi du 21 novembre 1989 règle l'indemnisation de la personne lésée lorsque plusieurs véhicules ont été impliqués dans un accident de roulage et qu'il n'est pas possible de déterminer lequel de ceux-ci a causé l'accident. Dans ce cas, l'indemnisation est répartie, par parts égales, entre les assureurs couvrant la responsabilité civile des conducteurs de ces véhicules, à l'exception de ceux dont la responsabilité n'est indubitablement pas engagée. Qu'en est-il lorsqu'un ou plusieurs des véhicules impliqués n'ont pu être identifiés ? Faut-il considérer que la répartition de l'indemnisation par parts égales concerne non seulement les assureurs des véhicules identifiés, mais aussi les assureurs non connus des véhicules non identifiés, auquel cas la personne lésée ne serait pas indemnisée pour la part de l'assureur du véhicule non identifié ? Par la disposition en cause, le législateur vise à protéger la personne lésée lorsque celle-ci ne peut être indemnisée selon les règles de droit commun en matière de responsabilité. Au regard de cet objectif, le droit de la victime à une indemnisation intégrale ne peut pas dépendre du fait qu'un ou plusieurs assureurs non connus de véhicules non identifiés ont également été impliqués dans l'accident, puisque cette situation ne peut en rien être imputée à la personne lésée. Il s'ensuit que l'article 19bis-11, § 2, précité, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, interprété en ce sens que lors de la répartition de l'indemnisation par parts égales entre les assureurs visés par cette disposition, les assureurs non connus de véhicules non identifiés entrent également en ligne de compte, et interprété en ce sens que cette répartition est opposable à la personne lésée. Par contre, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, interprétée en ce sens que lors de la répartition de l'indemnisation visée par cette disposition, seuls les assureurs des véhicules identifiés entrent en ligne de compte (n° 64/2016).

8. Droit public

1. *Juridictions et procédures administratives.* — Le mécanisme de boucle administrative a été revu par le législateur flamand pour répondre aux griefs d'inconstitutionnalité précédemment retenus par la Cour (n^{os} 74/2014 et 152/2015). Cette boucle administrative « revue » ne porte pas atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du juge, celui-ci statuant sur l'application éventuelle de la boucle dans un arrêt interlocutoire qui se prononce sur l'ensemble des autres moyens, après avoir pris connaissance des points de vue de toutes les parties, exprimés par écrit, et après avoir organisé une audience publique sur l'application de ce mécanisme. Il tranche ainsi un point du litige sur la base d'une compétence qui lui a été légalement accordée, sans préjuger du contrôle de légalité de la décision de réparation prise éventuellement par la partie défenderesse. Ce mécanisme ne porte pas non plus atteinte au principe du contradictoire ou au droit d'accès à un juge, dès lors que la mise en œuvre de la boucle n'est possible que lorsque toutes les parties ont eu l'occasion de faire connaître leur point de vue sur son utilisation et qu'un droit de recours contre la décision « réparée » est prévu. La boucle administrative « revue » ne permet pas non plus qu'il soit fait exception à l'obligation de motiver formellement les actes administratifs individuels. Le nouveau mécanisme est, de la sorte, validé par la Cour (n^o 153/2016).

La différence de traitement entre les parties à une procédure en annulation devant le Conseil d'Etat qui doivent déposer un mémoire ampliatif ou en réplique sans lequel un défaut d'intérêt serait automatiquement constaté dans leur chef, et les parties à une procédure devant la Cour constitutionnelle pour lesquelles l'absence de dépôt d'un tel mémoire n'est pas soumise à la même sanction, ne viole pas les principes d'égalité et de non-discrimination ni le droit d'accès à un juge. D'une part, la différence de traitement entre des personnes, découlant de l'application de règles procédurales différentes, dans des circonstances différentes, n'est pas discriminatoire en soi. D'autre part, le législateur a pu légitimement attendre des parties requérantes dans une procédure de ce qu'elles démontrent la persistance de leur intérêt à introduire leur recours, ce d'autant que la procédure entourant le dépôt de ce mémoire ampliatif est entourée de garanties spéciales : le délai pour déposer celui-ci est de trente jours, et les parties sont spécifiquement averties par le greffe des conséquences qu'entraînerait l'absence de dépôt du mémoire dans ledit délai (n^o 144/2016).

La création d'une juridiction administrative chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription dans l'enseignement supérieur peut être jugée nécessaire à l'exercice de la compétence de la Communauté française en matière d'enseignement. La compétence fédérale de création des juridictions administratives se prête à un règlement

différencié et l'incidence sur cette matière est marginale. La création d'une telle juridiction est donc compatible avec l'article 161 de la Constitution (n° 53/2016).

2. *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.* — La Cour, saisie de plusieurs recours introduits contre la loi d'assentiment au « pacte budgétaire européen », les a déclarés irrecevables pour défaut d'intérêt des différents requérants. En effet, d'hypothétiques mesures d'austérité qui pourraient être mises en œuvre suite aux engagements pris par la Belgique ne suffisent pas pour démontrer un lien suffisamment individualisé entre la situation personnelle des requérants et les dispositions contestées ; cela ne serait le cas que si l'une des autorités compétentes adoptait concrètement des mesures portant atteinte aux droits sociaux invoqués par les requérants afin de réaliser les objectifs budgétaires prévus par ledit pacte. La Cour a également examiné si les dispositions attaquées ne portaient pas directement atteinte à un aspect de l'État de droit démocratique à ce point essentiel que sa protection intéresserait tous les citoyens. En l'occurrence, cependant, si le Traité sur la stabilité prévoit des objectifs détaillés d'équilibre budgétaire et de réduction de la dette, il laisse entièrement aux parlements nationaux le soin de concrétiser et d'approuver le budget ; il ne porte donc pas atteinte à l'article 174 de la Constitution. De plus, si certaines compétences sont attribuées aux institutions de l'Union européenne, celles-ci sont limitées et sont compatibles avec l'article 34 de la Constitution (n° 62/2016).

3. *Amendes administratives.* — La Cour rappelle le principe selon lequel « l'appréciation de la gravité d'une infraction et de la sévérité avec laquelle l'infraction peut être punie relève du pouvoir d'appréciation du législateur compétent. (...) C'est dès lors au législateur compétent qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation du juge et celui de l'administration doivent s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable » (n°s 25 et 159/2016).

En matière de droit pénal environnemental, il ne peut être reproché au législateur ordonnancier d'avoir prévu une fourchette de peines unique et suffisamment large afin de permettre au juge ou à l'autorité administrative d'adapter la peine ou l'amende administrative à la gravité de l'infraction (n° 25/2016). Par contre, le fait que, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel puisse accorder un sursis, mais qu'il ne soit pas permis à la juridiction non pénale de faire usage de cette même modalité, crée une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable (n° 25/2016). La conclusion est par contre différente en ce qui concerne la possibilité de suspendre le prononcé de la condamnation, une telle mesure visant essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales (n° 25/2016).

Lorsque des faits sont uniquement susceptibles d'une sanction administrative, il n'est pas requis que la personne à charge de laquelle est prononcée une telle amende puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement de la peine que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne (n° 159/2016).

4. Pouvoirs locaux. — La compétence attribuée au Gouverneur de fixer la dotation de chaque commune appartenant à une zone de secours est encadrée de façon suffisamment claire par un certain nombre de critères fixés par la loi, de sorte que bien qu'elle implique un pouvoir d'appréciation, celui-ci n'est pas incompatible avec les articles 10, 11 et 162 de la Constitution ni avec le principe de sécurité juridique. Par ailleurs, l'importance prépondérante accordée au critère de la population résidentielle et active dans le calcul de ladite dotation ne fait pas naître de discrimination entre communes. Ce critère, ainsi que le poids qui lui est attribué, est pertinent puisqu'il permet de prendre en compte le nombre d'interventions susceptibles d'être réalisées au cours d'une année sur le territoire de chaque commune et le coût que celles-ci génèrent. Il ne s'agit par ailleurs pas de l'unique critère à prendre en compte lors de la fixation de cette dotation (n° 5/2016).

Le fait de faire reposer le coût du vote électronique sur les communes qui ont fait le choix d'utiliser ce mode de votation, à l'exclusion des communes utilisant le vote papier, est raisonnablement justifié. Les communes ayant fait le choix d'utiliser un système de vote automatisé et celles qui utilisent le vote traditionnel se trouvent en effet dans une situation différente, tant au regard des coûts occasionnés par le vote automatisé que des avantages que celui-ci procure (n° 58/2016).

5. Statut des forces armées. — Auparavant, l'obligation de rembourser une partie des traitements perçus pendant sa formation s'appliquait au candidat militaire qui cessait d'être candidat militaire du cadre actif après avoir obtenu un diplôme de bachelier ou de master auprès de l'École royale militaire mais avant d'avoir servi sa période de rendement. Le fait qu'à présent, cette obligation de remboursement s'applique à tout candidat dès le moment où celui-ci a obtenu soixante crédits à l'École royale militaire, et qu'elle s'applique indistinctement à ceux qui s'étaient déjà engagés et avaient déjà obtenus soixante crédits (ou non) au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation, et à ceux qui se sont engagés après l'entrée en vigueur de celle-ci, ne viole pas les articles 10 et 11 ni le principe de sécurité juridique. En l'occurrence, la réforme prend en compte un avantage résultant de la réforme de l'enseignement supérieur — avantage qui permet de valoriser les crédits obtenus dès la première année d'études. La disposition en cause impose donc une obligation justifiée raisonnablement à ceux qui se sont engagés dans l'armée avant l'entrée en vigueur de la disposition et ne porte pas une atteinte excessive à leurs attentes légitimes (n° 156/2016).

L'absence de fixation, par la loi, d'une clé de répartition linguistique strictement paritaire des nominations à un grade supérieur dans l'armée ne viole pas l'article 30 de la Constitution, lequel autorise le législateur à régler l'emploi des langues pour les actes de l'armée mais ne l'oblige pas à agir en ce sens. Par ailleurs, le fait que les grades d'officier supérieur et général soient conférés « aux choix du Roi » et « suivant les règles qu'il détermine » n'ont pas pour objet d'habiliter le Roi à prévoir une répartition des nominations à un grade d'officier supérieur entre les candidats des deux régimes linguistiques (n° 92/2016).

6. *Energie.* — Une priorité d'accès au réseau est reconnue aux producteurs d'électricité verte. Cette disposition n'entraîne donc pas de discrimination dans leur chef mais leur garantit au contraire un traitement plus favorable qu'aux producteurs d'autres types d'électricité (n° 56/2016). Par contre, les dispositions qui prévoient que les charges de pension des agents sous statut public du gestionnaire de réseau doivent nécessairement être pris en compte comme des coûts non gérables par ledit gestionnaire portent atteinte à la compétence de la Commission wallonne pour l'Énergie (CWaPE) en ce qui concerne la fixation de sa méthodologie tarifaire ainsi qu'à l'indépendance de celle-ci, et ce, en violation de la directive 2009/72/CE qui prévoit que le régulateur de l'énergie doit disposer d'une indépendance fonctionnelle totale (n° 71/2016).

9. Droit économique

1. *Liberté d'entreprendre.* — Bien que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui reprend la liberté de commerce et d'industrie, s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré (n° 31/2016).

A l'encontre d'un moyen invoquant « la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est notamment prévue à l'article 23 de la Constitution », la Cour a confirmé que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de « droit au travail » et de « libre choix d'une activité professionnelle » prévues par l'article 23. Elle a également confirmé que cette liberté, désormais contenue dans l'article II.3 du Code de droit économique, doit être lue en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétence (n^{os} 31 et 89/2016). La liberté d'entreprendre est également garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle en conclut qu'elle est compétente pour contrôler les dispositions atta-

quées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la liberté d'entreprendre (n° 56/2016).

La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté de commerce et d'industrie sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi (nos 31 et 56/2016). La loi relative à l'interdiction générale de fumer autorise une exception lorsque l'établissement dispose d'un fumoir séparé. Le législateur poursuit un objectif légitime en luttant au maximum contre les effets nuisibles du tabagisme. Le traitement identique des exploitants d'un établissement Horeca, en ce qui concerne la réglementation en matière de fumoirs, est lié à la réalisation de cet objectif, à savoir protéger les non-fumeurs et les travailleurs dans le secteur concerné. En premier lieu, il serait particulièrement difficile pour le législateur de distinguer, sur la base d'un critère objectif, les petits cafés populaires des autres établissements Horeca. En outre, les éventuelles conséquences économiques de l'interdiction de fumer, à laquelle permet de déroger l'installation d'un fumoir, ne l'emportent pas sur les risques particulièrement sérieux que le tabac entraîne pour la santé des clients et des travailleurs du secteur Horeca ; une dispense des obligations pour certains établissements Horeca en raison des seules implications financières de celles-ci ferait obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par l'interdiction de fumer dans les lieux accessibles au public. Enfin, l'installation d'un fumoir dans les établissements Horeca est une simple possibilité et non une obligation (n° 31/2016).

2. Entreprises. — En ce qu'il n'interdit pas à l'administration fiscale, au cours de la procédure sursitaire, de prendre une inscription hypothécaire en vue d'être reconnue comme créancier privilégié à son terme, l'article 31 de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises (LCE) viole les articles 10 et 11 de la Constitution car elle porte atteinte de manière disproportionnée aux droits des autres créanciers sursitaires dont la situation sera directement affectée par l'existence d'un tel privilège, en contradiction avec la volonté du législateur de protéger l'égalité des créanciers (n° 23/2016). Sont immunisées de la possibilité de réduction ou d'abandon, prévue par l'article 49 de la LCE, les créances sursitaires nées de prestations de travail antérieures à l'ouverture de la procédure de réorganisation, l'objectif légitime poursuivi par cette mesure étant d'offrir une protection supplémentaire aux travailleurs de l'entreprise en difficulté. Cette disposition, interprétée en ce sens qu'elle vise la créance de précompte professionnel, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La créance de précompte professionnel, dont l'entreprise est redevable au titre d'avance sur l'impôt que les travailleurs devront payer sur leurs revenus professionnels, peut en effet être

considérée comme une créance « née de prestations de travail » et diffère dès lors essentiellement des créances fiscales de l'entreprise, qui pourraient être le cas échéant réduites, conformément à l'article 49/1, alinéa 2, de la loi du 31 janvier 2009. Elle ne peut davantage constituer une forme de privilège pour l'administration fiscale, puisque ce n'est pas cette dernière qui est protégée par la disposition en cause, mais les travailleurs et leur droit à la rémunération, afférente à leurs prestations de travail antérieures à l'ouverture de la procédure de réorganisation judiciaire (n° 50/2016). La créance relative à une indemnité de préavis d'un travailleur, qui est née préalablement au dépôt d'une requête en réorganisation judiciaire, est une créance sursitaire ordinaire. Les créances sursitaires ordinaires relatives à une indemnité de congé peuvent, en application de l'article 49 de la LCE, faire l'objet d'un règlement particulier dans le plan de réorganisation judiciaire, soit être réduites ou soumises à des délais de paiement au même titre que les autres créances sursitaires et sans aucune limitation. Toutefois, la possibilité qu'offre l'article 49, alinéa 1^{er}, de la LCE de prévoir dans le plan de réorganisation un régime différencié pour certaines catégories de créances ne peut pas être interprétée en ce sens qu'elle permettrait des différences de traitement qui ne sont pas raisonnablement justifiées. Par conséquent, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, il y a lieu d'interpréter l'article 49, alinéa 1^{er}, de la LCE, tel qu'il était applicable avant l'insertion de l'article 49/1 dans la même loi, en ce sens que lors de l'élaboration du plan de réorganisation, le débiteur doit tenir compte de la nature particulière de la créance qui se rapporte à une indemnité de congé née avant l'ouverture de la procédure de réorganisation judiciaire, et en ce sens que ledit article ne permet pas de réduire cette créance au point de compromettre la sécurité d'existence du travailleur (n° 81/2016). En interdisant, en principe, toute mesure affectant les droits des créanciers sursitaires extraordinaires, autre que le sursis à l'exercice de leurs droits pour une durée maximale de trente-six mois, l'article 50, alinéa 3, de la LCE offre au créancier gagiste une protection dont ne bénéficie pas le créancier sursitaire ordinaire. Si cette différence de traitement devait, par l'application conjointe de l'article 49/1, alinéa 1^{er}, de la même loi, mener concrètement, lors de l'élaboration et du vote du plan de réorganisation judiciaire, à une différence de traitement entre créanciers sursitaires ordinaires et créanciers sursitaires extraordinaires dépourvue de justification raisonnable, le tribunal de commerce pourrait dès lors refuser l'homologation de ce plan pour violation de l'ordre public. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement qui résulte de l'article 50, alinéa 3, n'est pas manifestement déraisonnable et ne porte pas d'atteinte manifestement disproportionnée aux intérêts des créanciers sursitaires ordinaires liés par un contrat avec le débiteur qui élabore un plan de réorganisation judiciaire (n° 124/2016).

L'article III.26, § 2, du Code de droit économique (CDE) ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la CEDH, en ce qu'il sanctionne l'entreprise qui base une action en justice sur une activité pour laquelle elle n'était pas inscrite, à la date d'introduction de son action, à la Banque-Carrefour des Entreprises, en déclarant cette action irrecevable, sans possibilité de régularisation en cours d'instance. L'exigence en cause n'est pas disproportionnée dès lors que l'irrecevabilité de l'action est couverte si l'exception n'est pas soulevée *in limine litis* (CDE, art. III.26, § 2) (n° 160/2016).

3. Protection des consommateurs. — La loi du 28 mars 2014 a inséré, dans le Code de droit économique, l'action en réparation collective. En insérant dans l'arsenal juridique une action en réparation collective, le législateur a souhaité faciliter l'accès à la justice des consommateurs en ce qui concerne des réclamations modestes, en regroupant le traitement de telles réclamations. Plusieurs griefs sont examinés par la Cour (n° 41/2016).

Tout d'abord, l'exclusion du champ d'application de la loi des dommages collectifs dont la cause commune est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi (1^{er} septembre 2014). Elle est jugée pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur (la sécurité juridique et la surcharge de travail aux juridictions bruxelloises qui sont exclusivement compétentes). Elle ne produit pas des effets disproportionnés dès lors que le consommateur conserve le bénéfice des autres instruments et actions en justice, en particulier de l'action individuelle en réparation du dommage subi.

Ensuite, la limitation de la nouvelle action en justice aux seuls dommages subis par les consommateurs du fait de la violation, notamment, des règlements européens et législations visés à l'article XVII.37 du CDE. Ce faisant, le législateur a voulu viser un domaine — celui du droit des consommateurs — qui, d'une part, est vaste s'agissant des législations concernées, et dans lequel, d'autre part, intervient un grand nombre de dommages individuels limités (*small claims*). La limitation du champ d'application repose sur un critère objectif et est pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir une approche progressive et à évaluer de la protection des consommateurs et le fait de couvrir ainsi un secteur, celui des litiges de consommation, dans lequel il a pu raisonnablement considérer que survenait une partie très substantielle des préjudices collectifs.

La limitation des personnes morales et service public habilités à représenter un groupe de consommateurs lésés. L'énumération exhaustive repose sur un critère objectif et est pertinente, le législateur ayant pu considérer que le filtre, qualitatif et quantitatif, ainsi mis en place, contribuerait à ce que les actions en réparation collective soient véritablement centrées sur l'intérêt des consommateurs. Par contre, en ne prévoyant pas que des entités représentatives provenant d'autres États membres de l'Union européenne et de l'espace économique européen, qui répondent aux conditions

du point 4 de la recommandation 2013/396/UE, puissent agir comme représentant de groupe, la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la directive « services ». Le constat de la lacune étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets, il appartient au juge compétent de mettre fin à la violation de ces normes dans l'attente d'une intervention du législateur.

10. Environnement

1. *Standstill*. — En matière de politique environnementale, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution aux législateurs régionaux de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation du législateur quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable (n^o 57/2016).

Le législateur ordonnancier, en élevant le seuil maximum de densité de puissance du rayonnement des radiations non ionisantes, a causé un recul sensible du droit à la protection d'un environnement sain. Or, l'obligation de *standstill*, contenue à l'article 23 de la Constitution, s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. En l'espèce, l'assouplissement introduit a été dicté par le souci de permettre l'introduction de la technologie 4G dans la Région de Bruxelles-Capitale, qui est jugée nécessaire dans le cadre de son rôle international et européen, sans hypothéquer le bon fonctionnement des réseaux 2G et 3G, et ce à un coût acceptable pour les opérateurs. Ces motifs ont été considérés comme présentant un caractère d'intérêt général justifiant l'assouplissement de la norme (n^o 12/2016).

Toute mesure en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'a pas *ipso facto* une incidence sur le droit à un environnement sain. Néanmoins, lorsque des dispositions portent sur la réalisation de projets urbains qui pourraient avoir des implications importantes pour les riverains et pour l'espace public, l'on peut admettre qu'elles ont une portée qui entre au moins partiellement dans le champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution. La disposition qui prévoit que l'on peut s'écarter du plan de secteur, du plan communal d'aménagement ainsi que du règlement communal d'urbanisme et du plan d'alignement pour des permis relatifs aux immeubles qui sont situés à l'intérieur d'un périmètre de remembrement urbain, est justifiée par des motifs d'intérêt général de sorte que la réduction du niveau de protection de l'environnement qu'elle entraîne n'est pas incompatible avec l'article 23, alinéas 1^{er}, 2 et 3, 4^o, de la Constitution (n^o 94/2016).

2. *Présomption d'innocence.* — Ne porte pas atteinte au principe de la présomption d'innocence la disposition prévoyant que le fait de créer directement ou indirectement ou de laisser perdurer un bruit dépassant les normes autorisées est présumé avoir été commis, sauf preuve contraire, par négligence dans le chef de son auteur et constitue une infraction pénale passible de sanction. Cette disposition est justifiée par la nécessité de garantir l'effet utile des normes de bruit, car, sans elles, la preuve d'une infraction pourrait devenir concrètement excessivement difficile ou pratiquement impossible. Les compagnies aériennes disposent en outre toujours de la possibilité d'apporter la preuve contraire (n° 25/2016).

3. *Moins-value d'urbanisme.* — Les articles 2.6.1, § 3, 4°, et 2.6.2, § 2, alinéa 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposent que seuls les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement sont pris en considération pour l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale et que cette indemnisation ne s'élève qu'à 80 % de la moins-value. En règle générale, et particulièrement en zone d'habitat, aucune charge disproportionnée n'est donc imposée aux propriétaires de terrains à bâtir, puisque l'on ne peut, d'ordinaire, construire sur une profondeur supérieure à cinquante mètres à partir de l'alignement. En revanche, pour les terrains situés dans des zones autres que les zones d'habitat telles que les zones industrielles, les zones artisanales, les zones pour petites et moyennes entreprises et d'autres zones qui sont destinées à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction plus importante, la limitation de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement n'est pas raisonnablement justifiée (n° 140/2016).

II. LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES(1)

A. *Les questions générales*

Le principe de proportionnalité, propre à l'exercice de toute compétence, interdit à chaque composante de l'Etat fédéral de mener la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre de ces composantes de mener efficacement la politique qui lui a été confiée. La violation de ce principe pourrait résulter du fait que l'autorité fédérale ne prévoit pas la consultation des régions avant de prendre des mesures susceptibles d'empêcher l'exercice efficace de compétences régionales connexes à la compétence fédérale en cause, telle celle qui concerne les grandes infrastructures de stockage d'énergie, ainsi que la production et le transport de celle-ci (n° 8/2016).

(1) Outre les arrêts évoqués dans le texte, voir aussi les arrêts n^{os} 62/2016, 68/2016 et 110/2016.

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble et, en particulier, veillent à ce que l'exercice de leurs compétences ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les autres composantes de l'Etat fédéral, de leurs propres compétences (n^{os} 21/2016, 56/2016 et 151/2016). La loi portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale qui, pour son champ d'application, range la Commission communautaire française parmi les « administrations provinciales et locales », ne porte pas atteinte à la loyauté fédérale, même si elle risque de compliquer la gestion du personnel de cette entité fédérée, porte sur une matière qui a déjà donné lieu à un conflit d'intérêts et à un conflit de compétences, et peut être ressentie comme infamante (n^o 21/2016). Une loi qui, en vertu de la compétence fiscale de l'autorité fédérale, modifie le régime fiscal de l'ensemble des intercommunales sans porter atteinte au pouvoir des régions de régler l'association et le financement des communes ne heurte pas davantage la loyauté fédérale, même si certaines de ces intercommunales sont actives dans des domaines qui relèvent de la compétence des régions, tels que le transport et la distribution d'électricité (n^o 151/2016).

B. *Les compétences fédérales*

L'autorité fédérale peut, sans concertation préalable avec la Région flamande, habiliter le Roi à octroyer des concessions domaniales pour la construction et l'exploitation d'installations de stockage d'énergie hydroélectrique et d'installations nécessaires à la transmission d'électricité dans les espaces marins. Elle est aussi compétente pour régler le transport du gaz au moyen de canalisations (n^o 8/2016).

La compétence de l'autorité fédérale pour régler, de manière générale, la politique des revenus l'autorise à prendre des mesures visant à modérer les revenus soumis à une indexation automatique, même si certains de ces revenus sont liés à des matières régionales et communautaires (n^o 130/2016).

Les matières qui ne sont pas explicitement attribuées aux régions, communautés et à la Commission communautaire commune sont qualifiées de « résiduelles » et relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. C'est à ce titre que celle-ci peut décider d'une interdiction générale de fumer dans les lieux fermés accessibles au public, puisqu'elle concerne des aspects de la protection de la santé publique qui n'ont pas été attribués aux communautés (n^o 31/2016). Sont aussi des matières résiduelles les règles relatives à la solidarité inscrites dans le Code civil (n^o 33/2016) et le droit des personnes morales (n^o 53/2016).

C. *Les compétences fédérées*

Les régions sont compétentes pour le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques et peuvent, à ce titre, régler l'usage privatif du domaine de la voirie, des ports, des défenses côtières et des digues (n° 8/2016). En réglant la prise en charge par le gestionnaire d'un domaine public, d'une partie des coûts de la modification du tracé d'une canalisation de transport de gaz installée sur ce domaine, l'autorité fédérale s'imisce dans l'exercice de cette compétence régionale. Il revient en effet aux régions, lorsqu'elles veulent exécuter des travaux publics d'intérêt général dans le ressort de leurs compétences, de fixer elles-mêmes la répartition des coûts entre le gestionnaire du domaine et les sociétés d'utilité publique (n° 8/2016).

Compétentes pour régler les sources nouvelles d'énergie et l'utilisation rationnelle de celle-ci, les régions peuvent prévoir, à charge de tous les acteurs concernés du marché de l'énergie et au profit des producteurs d'électricité verte, des obligations relatives tant à leurs activités sur le réseau de distribution que sur le réseau de transport local d'électricité (n° 56/2016).

La compétence des communautés pour régler le statut du personnel de l'enseignement ne peut être limitée par la compétence de l'autorité fédérale à l'égard du droit du travail (n° 55/2016).

La « formation professionnelle individuelle » fait partie de la « reconversion » et du « recyclage » professionnels, matières qui relèvent de la compétence des communautés (n° 51/2016).

Régions et communautés disposent de « compétences implicites » qui leur permettent de régler des matières qui ne leur sont pas attribuées, pour autant que la règle adoptée soit nécessaire à l'exercice d'une de leurs propres compétences, que la matière ainsi réglée se prête à un règlement différencié et que l'incidence de cette règle sur cette matière ne soit que marginale (nos 53/2016, 73/2016, 78/2016 et 146/2016). Moyennant le respect de ces conditions, régions et communautés peuvent notamment régler toute matière que la Constitution réserve au législateur fédéral, telle que la création d'une juridiction administrative (n° 53/2016). La création par la Communauté française d'une juridiction administrative chargée de recevoir les plaintes d'étudiants dont l'inscription a été refusée par un établissement d'enseignement supérieur répond aux conditions précitées (n° 53/2016). En revanche, tel n'est pas le cas d'une dispense faite de motiver l'extrême urgence d'une expropriation pour cause d'utilité publique décidée dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme de revitalisation urbaine : l'atteinte ainsi portée à la compétence de l'autorité fédérale pour régler la motivation formelle des actes administratifs n'est pas nécessaire et a une incidence plus que marginale, compte tenu entre autres du droit à la motivation des propriétaires concernés (n° 73/2016).

D. La répartition des moyens

En fixant le système de financement pour les Communautés française et flamande, l'autorité fédérale, agissant à la majorité spéciale, a réglé la succession juridique à titre universel de celle-ci, en ce compris le transfert des charges du passé provenant d'organismes d'intérêt public dont les missions relèvent entièrement ou partiellement des compétences communautaires ou régionales. Ce faisant, elle a habilité le législateur ordinaire à déterminer les modalités de cette succession et celui-ci peut donc régler l'exécution concrète de ce transfert pour l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture (n° 154/2016).

Dans la lignée de son arrêt n° 105/2015, la Cour annule les dispositions décrétales budgétaires ayant pour objet de substituer à des taxes communales existantes sur les mâts, pylônes ou antennes affectés à la réalisation d'une opération mobile de télécommunications, une taxe régionale ayant le même objet et de priver les communes de la possibilité de lever une telle taxe. Ces dispositions ont pour effet de limiter l'autonomie fiscale reconnue aux communes, ce qui est une compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170 de la Constitution (n^{os} 78 et 146/2016).

ACTUALITÉS CONSTITUTIONNELLES

OUVRAGES SCIENTIFIQUES

Droit constitutionnel général

La troisième édition du précis de droit constitutionnel d'Yves Lejeune est sortie de presse : *Droit constitutionnel belge — Fondements et institutions* (Bruxelles, Larcier, 2017, 998 pp.). Dans le commentaire qu'il a consacré à la deuxième édition de l'ouvrage, publié dans le numéro 2015/2 de la présente revue, Jan Velaers soulignait que l'ouvrage du professeur « offre au lecteur un manuel solide et fiable qui l'introduit de manière pointue et à la fois très claire au droit constitutionnel belge ». Il ajoutait que ce manuel est de nature à rencontrer « l'intérêt des nombreux lecteurs qui cherchent à se former une idée plus concrète et à comprendre aussi le système institutionnel d'un Etat toujours plus complexe et toujours à la recherche de lui-même ». La troisième édition a été substantiellement mise à jour, afin notamment d'y intégrer des développements nouveaux, consacrés par exemple à la limitation constitutionnelle de la primauté du droit de l'Union européenne sur la Constitution, à la typologie des techniques de répartition des compétences entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés, à la distinction entre pouvoirs « implicites » et compétences « inhérentes », aux consultations populaires régionales, aux circonscriptions électo-

rales, au statut constitutionnel des accords internationaux en forme simplifiée, ou encore aux accords de coopération. L'ouvrage est construit sur deux parties. La première est relative aux fondements (l'Etat, ses collectivités publiques et son environnement international ; l'ordonnement des règles de droit en vigueur dans l'Etat belge ; le pouvoir dans l'Etat belge), tandis que la seconde concerne les institutions (fédérales et fédérées, en ce compris leurs relations mutuelles).

*

La 36^e édition du manuel de *Droit constitutionnel* de Ferdinand Mélin-Soucramanien et Pierre Pactet est sortie de presse (Paris, Sirey, 2017, 698 pp.). Elle est à jour de tous les changements intervenus jusqu'en août 2017. Ils concernent notamment l'évènement politique majeur qu'a connu récemment la France : l'élection d'un nouveau président de la République le 7 mai 2017, suivie des élections législatives des 11 et 18 juin 2017. S'agissant des régimes étrangers, des mises à jour ont été nécessaires. Elles sont relatives, par exemple, à l'échec du référendum constitutionnel italien, au Brexit, ou encore à l'élection de Donald Trump. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, l'ouvrage n'a pas attendu sa

trente-sixième édition pour être un classique en la matière. L'objectif des auteurs est de fournir aux étudiants de première année en droit, prioritairement, mais aussi de tous les autres utilisateurs, une présentation pédagogique du droit constitutionnel, tant français qu'étranger. L'exposé est divisé en deux parties consacrées respectivement à la théorie générale du droit constitutionnel (données fondamentales des régimes contemporains et fonctionnement des régimes étrangers contemporains) et au droit constitutionnel français (institutions françaises de 1789 à 1870 et V^e République).

*

Anne-Marie Le Pourhiet a sorti la huitième édition de son manuel de *Droit constitutionnel* (Paris, Economica, 2017, 582 pp.). Les thématiques suivantes y sont examinées : l'État et la Constitution, les sources du droit constitutionnel, les modèles constitutionnels, les régimes politiques, l'histoire constitutionnelle française de 1870 à 1958, la V^e République et ses métamorphoses. L'ouvrage est mis à jour au 1^{er} août 2017. Il intègre donc les plus récentes évolutions constitutionnelles et politiques intervenues en France et dans les autres principales démocraties occidentales, dont, ici aussi, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis. Dans son avant-propos, l'auteur explique son attachement à deux exigences majeures pour la rédaction de cet ouvrage : le souci pédagogique et le réalisme constitutionnel.

*

* *

Justice constitutionnelle

Couronnée de plusieurs prix (Centre français de droit comparé, UMR Droits international, comparé et européen, Faculté de droit d'Aix-en-Provence), la thèse de doctorat d'Idris Fassassi a été publiée dans la collection « Nouvelle Bibliothèque de Thèses » : *La légitimité du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois aux États-Unis — Etude critique de l'argument contre-majoritaire* (Paris, Dalloz, 2017, 767 pp.). L'étude porte plus précisément sur ce que l'on nomme aux États-Unis la « difficulté contre-majoritaire », c'est-à-dire l'argument de l'illégitimité démocratique du contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois (*judicial review*). La difficulté gitait en ceci que, lorsque la Cour suprême déclare une loi inconstitutionnelle, elle contrecarre la volonté exprimée par les représentants du « peuple réel tel qu'il existe ici et aujourd'hui » (*the actual people of the here and now*), alors même que les juges ne sont ni élus ni politiquement responsables. Idris Fassassi entend éprouver la véracité de cette idée. Dépasant une approche dogmatique et monodisciplinaire et s'appuyant sur une analyse empirique et contextualisée des décisions de la Cour suprême, il démontre qu'entre la vision contre-majoritaire, qui repose sur le mythe d'une Cour suprême imperméable aux évolutions de l'opinion publique, et une vision exclusivement majoritaire, parfois soutenue par certains juristes et politistes, qui relèguent la Cour au rang d'une chambre d'entérinement de la volonté majoritaire, il y a place pour des appréciations plus subtiles. L'ouvrage d'Idris

Fassassi est une contribution majeure à la théorie générale du droit constitutionnel et de la justice constitutionnelle. Il ne fait aucun doute qu'il intéressera de nombreux spécialistes du contentieux constitutionnel en Europe. L'ouvrage est préfacé par Guy Scoffini, le directeur de cette thèse.

*

Le volume XXXII de l'*Annuaire international de justice constitutionnelle*, qui couvre l'année 2016, est sorti de presse (Paris, Economica, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2017, 941 pp.). L'on y trouve un ensemble de contributions sur la Constitution et la lutte anti-terroriste en Europe, dont un texte d'Alicia Pastor y Camarasa pour la Belgique. Sont également publiés les actes de la table ronde internationale de justice constitutionnelle des 9 et 10 septembre 2016 sur le thème « Migrations internationales et justice constitutionnelle », le rapport belge ayant été établi par Matthieu Lys, Anne Rasson-Roland et Marc Verdussen, ainsi que les textes des enseignements dispensés dans le cadre du Cours international de justice constitutionnelle qui a précédé la table ronde et qui était consacré au thème : « Référendums et justice constitutionnelle ». L'ouvrage se clôt par les traditionnelles chroniques de jurisprudence constitutionnelle nationales, dont celle sur la Belgique, rédigée par Pierre Nihoul, Jean-Thierry Debry, Morgane Borres, Anne-Sophie Bouvy, Marie Solbreux et Célia Nennen.

*

* *

Finances publiques

Jean-François Boudet et Xavier Cabannes ont dirigé un ouvrage collectif sur les *Finances publiques citoyennes* (Paris, L.G.D.J., 2017, 320 pp.). L'objectif n'est pas d'offrir un nouveau manuel de finances publiques, mais d'engager une réflexion sur la place du citoyen dans les finances publiques, ce citoyen qui est à la fois une source importante des recettes publiques et le bénéficiaire, direct ou indirect, des dépenses publiques. Comme l'écrivent les directeurs de l'ouvrage, n'est-il pas temps « de passer, en quelque sorte, d'une norme strictement financière à une éthique financière fondamentalement publique, permettant de reprendre le "contrôle citoyen" sur les finances publiques » ? Ce stimulant ouvrage s'ouvre sur un avant-propos de Paul Amselek. Pour l'essentiel, les contributions sont centrées sur le droit français, mais elles emportent des enseignements qui vont bien au-delà de l'Hexagone.

*

Le Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire impose aux 25 États signataires d'inscrire la règle de l'équilibre budgétaire — dite « règle d'or » — dans une norme « de préférence constitutionnelle ». Une journée d'études a été consacrée à cette problématique par l'Institut Louis Favoreu (ILF-GERJC) de l'Université d'Aix-Marseille et par le Centre de droit constitutionnel et des institutions politiques de l'Université de Bucarest. Les actes ont été publiés

dans un ouvrage publié dans la collection « Colloque & Essais » de l'Institut Universitaire Varenne, sous la direction d'Elena Simina Tanasescu et d'Eric Oliva : *Droits fondamentaux, équilibre budgétaire et protection juridictionnelle* (Paris, 2017, 222 pp.). L'ouvrage se clôt sur des « propos conclusifs » de Gilbert Orsoni.

*

* *

Union européenne

L'Union européenne traverse une crise qui tient notamment en son incapacité à garantir que les Etats membres respectent les principes et les valeurs qui sous-tendent le projet d'intégration en Europe, en ce compris la protection de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Un ouvrage collectif, dirigé par Andras Jakab et Dimitry Kochenov procède à une évaluation pluridimensionnelle du phénomène : *The Enforcement of EU Law and Values : Ensuring Member States' Compliance* (Oxford University Press, 2017, 540 pp.). L'ouvrage explore plusieurs exemples historiques significatifs, au niveau de l'Union européenne ou au niveau national. Il s'inspire des expériences de plusieurs Etats fédéraux, dont les Etats-Unis, l'Allemagne et la Belgique. On soulignera à cet égard la contribution de Céline Romainville et Marc Verdussen : « The Enforcement of Federal Law in the Belgian Federal State ». Comme l'a écrit Andrés Sajó, Président de l'Académie hongroise des sciences, à propos de cet ouvrage,

« certain books deserve particular attention at moments of despair. The current confusion in the EU is such a moment and this book is the one that deserves the attention. It points to what responsible politicians do not wish to admit : that the EU is devoid of effective remedies to have its rules and values enforced ».

*

* *

Recyclages en droit

Louise Fromont et Arnaud Van Waeyenberge ont coordonné un ouvrage sur les évolutions les plus récentes du droit à la protection juridictionnelle effective, à la fois dans l'Union européenne et dans le droit de l'Union : *Actualités de la protection juridictionnelle dans et par l'Union européenne* (Bruxelles, Larcier, coll. UB³, 2017, 263 pp.). L'ouvrage s'inscrit dans le cadre du 150^e anniversaire du Centre Perelman de l'Université libre de Bruxelles. Il se divise en deux parties. La première partie contient deux études générales sur le sujet : une étude de Nicolas Cariat et Jérémie Van Meerbeeck sur l'invocation du droit de l'Union européenne devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire belge et une étude des deux coordinateurs de l'ouvrage sur l'accès des particuliers à la justice dans l'Union européenne. La seconde partie examine trois thématiques plus particulières : le Médiateur européen dans les enquêtes en matière de droit de la concurrence (Martin Martinez Navarro), la protection juridictionnelle offerte par le droit

de l'Union européenne en matière de gel d'avoirs (Anthony Rizzo) et l'usage de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme face aux autorités administratives dotées d'un pouvoir de sanction.

*

Publiée chez Anthemis, la collection « Recyclage en droit » rassemble les actes des conférences et colloques organisés par le Centre des Facultés universitaires catholiques pour le recyclage en droit. Un ouvrage récent reprend trois études sur *Le secret* (Limal, Anthemis, 2017, 156 pp.). Ces études sont consacrées au secret en droit administratif (Marc Joassart), à la protection des secrets d'affaires (Vincent Cassiers et Alain Strowel) et à la protection des sources journalistiques et des lanceurs d'alerte (Quentin Van Enis).

*

Sous la direction de Jérémie Van Meerbeeck, la Commission Université-Palais (Université de Liège) publie un ouvrage sur : *L'accès à la justice* (Liège, Anthemis, 2017, 245 pp.). Avec les contributions de Jérémie Van Meerbeeck, Albert-L. Fettweis, Damien Vandermeersch, Jean-Pierre Jacques, Isabelle Reusens, Patrick Gielen et Caroline Verbruggen. Les constitutionnalistes seront particulièrement intéressés par cette dernière contribution qui étudie l'arrêt n° 13/2017 rendu par la Cour constitutionnelle le 9 février 2017, qui annule plusieurs dispositions de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe.

*

* *

Mélanges et Liber Amicorum

Professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL), sa vie durant, Yves Lejeune est un juriste aux visages multiples. Un ouvrage collectif a été publié pour lui rendre hommage : *Les visages de l'Etat — Liber amicorum Yves Lejeune* (Bruxelles, Bruylant, 2017, 886 pp.). Les cinquante-six contributions rassemblées dans cet ouvrage touchent aux différents domaines de recherche que le professeur Lejeune a investis pendant sa carrière universitaire : du droit constitutionnel belge et comparé au droit international public, en passant par le contentieux constitutionnel, la théorie générale de l'Etat, la protection nationale et internationale des droits de l'homme, le droit public de l'intégration européenne, le droit des relations publiques transfrontalières, ou encore le droit administratif. L'ouvrage a été réalisé sous la direction de Pierre d'Argent, David Renders et Marc Verdussen. A cette occasion, on signalera également la publication, dans les *Annales de droit de Louvain* (2016, vol. 76, n° 2, pp. 179-217) du texte des allocutions prononcées à l'occasion de la séance d'hommage à Yves Lejeune organisée par la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL le 10 mars 2017 : « Allocution d'accueil » (par Pierre-Paul Van Gehuchten) ; « Les valeurs de l'Union européenne et le pluralisme constitutionnel » (par Koen Lenaerts) ; « Les visages d'Yves Lejeune » (par Marc Verdussen) ; « Les

visages de l'Etat » (par David Rinders); « La méthode Lejeune : loyale et persévérante, collaborative et fédérative »; « Hommage à Yves Lejeune » (par Christian Franck); « Remerciement » (par Yves Lejeune).

*

Les éditions Pasirisie luxembourgeoise ont publié un *Liber Amicorum Rusen Ergeç* (Luxembourg, 2017, ... pp.), dont la coordination scientifique a été assurée par Isabelle Riassetto, Luc Heuschling et Georges Ravarani. Au terme d'une longue carrière qui l'a mené de l'Université libre de Bruxelles jusqu'à l'Université du Luxembourg, qui l'a fait voyager entre divers mondes professionnels (université, barreau, parlement) et diverses disciplines juridiques (le droit international public, le droit public belge, le contentieux administratif luxembourgeois et, surtout, le droit international et européen des droits de l'homme), le professeur

Rusen Ergeç a pris sa retraite en 2015. Cet ouvrage entend lui rendre hommage. Plusieurs contributions concernent directement le droit public belge : la relation entre la Constitution belge et le droit international et européen, le contrôle de constitutionnalité des règlements, l'exigence du mandat *ad litem* de l'avocat dans les contentieux de droit public ou encore les évolutions récentes de la Cour constitutionnelle de Belgique. D'autres contributions concernent le droit public luxembourgeois, le droit européen, ou encore la théorie générale du droit constitutionnel, dont le texte de Hugues Dumont et Isabelle Hachez (« Repenser la souveraineté à la lumière du droit international des droits de l'homme »), qui sera publié dans le prochain numéro de la *Revue belge de droit constitutionnel*.

*

* *