

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le Conseil d'Etat et l'obligation de standstill déduite de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution

Vandeburie, Aurélien

Published in:

Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles

Publication date:

2009

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Vandeburie, A 2009, 'Le Conseil d'Etat et l'obligation de standstill déduite de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution: de nouvelles précisions observations sous C.E., Ass. Gén., 17 novembre 2008', *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, vol. 2009, pp. 75-79.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Selon les motifs des décisions attaquées, ces calculs conduisent à conclure que les mesures envisagées impliquent « une diminution de l'impact négatif sur la santé du trafic aérien de et vers l'aéroport de Bruxelles-National et, plus particulièrement, que le nombre de personnes qui subit cette sérieuse nuisance diminue par les présentes mesures ».

Les requérants ne contestent pas que ces conclusions valent également à leur égard. Ils ne soutiennent pas que les mesures attaquées ont pour effet, au contraire de ce qui est exposé dans les rapports précités, de les mettre dans une catégorie de personnes gravement lésées.

Il est vrai que les requérants subissent plus de nuisances au cours du week-end. C'est alors que, compte-tenu des exigences de capacité de l'aéroport, la piste 02/20 peut être utilisée. Les mesures attaquées ont pour objectif principal de garantir le repos nocturne du plus grand nombre possible de riverains de l'aéroport et, pour le reste, de veiller à une répartition des nuisances sonores aussi équitable que possible. Le seul fait que les requérants subissent plus de nuisances au cours du week-end, sans toutefois atteindre un niveau inacceptable au regard des directives de l'Organisation mondiale de la santé, n'implique cependant pas que les mesures attaquées ont pour effet d'imposer une surcharge disproportionnée.

18.5. Il s'ensuit que les requérants ne rendent pas plausible que les décisions attaquées ont pour effet de rompre, en leur défaveur, le juste équilibre entre l'intérêt général et leurs intérêts individuels.

Le moyen ne peut être accueilli.

(...)

Décide :

Le recours dans l'affaire A.148.551/g-103, ainsi que le recours et les demandes accessoires dans l'affaire A. 163.623/g-95 sont rejetés.

Siég. : Mme **M.-R. Bracke**, MM. **M. Hanotiau**, **D. Verbiest**, **M. Leroy**, **P. Lemmens**, **R. Stevens**, **L. Hellin**, **A. Vandendriessche**, **P. Lewalle**, **D. Moons**, **J. Vanhaeverbeek**, **J. Lust**, Mme **S. Guffens**, MM. **G. Van Haegendoren**, **Fr. Daout**, Mme **C. Debroux**, MM. **I. Kovalovszky**, **P. Lefranc**, **J. Clément**, Mme **P. Vandernacht**, MM. **M. Pâques**, **L. Cambier**. Greffier : **M. D. Langbeen**.

Aud. : MM **E. Thibaut** et **E. Lanckswertdt**.

Plaid. : M^{es} **D. Lagasse**, **I. Lamurseau** et **J. Bouckaert**.

J.L.M.B. 08/940

Observations

Le Conseil d'Etat et l'obligation de standstill déduite de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution : de nouvelles précisions

1. Renvoi

L'objet des recours tranchés par le Conseil d'Etat dans l'arrêt annoté s'inscrit dans une problématique qui a déjà fait l'objet de nombreux commentaires³, après avoir

3. Voy., notamment : CEDRE, *Le bruit des avions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 2002 ; H. VUYE, " Over vliegtuigen, luchthavens, lawaaihinder, milieuhinder en mensenrechten ... welke rechtsbescherming bieden artikel 8 E.V.R.M. en artikel 22 Grondwet ? ", *R.G.D.C.*, 2003, p. 487-502 ; V. STAELENS, " Geluidshinder door nachtvluchten versus mensenrechten. Analyse van de Belgische situatie in het licht van de Straatsburgse rechtspraak ", *N.j.W.*, 2004, p. 218-227 ; du même auteur, " Geluidshinder door (nacht)vluchten. Het Belgische luik ", *N.j.W.*, 2004, p. 974-982 ; FR. TULKENS, " Nuisances sonores, droits fondamentaux et constitutionnels belges : développements récents ", *R.T.D.H.*, 2005, p. 279-298.

donné lieu à d'autres décisions de justice : celle des nuisances sonores aériennes consécutives à l'exploitation d'un aéroport, en particulier celui de Bruxelles-National⁴. Si nous nous permettons d'y renvoyer le lecteur, c'est pour mieux consacrer notre propos sur la réponse donnée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat au moyen tiré de la violation de l'obligation de *standstill* que d'aucuns reconnaissent à l'article 23 de la Constitution.

2. Définition

Pour rappel, l'obligation de *standstill*, « *interdit aux autorités publiques de légiférer à rebours des droits garantis* »⁵ ; elle a pour effet de consolider les droits économiques, sociaux et culturels⁶ d'ores et déjà acquis dans la législation interne⁷. Le *standstill* n'interdit toutefois nullement de modifier ou d'abroger les normes existantes ; il « ne correspond pas au droit au maintien de l'acte »⁸. Il oblige seulement les autorités publiques, lorsque cette situation se présente, à maintenir, en principe, un niveau équivalent de protection des droits fondamentaux⁹. La modification des normes existantes n'est donc pas compromise, pour autant que le niveau de protection des droits fondamentaux qu'elles touchent est maintenu. Le législateur reste ainsi libre d'apprécier, dans le respect de cette exigence, de quelle manière la protection des droits garantis par l'article 23 de la Constitution sera le plus adéquatement assurée¹⁰.

3. Application au cas d'espèce

Les requérants reprochaient aux décisions querellées d'accroître les nuisances aériennes subies, sans motif impérieux et sans aucune compensation en termes d'expropriation ou de subvention à l'isolation acoustique, et donc de diminuer le niveau de protection existant de leur droit à la santé et à la protection d'un environnement sain, ainsi que du droit à la vie privée et familiale¹¹.

4. D. KEYAERTS, "Luchthaven Brussel-Nationaal nog steeds in een turbulente sfeer", *R.W.*, 2007-2008, p. 1658-1671 ; TH. HAUZEUR, "Les nuisances sonores générées par l'aéroport de Bruxelles-National – Chronique de jurisprudence", *Amén.*, 2008, p. 73-95.

5. I. HACHEZ, "L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ?", *A.P.T.*, 2000, p. 30.

6. Si l'application de ce principe à l'ensemble des droits énoncés par l'article 23 de la Constitution ne fait guère l'objet de discussion en doctrine, la jurisprudence n'a jusqu'ici eu l'occasion d'en admettre l'application qu'au droit à l'aide sociale, au droit à la protection d'un environnement sain, ainsi qu'au droit à l'aide juridique.

7. Proposition de révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux déposée par messieurs STROOBANT, TAMINIAUX et consorts, *Doc. parl.*, Sénat, session extraordinaire, 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 13 ; Proposition de révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux déposée par messieurs BREYNE et GEHLEN, *Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire, 1991-1992, n° 381/1, p. 8-9 ; rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par les sénateurs ARTS et NELIS, *Doc. parl.*, session extraordinaire, 1991-1992, n°100-2/4°, p. 85, 87.

8. N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 221-222.

9. I. HACHEZ, "L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ?", *op. cit.*, p. 52 ; G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen in en art. 23 G.W. : progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *R.W.*, 2005-2006, p. 1081, n° 3 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2007, p. 660, n° 920.

10. C.A., arrêt n° 169/2002, du 27 novembre 2002, B.6.6. ; C.A., arrêt n° 5/2004, du 14 janvier 2004, B.14.6.

11. Sous la pression de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'on admet aujourd'hui qu'une protection adéquate d'un environnement sain peut être assurée par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale (article 22 de la Constitution ; article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). Voy., dans ce sens : C.A., arrêt n° 50/2003, du 30 avril 2003, B.8.6 ; C.A., arrêt n° 51/2003, du 30 avril 2006, B.4.8. Sur ces arrêts, voy., notamment E. Brems, "Grondwettelijke bescherming tegen geluidshinder", *T.M.R.*, 2003, p. 385-389. *Adde* : C.A., arrêt n° 101/2005, du 1^{er} juin 2005 ; C.A., arrêt n° 189/2005, du 14 décembre 2005.



Pour contrôler le respect des dispositions et du principe invoqués, l'on eut pu s'attendre à ce que le Conseil d'Etat détermine les niveaux de protection des droits fondamentaux à comparer¹², procède à cette comparaison et, dans le cas où une diminution sensible du niveau précédemment établi eût dû être constatée, cherche si des motifs d'intérêt général pouvaient la justifier.

Si le Conseil d'Etat ne remet pas en cause l'existence même de l'obligation de *standstill*, allant même jusqu'à en préciser les conditions d'application (voy. *infra.*), il saute ces différentes étapes pour se concentrer sur la condition qui, selon lui, ne résiste pas à l'analyse du moyen : celle de l'existence d'un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir les intérêts des requérants, et, d'autre part, les intérêts généraux que la partie adverse entend prendre en compte en adoptant les mesures attaquées.

4. Une démarche importée de Strasbourg

Cette manière de procéder n'est pas neuve. Elle est directement inspirée de celle employée par la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle a à connaître d'affaires qui touchent la santé et l'environnement des plaignants. Ainsi, dans son arrêt Hatton, la Cour indique-t-elle :

« Que l'on aborde l'affaire sous l'angle d'une obligation positive, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe premier de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique à justifier sous l'angle du paragraphe 2, les principes applicables sont assez voisins. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble ; de même, dans les deux hypothèses l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention. En outre, même pour les obligations positives résultant du paragraphe premier, les objectifs énumérés au paragraphe 2 peuvent jouer un certain rôle dans la recherche de l'équilibre voulu »¹³.

5. Intérêts constitutionnalisés, intérêt général et juste équilibre

L'on remarquera que l'effet direct de l'article 23 de la Constitution n'est plus remis en cause par le Conseil d'Etat, ce qui fut le cas par le passé¹⁴. L'argument avait pourtant été soulevé par la partie adverse. L'on ne peut toutefois ne pas tenir compte des intérêts légitimes que l'inscription du droit à la santé et du droit à la protection d'un environnement sain révèlent. Ces intérêts sous-jacents aux droits qui les proclament méritent une protection même dans notre loi fondamentale ne fait

12. L'opération est moins évidente qu'il n'y paraît : faut-il comparer la législation litigieuse au regard de celle existante lors de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution – théorie du point fixe – ou convient-il plutôt de prendre comme repère la législation qui existait juste avant l'entrée en vigueur de celle qui l'abroge ou la complète – théorie du point mobile ou effet dit « de cliquet » ? La doctrine reste divisée à ce propos. Quant à la jurisprudence, il semble que la Cour constitutionnelle n'applique pas la même méthode à tous les droits économiques, sociaux ou culturels (L. LAVRYSEN et J. THEUNIS, " Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu : een blik over de grenzen en een blik achterom ", in *Liber amicorum Paul Martens*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 375). Pour le droit à l'aide sociale, c'est, en effet, la théorie du point fixe que la Cour a appliquée jusqu'ici (C.A., arrêt n° 169/2002, du 27 novembre 2002, B.6.5 ; C.A., arrêt n° 5/2004, du 14 janvier 2004, B.14.6.). Il en est de même pour le droit à l'aide juridique (C.C., arrêt n° 182/2008, du 18 décembre 2008, B.7.3). L'effet de cliquet serait réservé au droit à la protection d'un environnement sain (sur tout ceci, voy. A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, la Charte, collection Bibliothèque de droit administratif, 2008, p. 62-65).

13. Cour eur. D.H., grande chambre, arrêt Hatton c./ Royaume-Uni, du 8 juillet 2003, paragraphe 98. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt Powell et Rayner c./ Royaume-Uni, du 21 février 1990, paragraphe 41 ; Cour eur. D.H., arrêt Lopez Ostra c./ Espagne du 9 décembre 1994, paragraphe 51 ; Cour eur. D.H., arrêt Fadeyeva c./ Russie, du 9 juin 2005, paragraphe 94 ; Cour eur. D.H., arrêt Giacomelli c./ Italie, du 2 novembre 2006, paragraphe 78 ; Cour eur. D.H., grande chambre, Demir et Baykara c./ Turquie, du 12 novembre 2008, paragraphe 111.

14. Voy. les nombreuses décisions citées dans notre ouvrage *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, la Charte, collection Bibliothèque de droit administratif, 2008, p. 75-76.



que rappeler. Certes, dans cette matière comme dans beaucoup d'autres matières de politique générale, les pouvoirs publics doivent disposer d'une large marge de manœuvre. Ce large pouvoir d'appréciation n'est toutefois pas infini. Il doit, tout d'abord, nécessairement s'inscrire dans la poursuite de l'intérêt général. Il trouve, en outre, une limite d'ordre constitutionnelle dans le respect des intérêts légitimes des individus que les pouvoirs publics ont également l'obligation de protéger. Si ces intérêts peuvent être éternés, un minimum de protection, variable selon les données de chaque cause, doit toujours leur être accordé, au prix d'une balance de ces intérêts avec l'intérêt collectif. C'est ce juste équilibre que les juridictions doivent garantir. Celui-ci ne sera pas atteint si les individus doivent supporter une charge trop lourde et disproportionnée au regard des intérêts généraux que les pouvoirs publics entendent privilégier. L'arrêt annoté semble s'inscrire dans cette démarche.

Si cette manière de procéder peut être approuvée, il faut garder à l'esprit que l'emprunt fait à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans la manière de traiter cette problématique a indéniablement pour effet d'introduire pour les droits économiques, sociaux et culturels une relativité que la lecture du texte qui les consacre ne laissait pas entrevoir. Cette incursion ne doit pas faire oublier la spécificité de cette matière. Lorsqu'un des droits garantis par l'article 23 de la Constitution sera en jeu, l'équilibre ne sera pas à trouver entre un (simple) intérêt et l'intérêt général, mais entre ce dernier et un droit fondamental prenant assise sur la plus haute marche de la hiérarchie des normes¹⁵.

6. Portée et champ d'application de l'obligation de *standstill*

Faut-il réduire le contrôle du principe de *standstill* à ce seul aspect ? La manière dont le Conseil d'Etat a abordé l'examen de ce moyen tient essentiellement, nous semble-t-il, à la réponse qui y est apportée. A quoi bon s'étendre sur les autres conditions de l'obligation de *standstill* si l'une d'entre elles n'est pas réunie ?

L'arrêt commenté apporte toutefois quelques précisions non négligeables à la « théorie du *standstill* ».

Le Conseil d'Etat se prononce, tout d'abord, sur le *champ d'application* de l'obligation de *standstill* en matière environnementale. Si celle-ci s'impose lorsque l'autorité a l'obligation de protéger adéquatement les droits des citoyens, elle ne peut être appliquée lorsque cette autorité est directement l'auteur des nuisances en cause, l'auteur de l'ingérence dans les droits fondamentaux concernés. Ce faisant, le Conseil d'Etat rassurera ceux qui ont pu craindre que le respect du principe de *standstill* n'empêche à l'avenir les pouvoirs publics de pouvoir modifier certaines situations en se fondant sur la loi du changement, de sorte qu'il constituerait un obstacle à la continuité du service public¹⁶.

La différence de traitement entre ces deux situations pose toutefois question. Si elle se justifie par la circonstance qu'elle tend à préserver aux pouvoirs publics la possibilité de revenir à tout moment sur les situations antérieurement acquises, il faut admettre que l'équilibre existant entre les intérêts des particuliers et l'intérêt général, présent également lorsque l'autorité intervient pour protéger les droits des citoyens, est également sujet à changements. La distinction établie apparaît en outre artificielle : l'on pourra, en effet, reprocher à l'autorité d'avoir négligé de protéger adéquatement les citoyens contre les ingérences ... de cette autorité.

15. Comparer avec H. VUYE, *op. cit.*, p. 501-502.

16. B. GORS, " Le principe de mutabilité ", rapport provisoire présenté lors du colloque ayant pour thème *Le service public : entre menaces et renouveau* qui s'est tenu le 27 novembre 2008 aux Facultés universitaires Saint-Louis, p. 57.



La Haute juridiction administrative précise, ensuite, la *portée* de l'obligation de *standstill*. Confirmant que celle-ci n'est pas absolue¹⁷, l'arrêt annoté rappelle, dans le sillage de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹⁸, que l'obligation de *standstill* interdit au législateur compétent de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. Pour les requérants, l'obligation de *standstill* était violée puisqu'aucun motif impérieux ne justifiait la réduction sensible du niveau de protection atteint. Laconiquement, le Conseil d'Etat indique que cette position ne trouve pas d'appui dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Elle trouvait toutefois une base solide dans la jurisprudence ... du Conseil d'Etat lui-même¹⁹ ! Ce faisant, la Haute juridiction administrative met fin à une divergence peu heureuse de jurisprudence entretenue avec celle de la Cour constitutionnelle. C'est là un autre mérite de cet arrêt.

AURÉLIEN VANDEBURIE

Assistant chargé de recherches à l'Université d'Hasselt.

Cour d'appel de Liège (8^e chambre)

18 novembre 2008

I. Coups et blessures volontaires et meurtres – Surveillants de prison – Décès d'un détenu – Absence d'élément moral.

II. Coups et blessures volontaires et meurtres – Ordre d'un supérieur hiérarchique – Extraction d'un détenu d'une cellule.

1. Lorsque, en recourant à la force, des surveillants de prison n'avaient pas pour but d'attenter à l'intégrité physique d'un détenu décédé du fait de cette intervention, ni de lui faire du mal, l'élément constitutif nécessaire de la prévention de coups et blessures ayant entraîné sans l'intention de la donner fait défaut.

2. Aucune infraction ne peut être reprochée à des surveillants de prison qui ont agi sur ordre de leur autorité hiérarchique en intervenant par la force pour extraire un détenu de sa cellule.

(M.P. / B. et D.)

17. Liège, 29 juin 2004, *N.j.W.*, 2004, p. 987 ; *Amén.*, 2005, p. 79 (résumé) ; Rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du titre II de la Constitution par madame CLAES et monsieur VISEUR, *Doc. parl.*, Chambre, 51-2304/001, p. 17 ; I. HACHEZ, " Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative ", *R.B.D.C.*, 2007, p. 76, n° 10 ; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Bruges, die Keure, 2008, p. 451, n° 594.

18. Outre les références reprises dans l'arrêt annoté, voy. C.A., arrêt n° 130/2004, du 14 juillet 2004, B.5 ; C.A., arrêt n° 150/2004, du 15 septembre 2004, B.12 ; C.A., arrêt n° 59/2005, du 16 mars 2005, B.7.2. ; C.A., arrêt n° 189/2005, du 14 décembre 2005, B.9 ; C.A., arrêt n° 135/2006, du 14 septembre 2006, B. 10 ; C.A., arrêt n° 137/2006, du 14 septembre 2006, B.7.1 ; C.A., arrêt n° 145/2006, du 28 septembre 2006, B.5.1.

19. C.E., arrêt n° 80.018, du 29 avril 1999, Jacobs, *A.J.T.*, 1999-2000, p. 427 ; C.E., arrêt n° 126.669, du 19 décembre 2003, Commune de Woluwé-Saint-Pierre (solution implicite) ; C.E. arrêt n° 144. 320, du 11 mai 2005, Van Doren ; C.E., arrêt n°149.312 du 22 septembre 2005, Cornelis ; ainsi que les avis de la section de législation n° L. 31.683/4, *Doc. parl. wall.*, 2001-2002, n° 309/1°, p. 101, n° L 36.279/4, *Doc. parl. wall.*, 2003-2004, n° 666/1°, p. 71, et n° L. 37.741/2/4, *Doc. parl. wall.*, 2004-2005, n° 74/1°, p. 83. Voy. toutefois C.E., arrêt n° 166.439, du 9 janvier 2007, Apers ; C.E., arrêt n° 178.667, du 18 janvier 2008, De Muynck, 3.6.2, qui semblent déjà se rallier à la position affichée par la Cour Constitutionnelle. Egalement en ce sens, l'avis n° 39.536/VR du 24 janvier 2006 relatif à un avant-projet de décret modifiant le décret flamand du 15 juillet 1997 contenant le code flamand du logement, *Parl. St.*, VI. Parl., 2005-2006, n° 824/1, p. 59 ; *T.B.P.*, 2006, p. 569.

