

Faculté de droit et de criminologie

De l'immobilisme à l'immobilité ...

La protection des droits économiques, sociaux et culturels
de l'article 23 de la Constitution par le juge administratif
grâce au principe de *standstill*

Auteur : Edwina TAYLOR

Promoteur : David RENDERS

Année académique 2021-2022

Master en droit à finalité spécialisée Etat et Europe

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment **<http://www.uclouvain.be/plagiat>**.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible sans les précieux conseils, la disponibilité et l'accompagnement de mon promoteur, le professeur David RENDERS. Mes remerciements à son égard vont au-delà de ce travail, car c'est à lui que je dois mon intérêt pour le droit public et particulièrement pour le droit administratif.

Je tiens également à souligner l'importance qu'a eu l'ensemble des professeur.e.s et assistant.e.s qui ont jalonné mon parcours académique et qui m'ont fait me sentir chez moi dans l'enceinte de notre université.

Ma reconnaissance va finalement à tous ceux qui ont permis à ce mémoire d'exister par leur relecture, leur soutien ou leur curiosité pour le sujet traité et l'avancement de mon travail. Et merci à Ryan, qui sait ce que représentent ces quelques mots.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE I. L'ÉCUEIL DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Section I. – *Le régime juridique du principe de standstill*

Section II. – *Une évaluation a priori et a posteriori*

Section III. – *Une conception large de l'intérêt général*

CHAPITRE II. L'ÉCUEIL DE LA LÉGALITÉ

Section I. – *Le standstill comme outil de contrôle des politiques publiques*

Section II. – *D'autres outils pour évaluer la légalité des actes administratifs*

Section III. – *Rester tranquille dans un monde en perpétuelle évolution*

CHAPITRE III. L'ÉCUEIL DE L'APPLICABILITÉ DIRECTE

Section I. – *Invocabilité, effectivité et applicabilité de l'article 23 de la Constitution*

Section II. – *Protection classique des droits fondamentaux*

Section III. – *Le standstill : un principe en progression vers l'applicabilité directe ?*

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CELUI-DONT-ON-NE-DOIT-PAS-PRONONCER-LE-NOM

1. En droit belge, un principe dénote et illustre les talents de notre pays en matière de compromis. D'envergure, mais délaissé pendant longtemps. Dynamique alors qu'on le pensait statique. Les dualités sont nombreuses lorsque l'on se hasarde à parler de *standstill*. On lui préfère même un intitulé shakespearien, comme si le simple fait de le traduire était une opération trop délicate, susceptible de faire disparaître son essence, si complexe à appréhender. Nous allons pourtant nous y risquer.

2. Mais revenons un instant en arrière. Après plus de trente ans de discussions au sein des assemblées parlementaires belges, le constituant introduit, en 1994, un article 23¹, alors encore numéroté 24bis. Les droits économiques, sociaux et culturels, déjà reconnus par des sources internationales², font leur entrée dans le catalogue des droits fondamentaux du Titre II de la Constitution. Depuis lors, cette disposition n'a de cesse d'interroger, tel un ovni dans le paysage juridictionnel belge.

De longs débats impliquent de nombreuses questions et de multiples désaccords. L'insertion de cette disposition n'a été possible qu'en échange d'une concession importante : l'absence d'applicabilité directe de l'article 23. C'est ainsi qu'on substitua un principe, dit de *standstill*³, à la possibilité de revendiquer directement ces droits en justice.⁴

¹ Const., art. 23.

² On peut à ce titre évoquer le Pacte onusien relatif aux droits économiques sociaux et culturels – PIDESC (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806), la Charte sociale européenne (Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, *M.B.*, 28 décembre 1990, p. 24278), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le catalogue communautaire des droits et libertés (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C326).

³ L'obligation de *standstill* n'est cependant pas une innovation belge. Elle était déjà reconnue de manière incontestable, par exemple au niveau de l'article 13 du PIDESC qui consacre le droit à la gratuité progressive de l'enseignement.

⁴ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 19-42 ; I. HACHEZ et F. LOUCKS, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSEMONTE et G. VAN LIMBERGHEN (dir.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer. Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Bruxelles, La Charte, 2016, p. 109 ; A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, La Charte, 2008, pp. 6-18.

3. L'article 23 dispose que :

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

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

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales. »

Trois volets se déduisent de chacun des alinéas de l'article. Il y a la consécration du droit pour chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine comme cadre global de la disposition (**alinéa 1**), une référence à des « obligations correspondantes » (**alinéa 2**) et l'énumération des différents droits spécifiquement garantis (**alinéa 3**).⁵

4. L'article 23 n'évoque pas expressément ni ne définit l'obligation de *standstill*. Elle est pourtant reconnue tant par la doctrine que par la jurisprudence qui la déduisent de ces droits de seconde génération, de ces droits créances qui prescrivent des obligations positives. Elle peut être décrite comme « *une obligation qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général* »⁶.

Notons que cette définition s'applique plus largement à tous les auteurs normatifs, ce qui permet d'englober le pouvoir exécutif et donc les autorités administratives. Si le *standstill* a été étudié en profondeur du point de vue constitutionnel, en marge d'actes législatifs, son intérêt n'est pas moindre du côté des actes administratifs et du contrôle potentiel du Conseil d'État, que nous examinerons en priorité.

⁵ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., pp. 44 – 45.

⁶ C. const., arrêt n°5/2021 du 14 janvier 2021, *T.M.R.*, 2021, p.276.

5. Avec la crise économique, les mesures d'austérité et les contraintes budgétaires rendues nécessaires par la situation financière globale, cette question des mesures régressives n'a jamais eu autant de pertinence et d'intérêt. L'enjeu réside dans la préservation et la protection des droits fondamentaux malgré la conjoncture défavorable. En se basant sur la notion de dignité humaine, l'article 23 fait entrer la lutte contre la pauvreté au rang des droits sociaux fondamentaux.⁷

Ces droits économiques, sociaux et culturels ont d'importantes incidences budgétaires. Dépendants de la mise en œuvre de politiques publiques, ils nécessitent de débloquer des fonds pour se développer de manière efficiente. Cela implique qu'ils ne puissent se réaliser que de manière graduelle et évolutive.

D'une nature programmatique et imposant à l'état de les réaliser progressivement, il en est déduit, *a contrario* et implicitement, une interdiction des mesures régressives vis-à-vis du niveau de protection des droits considérés. C'est parce que ces droits fixent des objectifs à atteindre qu'il n'est pas permis de revenir en arrière sur les avancées réalisées, sauf en raison de motifs impérieux déduits de l'intérêt général. On comprend dès lors bien les qualificatifs francophones d'« effet cliquet », de « *statut quo* » ou encore de « théorie de non-retour ».⁸

L'objectif de ce principe est simple : permettre une simplification des corpus normatifs et une intervention raisonnée des pouvoirs publics dans les domaines concernés, sans que cette action implique en parallèle une diminution des niveaux de protection existants.⁹

6. À cette fin, trois types de paramètres doivent être mobilisés : la norme de référence, la norme litigieuse et la norme de base.

La première, **la norme de référence**, est la norme qui se voit assortir une obligation de *standstill*, l'article 23 en l'occurrence.

La deuxième, **la norme litigieuse**, est celle qui est prétendument porteuse d'une régression.

⁷ M. STROOBANT, « Artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek », http://www.armoedebestrijding.be/publications/10jaarsamenwerking/10jaarsamenwerking_01-1_Stroobant_NL.pdf (date de dernière consultation : 2 mai 2022) ; W. VANDENHOLE, *Economische, sociale en culturele rechten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, p.18.

⁸ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, « Le principe de non-régression en droit de l'environnement - La situation en Belgique », in M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 287 ; X. DELGRANGE et I. HACHEZ, « Qui n'avance pas ... », *A.P.T.*, 2013, pp. 305 – 306 ; W. VANDENHOLE, *op. cit.*, p. 9 et 18.

⁹ D. MISONNE et I. HACHEZ, « Simplifier le droit européen de l'environnement : un processus libéré de toute exigence de non-régression », in I. DOUSSAN (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p.149.

La troisième, **la norme de base**, est la disposition établissant le niveau de protection antérieurement applicable. C'est celle qui permet d'apprécier s'il y a effectivement eu un recul et si celui-ci est significatif.

Comme l'exprime Isabelle HACHEZ¹⁰, « *L'obligation de standstill offre donc au juge de vérifier la conformité d'une norme litigieuse à la norme de référence telle qu'elle était auparavant garantie par les autorités publiques nationales dans la norme de base, plutôt qu'à l'aune du seul libellé par trop programmatique de la norme de référence* »¹¹.

La norme litigieuse et la norme de base sont nécessairement d'une nature hiérarchiquement inférieure à la norme de référence dans la pyramide de Kelsen, ce qui fait du principe de *standstill* un contrôle de conformité spécifique permettant d'ajouter un paramètre supplémentaire à l'équation : la notion de plus haut niveau de protection.¹²

7. Le *standstill* a été développé par la doctrine, sur base des travaux préparatoires de l'article 23 et de la jurisprudence relative au PIDESC, dans l'espoir de voir reconnaître une réelle effectivité aux droits ainsi consacrés. À défaut, ils se borneraient à une simple reconnaissance, sans effets concrets dans l'ordonnement juridique.¹³

Notre examen se limitera à l'article 23 de la Constitution et c'est uniquement de manière très ponctuelle que des références seront faites à la jurisprudence internationale.

8. Appliqué, mal appliqué, délaissé, oublié, redécouvert, le contrôle du respect des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas opéré de manière systématique. Bien qu'on ne puisse plus nier l'existence du *standstill*, son applicabilité concrète à des litiges semble périlleuse. Certaines juridictions tentent de résoudre les problèmes présentés par un chemin de traverse, en utilisant d'autres arguments, pour éviter de se pencher sur le moyen tiré d'une violation de l'article 23. D'autres peinent à appliquer les différentes étapes de son contrôle

¹⁰ La professeure HACHEZ a consacré sa thèse au principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux (I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008). Nous emprunterons régulièrement ses raisonnements en ce qu'il n'existe, à ce jour, pas d'étude plus poussée à propos du *standstill* et qu'elle s'illustre comme spécialiste de ce sujet. Sa thèse exprime deux idées maîtresses. La première fut de dire que l'obligation de *standstill* ne s'appliquait pas uniquement aux seuls droits économiques, sociaux et culturels, mais est susceptible de s'appliquer à tous les droits fondamentaux s'exprimant par le prisme d'obligations positives. La seconde fut de défendre une conception relative du *standstill*.

¹¹ I. HACHEZ et F. LOUCKS, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », *op. cit.*, p. 110.

¹² *Ibid.*

¹³ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 50 – 51.

correctement. Au niveau des juridictions civiles, la Cour de cassation lui a refusé l'étiquette de principe général du droit.¹⁴

De manière générale, on constate que le *standstill* se voit conférer le rôle d'ultime argument lorsque les autres moyens soulevés sont épuisés. Il est régulièrement invoqué en combinaison avec d'autres normes et principes, les plaideurs estimant sans doute que les juges seront plus enclins à favoriser des raisonnements qui leur sont plus familiers. La Cour Constitutionnelle a même été amenée à dire que « *Lorsque sont en cause des dispositions garantissant des droits fondamentaux dont le respect peut être requis directement devant un juge, l'invocation d'une obligation de standstill n'est pas pertinente* »¹⁵.

9. Cette application sporadique et, nous pensons pouvoir le dire, limitée, pose question vis-à-vis de l'effectivité concrète du *standstill* dans le paysage législatif et juridictionnel belge. L'intention à l'initiative de la réforme constitutionnelle n'était pas purement symbolique ni cosmétique, mais on peut légitimement se demander s'il peut constituer un outil de premier plan dans la protection de ces droits.¹⁶

10. Un arrêt du Conseil d'État rendu en 2011 apporte pourtant une lueur d'espoir en ce qu'il a reconnu une violation de l'article 23 sous l'angle du principe de *standstill*, pour la première fois dans un domaine autre que le droit à un environnement sain (article 23, alinéa 2, 4°), par une application parfaite des critères qui assortissent son régime juridique. L'arrêt concernait l'annulation d'un arrêté du collège de la Commission communautaire française (COCOF) en ce qu'il diminuait sensiblement des mécanismes d'aides individuelles à la mobilité destinées à des personnes en situation de handicap. Le Conseil d'État a estimé qu'aucun motif d'intérêt général — pas même un impératif budgétaire particulier — ne permettait de justifier cette régression du niveau de protection existant et la suppression d'aides nécessaires et indispensables à l'intégration sociale et professionnelle de ce public fragilisé.¹⁷

¹⁴ I. HACHEZ, « La reconnaissance jurisprudentielle du principe de standstill en droit belge », in J. ILIOPOULOS-STRANGAS et T. ROUX (dir.), *Perspectives nationales et internationales des droits sociaux*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 185 – 202.

¹⁵ C. const., arrêt n°18/2018 du 22 février 2018, B.10.2.3, *M.B.*, 23 mars 2018, p. 28996 ; L. BURSENS et D. EECKHOUTTE, « Une obligation transversale sous la loupe : le principe de standstill », in I. HACHEZ et J. VRIELINK (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Larcier, 2020, p.82.

¹⁶ P. MAETER, « Introduction », in W. RAUWS et M. STROOBANT (dir.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw. : een stand van zaken na twee decennia. Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p.3.

¹⁷ C.E., arrêt *Cleon Angelo*, n°215.309 du 23 septembre 2011 ; D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », *J.T.*, 2013, p.773 ; I. HACHEZ, « Le standstill, qu'est-ce », *Ensemble*, n°92, 2016, p.9.

Depuis lors, le *standstill* semble renaître progressivement, agrégeant toujours plus d'intérêt de la part des auteurs de doctrine.

11. Au regard de ce contexte, notre étude vise à comprendre comment le *standstill* peut être appréhendé par le juge administratif parmi les différents outils dont il dispose. C'est véritablement la pertinence et l'effectivité du principe que nous proposons d'évaluer en le comparant à d'autres dispositifs qui pourraient permettre une protection analogue ou comparable. Nombre des composantes ou caractéristiques du *standstill* interrogent vis-à-vis de l'objectif de protection progressive invoqué par le législateur.

Nous avons identifié trois écueils qui seront autant de problèmes potentiels analysés au fil des trois chapitres correspondants que nous avons choisi d'aborder.

12. Le *standstill* est un principe relatif plutôt qu'absolu, au risque de geler à jamais toute initiative législative ou réglementaire. Cette relativité implique qu'il puisse souffrir d'exceptions et c'est ce régime que nous examinerons dans un **premier chapitre**.

Des motifs d'intérêt général permettent de justifier les potentiels reculs dans la protection des droits considérés et c'est là un premier écueil potentiel dont pourrait souffrir le principe. En effet, ces « motifs impérieux » représentent la clé de voûte du système, puisqu'ils permettent à l'État de réduire le niveau des avantages ou des protections octroyées à des particuliers. En d'autres termes, ce sont sur ces motifs que repose l'intégralité des garanties conférées par l'article 23. Interprétez-les trop largement et le principe n'a plus aucune raison d'être, de sorte qu'il sera écarté chaque fois, le recul étant, dans ce cas, toujours justifié ; interprétez-les de manière trop restrictive et voilà toute action de l'État rendue impossible, même si la situation nécessite de toucher aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'objet de ce premier chapitre consistera à examiner la légisprudence et la jurisprudence rendues à ce sujet pour tenter d'évaluer la mesure dans laquelle les justifications présentées par les autorités administratives sont susceptibles d'être reçues dans le cadre du contrôle de légalité exercé à leur égard. C'est le Conseil d'État qui concentrera notre intérêt, tant au niveau de la Section de législation qu'au niveau de la Section du contentieux administratif, mais des éclairages ponctuels provenant d'autres juridictions seront également mobilisés afin de fournir une systématisation la plus complète possible.

13. Un deuxième écueil, examiné dans un **deuxième chapitre**, réside en la coexistence du principe de *standstill* avec de nombreux autres outils permettant d'effectuer un contrôle de légalité des normes législatives et administratives – tant réglementaires qu'individuelles –. Nous tenterons de comprendre si le *standstill* apporte une plus-value sur ce plan en rappelant les instruments existants pour évaluer la légalité des actes législatifs et administratifs. C'est principalement au niveau des concepts de motivation matérielle et formelle, de mutabilité et de droits acquis que l'accent sera placé.

14. Un troisième écueil, qui constituera le cœur de notre **troisième et dernier chapitre**, nous permettra de comprendre si la mécanique du *standstill* est un bon palliatif à l'absence « d'effet direct ». Nous rappellerons ce qu'implique l'applicabilité directe des dispositions constitutionnelles consacrant des droits fondamentaux et comment cette protection directe permet de protéger les droits visés en comparaison avec la protection « indirecte » offerte par le *standstill*. Nous essayerons d'épingler les différences en matière de degré de protection pour déterminer si l'un des deux régimes est – ou devrait être – plus favorable.

15. L'issue de cette recherche sera de proposer une grille de lecture et un étalon de mesure pour comprendre où le *standstill* se situe en tant qu'instrument de protection.

CHAPITRE I. L'ÉCUEIL DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

16. Le *standstill* fait partie de ces notions pour lesquelles une simple définition ne suffit pas pour appréhender leur nature spécifique. Afin d'examiner les écueils qui constituent le fil rouge de notre recherche sur l'effectivité potentielle du principe de *standstill*, il nous faut revenir sur le régime juridique de cette obligation singulière.

Section I. – *Le régime juridique du principe de standstill*

17. Lorsque le juge souhaite établir s'il y a ou non une atteinte à l'obligation de *standstill*, il procède méthodologiquement en deux étapes. Lors de l'examen de celles-ci, il importe de se rappeler que le principe de *standstill* n'est pas absolu, mais relatif, et ceci à plusieurs égards.

D'abord, parce qu'il ne permet pas de bloquer toute modification des droits en cause. Le *standstill* n'est pas « *un droit au maintien formel de la législation existante* »¹⁸. La seule obligation qui s'impose aux autorités est de maintenir un niveau équivalent de protection.

Ensuite parce qu'il peut souffrir d'exceptions que nous détaillerons ci-après.¹⁹

§1. – *Un recul sensible*

18. La **première étape** vise à établir s'il existe un recul dans la protection du droit fondamental considéré et si ce recul peut être qualifié de « sensible » ou de « significatif »²⁰. Pour le déterminer, il appartient de comparer la norme litigieuse à la norme de base.²¹

I. – L'existence d'un recul

19. La notion de recul n'est véritablement définie ni par la jurisprudence ni par le législateur. C'est parce qu'il appartient au juge de vérifier au cas par cas si le niveau de protection envisagé par la norme nouvelle subit une réduction par rapport au niveau préexistant.²²

¹⁸ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p.53.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 50 et 58.

²⁰ Ces termes sont utilisés par la doctrine et la jurisprudence comme des synonymes.

²¹ I. HACHEZ, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », *op. cit.*, p. 110 ; H. MORMONT, « Protéger la protection sociale ? Les droits fondamentaux peuvent-ils servir de bouclier pour les acquis sociaux ? », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2018/1, pp. 220 – 221.

²² Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 301.

On peut affirmer sans trop de risques que cette notion de recul équivaut à une diminution ou une baisse. Le recul est établi dès que la protection nouvelle est moins favorable pour le destinataire du droit que la protection en vigueur avant son adoption.²³

Cela peut s'illustrer par l'ajout d'une nouvelle condition en vue de l'octroi d'une aide financière²⁴, par la diminution du montant d'une allocation ou encore par l'exclusion de certaines catégories de personnes d'un système d'accompagnement²⁵.

20. Une définition par la négative est également possible en ce qu'il existe des situations où l'on peut aisément affirmer l'absence de recul.

C'est notamment le cas :

- lorsque la norme litigieuse n'apporte aucune modification au système de protection mis en place²⁶ ;
- lorsque c'est uniquement la modalité concrète de protection qui est altérée – comme le passage d'une aide financière à une aide matérielle en nature – ²⁷ ;
- lorsque l'auteur de la norme prévoit une compensation²⁸ ;
- lorsque la norme régit un domaine non encore antérieurement réglementé de sorte qu'il n'y ait pas de point de comparaison permettant d'établir un recul²⁹ ;
- lorsqu'une progression vise parallèlement une autre catégorie de personnes³⁰, etc.³¹

21. Notons que, pour le Conseil d'État, la notion de recul recouvre aussi l'interprétation de l'article 23. Il faut ainsi privilégier l'interprétation de la norme qui ne conclut pas à l'existence d'une régression.³²

²³ C.E., arrêt *asbl Association belge contre les maladies neuro-musculaires et cts* n°243.760 du 20 février 2019, *A.P.T.*, 2020, pp. 234 – 273, note Y. MOSSOUX.

²⁴ Loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 6 février 2017, p. 17416 ; C. const., arrêt n°6/2019 du 23 janvier 2019, *M.B.*, 1er mars 2019, p. 21142.

²⁵ C. const., arrêt n°133/2015 du 1er octobre 2015, *M.B.*, 30 novembre 2015, p.71353.

²⁶ C. const., arrêt n°169/2002 du 27 novembre 2002, *M.B.*, 12 décembre 2002, p. 55825.

²⁷ *Ibid* ; D. DUMONT, « Le 'droit à la sécurité sociale' consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité », in D. DUMONT (dir), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 73-74.

²⁸ C. const., arrêt n°121/2008 du 1er septembre 2008, *M.B.*, 16 septembre 2008, p. 48107.

²⁹ Cass, 8 février 2018, R.G., n°C.15.0537.N.

³⁰ Mais ils pourront alors introduire une action en violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

³¹ D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill et quoi d'autre ? », in H. MORMONT et Q. DETIENNE (dir.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale* (sous la dir. de), Limal, Anthémis, 2021, pp. 495 – 496.

³² C.E., arrêt *Ville de Huy*, n°189.819 du 27 janvier 2009 et C.E., arrêt *Debras et crts*, n°189.820 du 27 janvier 2009 dans Ch.-H. BORN et F.HAUMONT, *op. cit.*, p. 301.

II. – Caractère du recul

22. Un simple recul n'est pas suffisant pour conclure à une atteinte à l'obligation de *standstill*. Celui-ci doit revêtir une certaine importance pour pouvoir être considéré comme sensible ou significatif.³³

À l'origine, la Cour constitutionnelle exigeait seulement que le recul sensible soit justifié par des motifs liés à l'intérêt général, alors que le Conseil d'État exigeait que tout recul, significatif ou non, soit justifié.³⁴

Si les juridictions se sont désormais accordées sur un niveau minimal à atteindre, c'est certainement parce que cette exigence du recul sensible ou significatif leur permet d'avoir une large marge de manœuvre dans l'examen d'une éventuelle violation du principe de *standstill*.³⁵

23. En tout état de cause, un recul sensible ne peut être un recul léger. Ce pour une raison simple : si tout recul, si minime soit-il, pouvait être sanctionné, le législateur et l'exécutif ne s'engouffreraient plus dans aucune politique publique sachant que les normes considérées seraient immobilisées à jamais.³⁶

24. L'auteur de la norme reste extrêmement libre quant aux modalités concrètes de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Une latitude importante encadre le pouvoir d'évaluer la manière la plus appropriée de garantir les droits visés. Ce qui importe, nous le répétons, n'est pas le maintien de la norme, mais le maintien du niveau de protection.³⁷

Des changements à ce niveau qui n'entraîneraient pas une diminution de la protection, comme le fait, en matière d'urbanisme et d'environnement, de remplacer la réglementation en matière de plans par une autre, ne pourraient nourrir un argumentaire basé sur le recul significatif.³⁸

³³ I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp.348 – 349.

³⁴ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p.59.

³⁵ I. HACHEZ, « Le standstill en matière de droits fondamentaux : de la reconnaissance d'un principe à la négation de sa portée », in Ch.-H. BORN et F. JONGEN (dir.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 913 – 924.

³⁶ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p.763 ; N. BERNARD, « L'arrêt Wooncode de la Cour Constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *J.T.*, 2008, p.697.

³⁷ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°25.046/9 du 22 avril 1996 sur un avant-projet de la Région wallonne relatif aux déchets.

³⁸ I. BROUHNS et L. VANSNICK, « Les principes généraux en droit de l'urbanisme et de l'environnement », in BEN S. MESSAOUD et F. VISEUR (dir.), *Les principes généraux du droit administratif : actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 786 ; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen – Groningen – Oxford, Intersentia, 2003, p.135.

25. Une autre possibilité pour l’auteur normatif est de régresser tout en accordant une compensation. Le constituant privilégie la finalité du droit, soit la garantie d’une existence digne, et non pas la spécificité d’une certaine mesure.³⁹

26. C’est souvent sur cette question du recul sensible ou significatif que l’argumentaire des requérants, en quête d’annulation ou de suspension, chute. Le Conseil d’État analyse la situation de manière globale et requiert que lui soit présentée une comparaison très complète et concrète des niveaux de protections - antérieurs et projetés – afin de déceler l’importance du recul. Les différences entre la protection juridique qui préexistait à l’adoption de la norme et la situation qui en résulte doivent ressortir clairement.⁴⁰

27. L’identification et la circonscription de la norme de base sont essentielles pour apprécier le caractère du recul. À ce sujet, deux remarques s’imposent.

La première concerne le repère temporel à prendre en compte. Faut-il considérer le niveau de protection existant lors de l’entrée en vigueur de la norme de référence – ici la date d’entrée en vigueur de l’article 23 de la Constitution soit le 12 février 1994 – (**thèse du point fixe**) ou le plus haut niveau de protection jamais atteint par la norme de base, ce qui implique de tenir compte d’avancées réalisées postérieurement (**thèse du point mobile**) ? Cette seconde interprétation a les faveurs de la doctrine et de la majorité de la jurisprudence, dont celle du Conseil d’État. Cela paraît parfaitement justifié, vu les objectifs de réalisation progressive déduits de l’article 23.⁴¹

La seconde vise à savoir ce qu’il appartient d’évaluer lorsque la norme de base a subi plusieurs modifications successives non significatives qui, lorsqu’on les additionne, aboutissent à réduire sensiblement le niveau de protection. Dans la rigueur des principes, il faudrait tenir compte du plus haut niveau de protection jamais accordé au droit visé, sans considérations temporelles. Pourtant, en pratique, nos trois cours suprêmes utilisent quasi systématiquement le niveau de protection appliqué immédiatement avant le recul examiné. Lorsqu’elles évoquent le principe de *standstill*, elles font d’ailleurs référence à la « *législation applicable* ». ⁴²

Notons que l’on vise bien le niveau de protection de la législation en vigueur et non les défauts d’application de celle-ci.

³⁹ G. MAES, *op. cit.*, pp.135 – 136.

⁴⁰ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 303 ; I. BROUHNS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 786.

⁴¹ D. BARTH, *op. cit.*, pp. 490 – 492 ; Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 289 ; X. DELGRANGE et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 304.

⁴² D. BARTH, *op. cit.*, pp. 492 – 493.

Dans un arrêt *CWASS*, le Conseil d'État privilégie une approche à la fois cumulative et conséquentialiste qui, bien qu'elle ne soit pas privilégiée par l'ensemble des praticiens, nous semble particulièrement pertinente. L'approche est cumulative en ce que le juge considère que des mesures qui, prises individuellement, ne sont pas significatives, peuvent constituer un recul sensible une fois cumulées.⁴³ Et une approche conséquentialiste en ce que c'est la situation matérielle appréciée *in concreto* qui doit prévaloir dans l'appréciation de l'importance du recul et non seulement celle prévue *in abstracto* par les textes.⁴⁴

§2. – Une possible justification

28. La **seconde étape** vise à analyser si le recul peut être justifié par des motifs liés à l'intérêt général. Nous examinerons seulement le critère de l'existence de motifs d'intérêt général dans ce premier chapitre et nous renvoyons au troisième chapitre pour l'étape suivante du contrôle, à savoir la proportionnalité de la norme au regard de ces motifs (adéquation, nécessité et proportionnalité).⁴⁵

29. La Cour constitutionnelle l'affirme dans sa définition : le *standstill* s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur « sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général »⁴⁶. Le Conseil d'État, qui parlait d'abord de l'existence de « motifs impérieux »⁴⁷ s'est rallié à ce vocable de « motifs liés à l'intérêt général ». ⁴⁸

Cette obligation s'impose au législateur et à toutes les entités qui concourent à la création de normes générales et abstraites.

30. Il est difficile de circonscrire la notion d'intérêt général. Les textes internationaux en matière de droits économiques, sociaux et culturels nous permettent de considérer qu'entrent dans cette définition : la sécurité nationale, le bien-être économique du pays, la protection de

⁴³ C.E., arrêt *asbl Association belge contre les maladies neuro-musculaires et cts* n°243.760 du 20 février 2019, *A.P.T.*, 2020, pp. 234 – 273, note Y. MOSSOUX, p. 251.

⁴⁴ *Ibid.*, p.252 ; D. VAN EECKHOUTTE et L. BURSENS, « Het standstillbeginsel : verantwoorden van achteruitgang of stimuleren van vooruitgang ? », in I. HACHEZ et J. VRIELINK (dir.), *Les Grands arrêts en matière de handicap*, Isabelle Hachez & Jogchum Vrielink, 2020, p.98.

⁴⁵ I. HACHEZ et F. LOUCKS, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », *op. cit.*, p. 110 ; H. MORMONT, *op. cit.*, pp. 220 – 221.

⁴⁶ C. const., arrêt n°5/2021 du 14 janvier 2021, *T.M.R.*, 2021, p.276.

⁴⁷ Le qualificatif « impérieux » a été abandonné à la suite d'un arrêt rendu en Assemblée Générale le 17 novembre 2008.

⁴⁸ C.E., arrêt *Jacobs*, n°80.018 du 29 avril 1999 ; Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 297 ; I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, p. 349.

l'ordre, de la santé ou de la morale publique (en ce compris les bonnes mœurs), la protection des droits et libertés d'autrui et l'amélioration du bien-être général d'une population.⁴⁹

Régulièrement, les juridictions combinent les critères du recul sensible et de la possible justification de celui-ci si bien qu'il soit ardu de distinguer où s'arrêtent ces appréciations supposées distinctes.⁵⁰

Section II. – *Une évaluation a priori et a posteriori*

31. Les pouvoirs publics disposent d'une marge d'appréciation très large pour déterminer ce qui est ou non d'intérêt général. Après avoir recherché des exemples concrets dans la légisprudence et la jurisprudence, nous proposerons une tentative de systématisation pour déceler quelles sont les justifications qui ont pu être considérées comme admissibles ou non.⁵¹

§1. – *Légisprudence ou évaluation a priori*

32. La section de législation du Conseil d'État (ci-après SLCE) examine régulièrement la conformité des projets et propositions qui lui sont soumis au regard du principe de *standstill*.

Parfois, le *standstill* est évoqué pour être écarté directement d'un revers de manche par la juridiction⁵². D'autres fois, il est simplement rappelé au bon souvenir des auteurs du texte en préparation.

Les deux cas de figure les plus fréquents sont les suivants. Soit le Conseil d'État estime que, même si un examen au regard du principe de *standstill* pourrait être opportun, les éléments à disposition au moment de la rédaction de l'avis ne permettent pas de l'apprécier correctement. Soit l'avis constate l'absence de motifs justifiant le recul⁵³ et conseille que le projet soit immédiatement revu en conséquence. Une formule générique est alors utilisée telle que : « Rien, dans l'exposé des motifs et, plus généralement, dans le dossier transmis au Conseil

⁴⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, art. 4, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806 ; Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, art. 31, *M.B.*, 28 décembre 1990, p. 24278 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, J.O.U.E., 26 octobre 2012, C326 ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 416 – 418.

⁵⁰ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 295.

⁵¹ D. BARTH, *op. cit.*, p. 504.

⁵² C'est le cas lorsque la section de législation décide de ne pas examiner les objections soulevées à propos d'un projet ou d'une proposition de norme parce que des critiques admissibles, pour d'autres raisons que des violations du principe de *standstill*, permettent déjà de commenter les dispositions en cause. Voy. par exemple l'avis de la section de législation du Conseil d'État n°37.741/2-4 du 16 novembre 2004 sur un avant-projet de décret-programme de la Région wallonne à propos de la relance économique et de la simplification administrative.

⁵³ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°36.612/4 du 17 mars 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif aux parcs naturels.

d'État, ne permet de vérifier si une telle diminution du niveau de protection existant est concrètement et raisonnablement justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. Le texte en projet sera revu ou, le cas échéant, l'exposé des motifs sera complété en conséquence »⁵⁴.

Quand des réserves de ce type sont formulées, le Conseil d'État invite en réalité l'auteur du projet ou de la proposition à mieux justifier certains aspects de l'acte examiné, nourrissant plus que probablement un doute sur la légalité des motifs insuffisamment avancés.⁵⁵

Lorsque la SLCE peut éviter de se pencher sur l'examen du principe de *standstill*, elle n'hésite pas à le faire et affirme ainsi que « *(les) dispositions (...) s'exposent de toute façon à des critiques pour d'autres raisons que la violation de l'obligation de standstill découlant de l'article 23 de la Constitution. Eu égard à ces autres critiques, la section de législation n'examinera pas ici les objections que les dispositions en question appellent du point de vue de l'obligation de standstill découlant de l'article 23 de la Constitution* »⁵⁶.

33. Il est en revanche plus rare que la section de législation aille plus loin en indiquant le type de motifs qui seraient opportuns et admissibles au titre de justification.⁵⁷

La SLCE se concentre en général plus globalement sur l'existence ou non d'un recul significatif ou encore l'existence de mesures compensatoires de nature à compenser, comme leur nom l'indique, un tel recul plutôt que sur les justifications relatives à l'intérêt général qui ne sont pas invoquées fréquemment. En effet, parmi tous les avis préalables qui évoquent le *standstill*, seule une poignée d'entre eux⁵⁸ permettent de se rendre compte de ce qui se cache derrière ces termes.

En tout état de cause, certains avis de la SLCE permettent néanmoins d'y voir plus clair vis-à-vis de ces potentielles justifications. Elle insiste ainsi largement sur le fait que ces motifs d'intérêt général doivent satisfaire le principe de proportionnalité. Cela implique que les

⁵⁴ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°35.971/4 du 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Code forestier ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°39.350/4 du 30 novembre 2005 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant les articles 111, 112 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°41.694/4 du 18 décembre 2006 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne la Gestion Durable de l'Azote en Agriculture ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°44.364 du 19 mai 2008 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Code forestier.

⁵⁵ F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, « Légalité, motivation, proportionnalité », in *Les principes généraux du droit administratif. Actualités et applications pratiques*, Actes du colloque tenu à Bruxelles le 1^{er} juin 2017, pp. 462 – 463.

⁵⁶ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°37.741/2-4 du 16 novembre 2004 sur un avant-projet de décret-programme de la Région wallonne à propos de la relance économique et de la simplification administrative.

⁵⁷ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 298.

⁵⁸ Une quarantaine sur plus de 270 avis examinés.

mesures soient appropriées, nécessaires à l'intérêt général invoqué et proportionnées au sens strict.⁵⁹

La SLCE ne se prononce pas sur l'opportunité des mesures et insiste sur le fait qu'il ne lui appartient pas de « *se prononcer en lieu et place du législateur sur les choix politiques qu'il y a lieu d'opérer en l'espèce* »⁶⁰. C'est à l'auteur du projet ou de la proposition qu'il appartient d'expliquer quelles raisons d'intérêt général pourraient justifier une réduction de la protection existante.⁶¹

§2. – *Jurisprudence ou contrôle a posteriori*

I. – Section du contentieux administratif du Conseil d'État

34. À l'instar de la section de législation, la section du contentieux administratif (ci-après SCACE) conclut parfois à l'absence de justification basée sur l'intérêt général sans détailler quels pourraient être les potentiels contours de cette notion. Une formule typique peut ainsi être épinglée dans l'arrêt *Jacobs*, arrêt de principe, dans lequel la Haute Juridiction avait accueilli le moyen de la partie requérante en précisant que « *rien dans le dossier administratif ne permet au Conseil d'État de contrôler les motifs pour lesquels l'atteinte aux droits des requérants serait justifiée par une raison impérieuse et dans une mesure proportionnellement admissible au regard de l'objectif poursuivi* »⁶².

Cet arrêt est le premier dans la jurisprudence du Conseil d'État à reconnaître que de potentiels motifs, alors encore qualifiés d'impérieux, pourraient fournir une justification à un recul, ici dans le domaine de la protection de l'environnement. La requête visait l'annulation d'un arrêté du gouvernement flamand qui réduisait le nombre de week-ends d'inactivité de circuits de sport automobile, ce qui impliquait une hausse des nuisances pour les riverains.

⁵⁹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°49.253/4 du 2 mars 2011 sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 2 avril 2009 portant application du décret du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°69.931/4 du 18 octobre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

⁶⁰ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°52.465/1-2-3 du 5 décembre 2012 sur un avant-projet de loi-programme.

⁶¹ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°53.889/1 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp van de Vlaamse Overheid van decreet « betreffende de omgevingsvergunning ».

⁶² C.E., arrêt *Jacobs*, n°80.018 du 29 avril 1999 ; C.E., *Commune de Woluwé Saint-Pierre et cts.*, n°126.669 du 19 décembre 2003 ; I. HACHEZ, « L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux, culturels ? », *A.P.T.*, 2000, p.45.

Même si le nombre d'activités durant la semaine était corrélativement réduit, le Conseil d'État conclut à un recul du niveau de protection.

35. L'importance du contrôle réalisé globalement par la SCACE au regard du principe de *standstill* dépend de l'attitude, en amont, de l'auteur normatif.

Si celui-ci a pris le temps et le soin d'évaluer le respect du texte au regard du *standstill*, le contrôle du juge sera limité à reconnaître les erreurs manifestes d'appréciation, soit les cas où l'autorité administrative a fait un usage manifestement disproportionné de ses prérogatives. L'erreur manifeste d'appréciation est « *l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée* »⁶³. Son appréciation dépend du contrôle de proportionnalité effectué.⁶⁴

Au contraire, si aucun élément ne permet de considérer qu'une telle attention a été dévolue au *standstill*, le contrôle juridictionnel sera beaucoup plus strict et complet.⁶⁵

II. – Cour constitutionnelle

36. Nous avons décidé de faire ponctuellement appel à des arrêts de la Cour constitutionnelle dans notre examen des motifs d'intérêt général. Celle-ci reconnaît des violations du principe de *standstill* depuis le 14 septembre 2006.⁶⁶

37. Les juges constitutionnels jouent eux aussi plutôt sur le terrain du recul significatif. Quand ils se penchent sur la question de la justification, c'est souvent au titre d'un *obiter dictum* ou pour constater encore une fois l'absence de motifs pertinents sans apporter plus de précisions à leur égard.⁶⁷

38. Bien que similaire, l'appréciation de la Cour constitutionnelle se montre moins sévère que celle du Conseil d'État. Elle est plus souple quant au niveau de précision des motifs admis et fait également preuve de plus de largesse au point de vue procédural. En effet, au nom de l'intérêt public changeant, la Cour admet que le législateur clarifie, change, ajoute ou adapte

⁶³ M. PÂQUES, « L'action politique du juge. En particulier celle du juge de l'administration », in G. GRANDJEAN et J. WILDEMEERSCH (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 153.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, *op. cit.*, pp. 448 – 449 ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 380.

⁶⁶ C. const, arrêt n°137/2006 du 14 septembre 2006, *M.B.*, 29 septembre 2006, p. 50677.

⁶⁷ J.-F. NEVEN, E. DERMINE, S. PALATE et S. GILSON, « Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique (Volume 1 et 2)*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.1359.

les motifs, y compris au cours d'une procédure. Par rapport aux actes administratifs, l'on constate que les sources dans lesquelles ces motifs peuvent être trouvés sont beaucoup plus nombreuses.

39. Certains domaines semblent particulièrement conférer une large marge d'appréciation au législateur aux yeux de la Cour. Il s'agirait des mesures socio-économiques au sens large, des matières éducatives, de la politique environnementale et de l'aménagement du territoire. Ce, notamment en raison de la haute technicité de la matière. À l'inverse, il semblerait qu'elle se montre plus réservée s'agissant de la politique du logement.⁶⁸

Plus la Cour reconnaît de latitude à l'action du législateur, plus son contrôle sera marginal « *se limitant à censurer ce qui serait manifestement déraisonnable ou disproportionné* »⁶⁹.

La Cour affirme ainsi que « *en matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il n'appartient à la Cour de sanctionner le choix politique posé par le législateur et les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable* »⁷⁰ ou encore que « *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°, de la Constitution aux législateurs régionaux de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable* »⁷¹.

Section III. – Une conception large de l'intérêt général

40. Il ne semble pas y avoir de cohérence globale dans les réflexions légisprudentielles et jurisprudentielles. À défaut de pouvoir fournir le mode d'emploi parfait que tout plaideur pourrait mobiliser afin d'appliquer ou de contrer un argumentaire basé sur le *standstill*, nous proposons l'identification des catégories majeures de motifs d'intérêt général mobilisées par les juges et conseillers.

⁶⁸ A. GJUROVA, « Let there be light ... Modaliteiten van de motiveringsplicht voor regelgeving volgens het Grondwettelijk Hof », *T.B.P.*, 2022, pp. 214-232.

⁶⁹ G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p.405 – 409.

⁷⁰ C. const., arrêt n°195/2019 du 5 décembre 2019, *M.B.*, 17 avril 2020, p. 26684 (B.13.).

⁷¹ C. const., arrêt n°170/2014 du 27 novembre 2014, *M.B.*, 9 février 2015, p. 11364 (B.8.3.).

§1. – Généralités

41. Certains motifs épinglés semblent aller de soi. Il s'agit de tout ce qui touche à la sécurité juridique⁷², au respect de la loi ou en tout cas de son esprit comme la volonté de lutter contre la fraude à l'aide sociale⁷³ ou aux logements sociaux⁷⁴.

Il en va de même des motifs qui découlent directement de « l'ordre public », bien qu'il soit un peu simple de remplacer le concept flou « d'intérêt général » par un autre, peut être aussi obscur.

Cela recouvre des réalités très variables et l'on peut à ce titre citer :

- la sécurité publique ;
- la protection des citoyens⁷⁵ ;
- la volonté de garantir une intervention de qualité des agents de la protection civile et d'assurer la sécurité de ses intervenants en mission⁷⁶ ;
- des raisons de sécurité aérienne⁷⁷, etc.

42. Cependant, de manière assez évidente, ne sont pas considérés comme admissibles des motifs qui se basent sur des éléments de droit ou de fait erronés tels que :

- des circonstances purement hypothétiques⁷⁸ ;
- des motifs qui résulteraient d'un amalgame entre deux statuts aux objectifs et aux effets pourtant totalement différents⁷⁹ ;
- une compréhension incorrecte de la portée à attacher à un dispositif⁸⁰ ;
- la méconnaissance de l'articulation entre droit belge et droit européen⁸¹, etc.

⁷² C. const., arrêt n°131/2010 du 18 novembre 2010, *M.B.*, 24 décembre 2010, p. 81856.

⁷³ C. const., arrêt n°133/2015 du 1er octobre 2015, *M.B.*, 30 novembre 2015, p.71353.

⁷⁴ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°52.138/3 van 23 oktober 2012 over een voorontwerp van decreet « houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen ».

⁷⁵ C.E., arrêt *Latrach*, n°239.757 du 31 octobre 2017.

⁷⁶ C.E., arrêt *Ledent et crts*, n°248.192 du 31 août 2020.

⁷⁷ C.E., arrêt *Bruxelles Air Libre*, n°238.283 du 22 mai 2017.

⁷⁸ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°42.285/4 du 7 mars 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant modification de la partie réglementaire du Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau, en ce qui concerne la surveillance de l'état des eaux de surface potabilisables, des eaux souterraines et de certaines zones protégées.

⁷⁹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°49.951/4 du 11 juillet 2011 sur un projet d'amendement relatif à la proposition de loi « modifiant la législation en vue de résoudre la crise de l'asile ».

⁸⁰ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°51.324/4 du 30 mai 2012 sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance modificative du 14 mai 2009 ».

⁸¹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°42.285/4 du 7 mars 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant modification de la partie réglementaire du Livre II du Code de l'environnement

§2. – Des impératifs économiques et budgétaires

43. Nous l'évoquons dans l'introduction, des considérations financières sont indispensables à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Ils dépendent de la mise en œuvre de politiques publiques qui, elles-mêmes, nécessitent de débloquer des budgets.

Cette question est complexe. L'enveloppe globale n'est souvent pas suffisante et des choix difficiles doivent être opérés. La mise en œuvre de certaines politiques peut être dépendante de la suppression d'autres projets. Il est admis que les subsides accordés par une autorité publique soient dépendants « *de la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions* »⁸² de la collectivité.

44. Dans l'arrêt *Cleon Angelo*, rendu par le Conseil d'État en 2011, la SCACE admettait qu'un « *impératif budgétaire particulier* » puisse constituer un motif d'intérêt général admissible pour justifier un recul. Le Collège de la Commission communautaire française n'était pourtant pas parvenu à convaincre les juges. Le recul opéré au niveau des aides disponibles pour les personnes en situation de handicap n'avait pas été considéré comme justifié en l'espèce.⁸³

45. De manière générale, les objectifs économiques considérés comme admissibles sont très diversifiés. Il y a d'une part les objectifs qui concernent les enveloppes budgétaires et d'autres part ceux qui visent à améliorer la situation économique globale.

À titre d'exemple, on peut citer :

- des justifications qui s'appuient sur la situation financière ou budgétaire de l'État ou de ses organes – à condition que la mesure ne soit pas disproportionnée –⁸⁴ ;
- la volonté d'améliorer l'accès des jeunes au marché de l'emploi⁸⁵ ou de favoriser et promouvoir l'emploi plus généralement⁸⁶ ;

contenant le Code de l'eau, en ce qui concerne la surveillance de l'état des eaux de surface potabilisables, des eaux souterraines et de certaines zones protégées.

⁸² C. const., arrêt n°67/2004 du 5 mai 2004, *M.B.*, 1er juin 2004, p. 41988 (B.8.2.).

⁸³ C.E., arrêt *Cleon Angelo*, n°215.309 du 23 septembre 2011 ; I. HACHEZ, « Le standstill, ou comment les juges ont permis de mieux protéger les droits fondamentaux en limitant les possibilités de recul », <https://www.justice-en-ligne.be/Le-standstill-ou-comment-les-juges> (date de dernière consultation : le 2 mai 2022).

⁸⁴ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°25.252/2-9 du 28 juin 1996 sur un avant projet de décret-programme de la Communauté française portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel.

⁸⁵ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°58.073/1-1/V du 8 septembre 2015 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

⁸⁶ C. const., arrêt n°130/2016 du 13 octobre 2016, *M.B.*, 15 décembre 2016, p. 86553 (B.17.3.) ; Cour du travail de Liège, 11 septembre 2017, *J.T.T.*, 2018, p.39 ; A. FARCY, « Le service communautaire : analyse sous l'angle

- la volonté d'améliorer la compétitivité des entreprises tout en limitant les dépenses publiques et en modérant le traitement des fonctionnaires et les allocations sociales⁸⁷ ;
- l'ambition de respecter davantage la destination originelle des zones d'activités économiques, de revivifier les villes en réurbanisant les centres et de renforcer et relever la mixité entre les logements, les commerces, les infrastructures pour la culture ou encore les transports en commun au cœur des villes et des villages tout en valorisant le patrimoine commun⁸⁸ ;
- la satisfaction des besoins en termes d'activités économiques, de logements, de culture et d'éducation⁸⁹ ; etc.

Ne sont au contraire pas considérées comme admissibles des considérations budgétaires qui seraient dans les faits marginales⁹⁰ ou qui, à elles seules, seraient insuffisantes. Elles devront dans ce cas être étayées par d'autres motifs d'intérêt général⁹¹. L'évocation de simples difficultés financières ne convainc pas non plus si celles-ci ne sont appuyées par aucun autre élément.⁹²

46. Parfois, le Conseil d'État estime que les impératifs budgétaires ne peuvent être considérés individuellement et qu'il faut les conjuguer avec les autres motifs présentés à l'appui de la décision des pouvoirs publics. C'était le cas dans l'arrêt *CWASS*, où le Conseil d'État a refusé de se prononcer sur le motif financier pris isolément tant il était lié à d'autres objectifs tels que l'adoption de mesures structurelles en vue d'assurer la pérennité du système d'aides aux personnes en situation de handicap, la volonté d'en élargir le public cible, ainsi qu'un objectif de responsabilisation des bénéficiaires.⁹³

de l'interdiction du travail forcé et du principe de standstill », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2020, p.429.

⁸⁷ C. const., arrêt n°130/2016 du 13 octobre 2016, *M.B.*, 15 décembre 2016, p. 86553 ; P. MARTENS, « La Cour Constitutionnelle pratique-t-elle l'auto-restriction ? », in A. ALEN, F. DAOUT et P. NIHOUL (dir.), *Libertés, (I)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 505-521.

⁸⁸ C. const, arrêt n°87/2007 du 20 juin 2007, *M.B.*, 6 juillet 2007, p. 37240 ; A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, La Charte, 2008, p.61.

⁸⁹ C. const, arrêt n°87/2007 du 20 juin 2007, *M.B.*, 6 juillet 2007, p. 37240 (B.9.3.) ; I. BROUHNS et L. VANSNICK, *op. cit.*, p. 787.

⁹⁰ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°57.701/1 du 22 juin 2015 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'article 70 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

⁹¹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°62.338/2 du 13 décembre 2017 sur un avant-projet de décret de la Région Wallonne relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.

⁹² Avis de la section de législation du Conseil d'État n°50306/2 du 19 septembre 2011 à propos du décret de la Communauté française du 19 juillet 2010 relatif à la gratuité et à la démocratisation de l'enseignement supérieur ; X. DELGRANGE et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 301.

⁹³ C.E., arrêt *asbl Association belge contre les maladies neuro-musculaires et cts* n°243.760 du 20 février 2019, *A.P.T.*, 2020, pp. 234 – 273, note MOSSOUX Y.

§3. – Des objectifs de simplification et de rationalisation

47. Si les réformes ne sont pas motivées par le besoin de réaliser des économies ou de mieux répartir les coûts engrangés par une politique publique, elles visent à simplifier les procédures administratives existantes. Ces simplifications peuvent également se conjuguer à des considérations financières.⁹⁴

Il est assez évident de retrouver ici cet objectif puisque c'est là une des raisons d'être du *standstill*. Le corpus de règles émanant d'autorités administratives doit évoluer en fonction des besoins tout en veillant à ce que ces réformes ne soient pas attentatoires aux protections acquises au préalable par les destinataires des normes.

48. Si ces motifs sont correctement indiqués et que des éléments concrets viennent étayer la volonté d'améliorer les procédures en place, il est rare qu'ils soient refusés ou considérés comme insuffisants.

L'on peut citer par exemple :

- la suppression d'une compensation en ce qu'elle représentait une contrainte juridique trop lourde lors de la révision des plans de secteur – à condition que la mesure ne soit pas disproportionnée –⁹⁵ ;
- la volonté d'éviter que des étudiants inscrits au Bachelier en médecine ne puissent exercer la profession pour laquelle ils s'étaient formés avec succès en raison de limites fixées par la réglementation fédérale⁹⁶ ;
- le désir de supprimer l'incohérence, voire l'illogisme, d'un système imposant l'obligation d'introduire régulièrement une nouvelle demande de permis pour un établissement existant et d'alléger les contraintes fortes et de natures diverses auxquelles l'exploitation d'un établissement est soumise de nos jours^{97 98} ; etc.

⁹⁴ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 295.

⁹⁵ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°31.566/1 van 2 mei 2001 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Overheid betreffende het onderwijs XIII ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°31.683/4 du 3 décembre 2001 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine.

⁹⁶ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°57.513/2 du 10 juin 2015 relatif à un avant-projet de décret de la Communauté française relatif aux études de sciences médicales et dentaires.

⁹⁷ Bien que la section de législation estime que ces motifs soient indéniablement d'intérêt général, elle ne les a pas considérés comme suffisants en l'espèce.

⁹⁸ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°64.928/4 du 6 février 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Livre IX du Code de l'Environnement concernant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des lois, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur

Parfois cette recherche de rationalisation se conjugue à d'autres considérations. On peut à ce titre citer la volonté de faire face à une surcharge de la procédure d'asile et du réseau d'accueil pouvant mettre en péril les droits des demandeurs d'asile et l'envie de décourager l'introduction abusive de demandes.⁹⁹

Ont cependant été considérés comme non admissibles des motifs qui étaient une simple mention d'une envie de simplification sans donner plus de détails ou l'évocation de difficultés rencontrées sans réellement les expliciter ou encore la mention du simple fait que la mise en place d'un régime s'avèrerait difficile.¹⁰⁰

§4. – Libertés fondamentales et protection des droits d'autrui

49. La voie royale des motifs d'intérêt général réside dans la justification basée sur un objectif de protection des libertés fondamentales ou de protection des droits d'autrui. Lorsque ces motifs sont correctement argumentés, ils sont rarement écartés ou considérés comme invalides. On voit en effet difficilement comment, au-delà de l'arbitrage des conflits de droits, ce type de justification pourrait être réprouvée.

50. Ont été considérés comme admissibles :

- la volonté de supprimer une inégalité existant entre enfants mineurs et enfants majeurs¹⁰¹ ;
- l'élimination d'une discrimination sans que celle-ci compromette la situation économique des entreprises belges¹⁰² ;

l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre Ier du Code de l'Environnement et le CoDT.

⁹⁹ C. const., arrêt n°95/2014 du 30 juin 2014, *M.B.*, 24 juillet 2014, p. 55316.

¹⁰⁰ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°41.887/4 du 12 février 2007 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°43.797/4 du 14 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne les prises d'eau souterraine, les zones de prise d'eau, de prévention, de surveillance, et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ; Avis de la section de législation du Conseil d'État n°49.236/4 du 2 mars 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000.

¹⁰¹ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°52.138/3 van 23 oktober 2012 over een voorontwerp van decreet « houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen ».

¹⁰² Avis de la section de législation du Conseil d'État n°54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi « concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que des mesures d'accompagnement ».

- la volonté de répartir plus équitablement les nuisances sonores liées à l'exploitation d'un aéroport pour permettre une diminution des nuisances nocturnes¹⁰³ ;
- l'intérêt social de la mesure ;
- la volonté d'accroître l'accès égal aux soins hospitaliers pour tous¹⁰⁴ ;
- le maintien des droits des tiers¹⁰⁵, etc.

§5. – Des ambitions de responsabilisation

51. Si la justification tirée d'une meilleure protection des droits fondamentaux est presque toujours acceptée, il est une justification qui convainc rarement. Il s'agit des objectifs de responsabilisation des bénéficiaires d'aides et d'avantages sociaux. Presque toujours formulés de manière identique, ils concernent des publics nationaux ou étrangers.

52. On y retrouve par exemple :

- la volonté de favoriser une meilleure communication entre bailleurs et locataires en requérant que ces derniers apprennent le néerlandais pour pouvoir prétendre à l'octroi d'un logement social¹⁰⁶ ;
- la volonté de renforcer le lien que le bénéficiaire d'une aide doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale¹⁰⁷ ;
- la volonté de responsabiliser les bénéficiaires d'aides aux personnes en situation de handicap¹⁰⁸ ;
- la lutte contre les abus où des personnes viendraient s'établir en Belgique uniquement pour profiter d'avantages sociaux¹⁰⁹ ;

¹⁰³ C.E., arrêt *Coomans et crts*, n°187.998 du 17 novembre 2008 ; C.E., arrêt *Wilhemi et crts*, n°238.284 du 22 mai 2017 ; Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 302.

¹⁰⁴ C. const., arrêt n° 107/2014 du 17 juillet 2014, *M.B.*, 27 octobre 2014, p. 82442 (B.23.).

¹⁰⁵ C. const., arrêt n° 94/2010 du 29 juillet 2010, *M.B.*, 25 octobre 2010, p. 62234 ; C. const., arrêt n° 113/2010 du 14 octobre 2010, *M.B.*, 17 décembre 2010, p. 77914 ; C. const., arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011, *M.B.*, 1^{er} mars 2011, p. 14206 ; Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 293.

¹⁰⁶ Avis de la section de législation du Conseil d'État 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.

¹⁰⁷ Avis de la section de législation du Conseil d'État n°59.786/1-1/V du 16 août 2016 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ; C. const., arrêt n° 6/2019 du 23 janvier 2019, *M.B.*, 1^{er} mars 2019, p. 21142 ; C. const., arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020, *M.B.*, 30 avril 2020, p.29767 ; J. BARTHOLOME, « Quelques points d'attention relatifs à la réglementation des allocations aux personnes handicapées », in Q. DETIENNE et H. MORMONT, *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Limal, Anthémis, 2021, p. 204.

¹⁰⁸ C.E., arrêt *asbl Association belge contre les maladies neuro-musculaires et cts* n°243.760 du 20 février 2019, *A.P.T.*, 2020, pp. 234 – 273, note MOSSOUX Y, pp. 234 – 273.

¹⁰⁹ C. const., arrêt n° 6/2019 du 23 janvier 2019, *M.B.*, 1^{er} mars 2019, p. 21142 ; C. const., arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020, *M.B.*, 30 avril 2020, p.29767 ; J. BARTHOLOME, *op. cit.*, p. 204.

- le rappel que le système requiert une cotisation obligatoire en matière de protection sociale¹¹⁰ ; etc.

Les seuls arguments de ce type ayant été considérés comme admissibles sont ceux qui prévoyaient dès le départ une participation des publics visés comme le fait de faire participer les bénéficiaires de l'aide juridique de seconde ligne au financement de celle-ci.¹¹¹

53. Nous estimons qu'il est légitime que les juges et conseillers soient prudents lorsqu'il s'agit de régresser dans la matière des aides aux publics les plus fragilisés. Que l'on parle des personnes en situation de handicap, des étrangers en quête de statut ou des personnes vivant dans la précarité, ces aides sociales sont essentielles et il est important de prendre un temps de réflexion quand certains estiment qu'il est nécessaire de les réduire.

Mais du point de vue de la mécanique de l'état social actif, cet objectif de responsabilisation est compréhensible. Les pouvoirs publics veulent impliquer les bénéficiaires de systèmes d'aide afin qu'ils deviennent des acteurs à part entière dans le processus. On retrouve là la logique des obligations correspondantes propres au régime du *standstill*.

54. Même si l'on peut déceler un certain malaise dans le discours des juges lorsque des argumentaires de ce type sont utilisés, il arrive qu'ils soient acceptés. Concernant les étrangers, sont considérés comme admissibles les motifs visant à lutter contre les abus du droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale. On retrouve là les objectifs de respect de la loi énoncés au premier paragraphe. Parfois, ces justifications découlent directement du droit européen. Certaines directives veillent en effet à ce que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour^{112, 113}. On sent bien l'inconfort de devoir déclarer de tels motifs admissibles.

¹¹⁰ Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°68.584/3 du 15 février 2021 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Overheid.

¹¹¹ C. const., arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, *M.B.*, 18 juillet 2018, p. 57082 ; A. FARCY, *op. cit.*, p. 434.

¹¹² Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.U.E.*, 30 avril 2004, L 158, p.77.

¹¹³ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 53384 du 29 mai 2013 sur un avant-projet de loi-programme ; C. const., arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011, *M.B.*, 22 août 2011, p. 48061.

§6. – Tentative de synthèse

55. Les motifs d'intérêt général examinés sont très variés et diffèrent fortement en fonction des domaines du droit administratif considérés. Ceux-ci doivent généralement être assez précis sans toutefois devoir être des motifs « *d'absolue nécessité* » ou « *nécessairement indispensables au bon fonctionnement ou à la continuité du service public* ». Ils doivent donc exister et reposer sur des fondements concrets sans pour autant que l'on exige qu'ils soient particulièrement importants ou qualifiés.¹¹⁴

Les droits de l'article 23 recouvrent des réalités si diverses qu'il est ardu de tenter de trouver un fil conducteur les concernant. En outre, les autorités compétentes ont toutes une conception propre de ce qu'est l'intérêt général et, même si des tendances peuvent être observées, là encore il est difficile de systématiser.¹¹⁵

56. Les motifs sont généralement issus du contexte socio-économique, politique, juridique ou judiciaire et doivent être étayés par des faits exacts pour être considérés comme adéquats. À cette fin, les juges peuvent exiger qu'ils soient appuyés par des analyses d'impact, l'audition de groupes d'intérêts ou encore des consultations publiques. D'autres fois, c'est la sensibilité sociale de la question qui prime.¹¹⁶

57. En réalité, tout réside dans le test de proportionnalité et l'analyse circonstancielle. Les motifs sont généralement considérés comme inadmissibles lorsqu'ils ne sont pas proportionnés. Où situer la limite ? Nous y reviendrons dans la dernière partie de notre étude, mais nous pouvons déjà répondre que la subjectivité des juges n'est pas à exclure. De nombreux paramètres entrent dans l'équation comme la nécessité d'être en présence d'une compétence discrétionnaire dans le chef de l'administration, l'interdiction pour le juge de contrôler l'opportunité des mesures, etc.

On voit l'importance du travail du juge ou du conseiller d'État lorsqu'il se prononce en amont par des avis. On voit également le dialogue entre ces étapes d'élaboration puis de balance des intérêts réalisée *a posteriori*. Le Conseil d'État vérifie que les justifications sont bien présentes dans le dossier administratif et étayées par des pièces tout en s'assurant que les motifs allégués n'ont pas été présentés ultérieurement pour les besoins de la cause.

¹¹⁴ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p. 61 ; D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, p.606.

¹¹⁵ C.E., arrêt *Pringiers et Vanham*, n°225.247 du 24 octobre 2013 ; A. GJUROVA, *op. cit.* pp. 214-232.

¹¹⁶ L. BURSENS et D. VAN EECKHOUTTE, *op. cit.* p. 80 ; A. GJUROVA, *op. cit.* pp. 214-232.

On pourrait ainsi conclure cette analyse en disant que ce qui prime, c'est bel et bien le critère du raisonnable dans la balance effectuée entre les intérêts des requérants et ceux de la collectivité dans son ensemble, un équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.¹¹⁷

L'argument financier, nous l'avons vu, est souvent d'importance lorsqu'il s'agit d'évaluer des politiques publiques. Là aussi, une grande place est faite à l'appréciation, mais les implications budgétaires sont susceptibles de justifier une diminution du niveau de protection. Ce n'est pas parce que le motif d'ordre budgétaire peut être considéré comme légitime qu'il doit se soustraire au test de proportionnalité.¹¹⁸

¹¹⁷ L. BURSENS et D. VAN EECKHOUTTE, *op. cit.* pp. 67 – 99.

¹¹⁸ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 421 ; J. HENEFFE, « Quand le principe de standstill s'impose en matière d'aide sociale », *A.P.T.*, 2016, p.42.

CHAPITRE II. L'ÉCUEIL DE LA LÉGALITÉ

58. En matière de politiques publiques, une question centrale est celle de savoir jusqu'où s'étendent les pouvoirs du juge pour contrôler les décisions administratives. Le rôle de l'administration est d'assurer le bien commun. C'est pour cela qu'on lui reconnaît un important pouvoir de commandement lui permettant d'adopter des actes juridiquement contraignants à destination des individus et groupes faisant partie de la collectivité. C'est cette poursuite de l'intérêt général qui implique que de nombreuses garanties et contrôles soient consacrés par le droit public et particulièrement le droit administratif.¹¹⁹

59. Le chapitre précédent a démontré que l'obligation de *standstill* a comme effet principal de rationaliser les processus législatifs et réglementaires. Elle tend à pousser les auteurs normatifs à justifier les choix opérés dans la mise en place de l'une ou l'autre politique publique. Dans ce chapitre, nous allons comprendre dans quelle mesure ce principe s'applique aux actes administratifs réglementaires et individuels. Nous veillerons ensuite à examiner les mécanismes propres au droit administratif qui permettent de réguler l'action administrative à la manière du *standstill*. Ces réflexions nous permettront, pour finir, de confronter ces principes à l'une des lois du service public à savoir le principe de mutabilité.

Section I. – *Le standstill comme outil de contrôle des politiques publiques*

§1. – *Champ d'application ratione personae*

60. La question du contrôle des politiques publiques par le juge administratif au regard du principe de *standstill* implique que l'on s'arrête un instant sur les débiteurs de cette obligation. Un tel contrôle est-il envisageable et/ou fréquent dans notre paysage juridictionnel ?

61. Le législateur est le premier débiteur de l'obligation de *standstill*. L'article 23 l'identifie d'ailleurs précisément dans son libellé. On se situerait dès lors principalement dans le champ de compétences de la Cour constitutionnelle.¹²⁰

¹¹⁹ D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p.247.

¹²⁰ C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 728 – 736.

62. Pourtant, l'exécutif n'est pas en reste, et le Conseil d'État, comme tout juge administratif, est susceptible de connaître de violations du principe de *standstill*. Par quels biais ? C'est ce que nous allons examiner dans les quelques lignes qui suivent.¹²¹

Le pouvoir exécutif peut d'abord connaître des violations du principe de *standstill* à la suite d'une délégation. Celles-ci ne sont pas mises en échec par l'article 23, ce qui a été confirmé à de nombreuses reprises par la Cour constitutionnelle.¹²² Le législateur doit simplement déterminer l'objet des droits consacrés sans qu'il soit pour autant requis d'en régler les éléments essentiels.¹²³

L'obligation de *standstill* doit également être respectée par le pouvoir exécutif lorsque celui-ci exerce son pouvoir réglementaire autonome et son pouvoir d'exécution des lois. Ce, lorsque les lois, décrets ou ordonnances concernent directement des domaines couverts par le droit à la dignité humaine, mais également lorsque ce sont des aspects secondaires des matières entrant dans le champ d'application de l'article 23 qui sont visées.¹²⁴

§2. – *Champ d'application ratione materiae*

63. Les politiques publiques peuvent s'exprimer par des actes réglementaires ou des actes individuels.

64. L'acte administratif réglementaire est celui qui établit des normes de conduite en s'adressant à une multitude de destinataires par des dispositions générales et abstraites.

Il ne fait nul doute que le principe de *standstill* est applicable à ces normes. Arrêtés royaux ou règlements peuvent ainsi être contrôlés à cet égard.¹²⁵

65. L'acte administratif individuel est celui qui vise à régler des situations concrètes par des mesures précises et particulières. Il s'adresse à des personnes ou concerne des actes déterminés.¹²⁶

¹²¹ C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 737.

¹²² Voy. not. C. const, arrêt n°151/2010 du 22 décembre 2010, *M.B.*, 25 février 2011, p. 13919 (B.4.) où la Cour énonce que « Cette disposition constitutionnelle n'interdit pas au législateur compétent d'accorder des délégations au Gouvernement pour autant que ces délégations portent sur l'adoption de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur ».

¹²³ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 763-764.

¹²⁴ C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, pp. 738 – 741.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 739 – 741.

¹²⁶ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 287.

Il n'est pas évident de savoir si un contrôle basé sur le *standstill* peut s'envisager à leur propos. Pour Isabelle HACHEZ, qui prend soin de distinguer les « *actes matériellement législatifs* » des actes visant à administrer des situations individuelles, ce serait totalement exclu.¹²⁷ D'autres pans de la doctrine sont néanmoins moins catégoriques. Si de tels moyens n'ont jusqu'à présent pas abouti lorsqu'ils ont été invoqués devant le Conseil d'État, les conseillers n'ont pas non plus expressément exclu qu'une application du *standstill* à ces actes soit possible.¹²⁸

66. Il est certain que contrôler des actes individuels au regard de l'obligation de *standstill* soit complexe en pratique. Quel niveau de protection prendre en compte, faut-il considérer la pratique de toutes les administrations actives dans un domaine ou se limiter à une seule entité administrative, etc. ? De nombreuses questions viennent à se poser.

À notre sens, il serait tout de même pertinent de réfléchir à une application du *standstill* au niveau des actes individuels. Céline ROMAINVILLE l'évoque à propos du droit à la culture, mais cela pourrait être étendu à plusieurs autres domaines parce qu'« *on observe parfois un déni de légiférer/réglementer qui entraîne lui-même une excroissance de la fonction d'administrer* »¹²⁹. Il appartiendrait peut-être de relativiser la distinction entre la fonction purement réglementaire et la fonction administrative s'illustrant par l'adoption d'actes administratifs individuels.

« *Ce qui pose problème (...), c'est que dans certains cas, la carence normative au niveau législatif est palliée par les normes de valeur réglementaire, mais aussi – et surtout – que la carence normative au niveau réglementaire est palliée par un ensemble de décisions individuelles* »¹³⁰. Les normes réglementaires peuvent parfois s'avérer imprécises, rendant plus difficile un contrôle sur base du *standstill*, mais surtout forçant l'administration à faire œuvre créatrice ou à tout le moins complétive. Les décisions dépendent, certes, de normes plus englobantes elles-mêmes soumises au principe de *standstill*, mais en agissant de la sorte, ce sont les actes individuels qui contiennent les éléments décisifs principaux. L'acte individuel devient au cœur des politiques publiques. Il ne faut pas laisser au législateur la possibilité de se délaier du contrôle de *standstill* en le renvoyant vers la sphère des décisions individuelles.¹³¹

¹²⁷ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., pp. 297 – 306.

¹²⁸ C.E., arrêt *Coomans et Nysten*, n°140.730 du 16 février 2005.

¹²⁹ C. ROMAINVILLE, op. cit., p. 743.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, pp. 741 – 750.

67. Un arrêt récent semble admettre qu'il soit possible de contrôler des actes individuels au regard du principe de *standstill*. En effet, dans son arrêt n°251.336 du 3 août 2021, le Conseil d'État affirme que : « *On ne peut pas déduire une violation du principe de standstill qui implique une diminution du niveau de protection, de l'existence de nombreuses 'dérogations' au GCU¹³² et au GRU¹³³ lorsque ces écarts sont acceptés, par un acte individuel, sans méconnaître ces instruments à valeur indicative et ne sont donc pas de nature à diminuer la protection offerte par ceux-ci. Dans l'hypothèse où ces dérogations ne seraient pas conformes au GCU ou au GRU, le moyen se confondrait avec celui qui critique la conformité de ces textes* »¹³⁴. Les requérants attaquaient un permis de bâtir en ce que le bâtiment envisagé serait trop gigantesque, l'optimisation économique du projet n'étant pas en mesure de compenser les atteintes à ce qu'ils considéraient être « un bon aménagement du territoire ». Cela a été renversé par le juge, mais l'application du *standstill* à un acte individuel n'a pas été questionnée.

Cet arrêt est insuffisant à lui seul pour conclure que l'obligation de *standstill* serait applicable à tout acte individuel. Mais, à défaut d'avoir été écartée d'office, cette application est potentielle et la question reste en suspens.

En tout état de cause, ces actes à portée réglementaire ou individuelle doivent être, en amont de tout contrôle basé sur le *standstill*, légaux et réguliers ce qui implique qu'ils respectent toutes les règles et principes en vigueur.

Section II. – D'autres outils pour évaluer la légalité des actes administratifs

68. Maintenant que nous avons établi que le *standstill* peut être un outil aux mains du juge administratif pour contrôler l'action des administrations, nous voulons opérer un petit recul en arrière, si l'on osait s'exprimer ainsi vu le thème abordé.

Si l'on fait abstraction de l'article 23 comme processus de rationalisation des actes administratifs, l'on s'apercevra rapidement que des exigences similaires s'appliquent déjà à la prise de décisions administratives. En effet, on dit traditionnellement que tout acte administratif unilatéral, qu'il soit réglementaire ou individuel, doit reposer sur des motifs de droit et de fait.¹³⁵

¹³² *Guide communal d'urbanisme.*

¹³³ *Guide régional d'urbanisme.*

¹³⁴ C.E., arrêt SPRL Famicol et cts, n°251.336 du 3 août 2021 (IV.5.).

¹³⁵ D. RENDERS, *op. cit.*, pp. 380 – 382.

Nous allons examiner ces exigences de légalité interne et externe et les confronter aux exigences du *standstill*. Cette comparaison sera également l'occasion de mobiliser certaines des lois dites du service public.

§1. – Exigences de légalité interne

69. La légalité interne vise le contenu, la substance de l'acte administratif. Cela implique de s'intéresser tour à tour à l'objet de l'acte, ses motifs et son but.¹³⁶

I. – Objet de l'acte

70. L'objet de l'acte est son contenu décisive. À ce titre, tout dépend de la marge de manœuvre allouée à l'administration. Lorsque cette marge existe, qu'elle soit étendue ou réduite, il s'agit d'une compétence discrétionnaire. Si l'administration ne dispose d'aucune liberté d'appréciation, il s'agit au contraire d'une compétence liée. Celle-ci consiste, par exemple, en la simple constatation que les conditions octroyant un droit sont toutes remplies, ce qui implique que les pouvoirs publics ne peuvent refuser de l'octroyer.¹³⁷

L'obligation de *standstill* s'inscrit dans cette catégorisation en ce qu'elle s'applique nécessairement en présence d'une compétence discrétionnaire. En effet, l'auteur normatif dispose d'une large marge de manœuvre dans la protection des droits considérés. Il peut modifier les modalités qui encadrent la protection, diminuer cette protection ou décider de la supprimer purement et simplement. Il n'a jamais été question d'interdire toute régression sous peine de voir les évolutions bloquées à jamais.¹³⁸

71. L'intérêt de la distinction entre compétence liée et compétence discrétionnaire réside dans l'importance du contrôle réalisé à leur égard. Les décisions qui découlent de la mise en œuvre d'une compétence liée n'appellent qu'un contrôle strict. Le juge se bornera à vérifier la correcte application par l'administration des conditions prévues par le texte. En cas de compétence discrétionnaire, le contrôle et l'office du juge seront plus étendus.

72. Il va de soi que la séparation des pouvoirs s'illustre comme garde-fou de tout contrôle juridictionnel relatif à l'objet de l'acte, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer des politiques publiques. Le juge ne peut substituer son appréciation à celle de l'administration. S'il doit se

¹³⁶ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 372.

¹³⁷ *Ibid.*, pp.372-377.

¹³⁸ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 364 – 365.

résumer à être la « bouche de la loi » comme l'énonçait MONTESQUIEU et éviter de se prononcer sur le terrain de l'opportunité, c'est parce qu'il n'encourt pas de responsabilité politique au contraire de l'exécutif et donc des autorités administratives à l'origine des actes contrôlés. La compétence du juge se limite à la légalité. Il ne peut censurer une décision administrative que si celle-ci comporte une illégalité.¹³⁹

73. Nous n'évoquerons pas ici les actes de gouvernement qui, tout en relevant d'une compétence discrétionnaire, échappent au contrôle du Conseil d'État et des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en ce qu'ils revêtent un caractère politique trop important.¹⁴⁰

II. – Motivation matérielle

74. L'on vient de l'énoncer : pour être régulier, tout acte administratif doit reposer sur des motifs de droit et de fait. Ceux-ci sont essentiels au contrôle juridictionnel.¹⁴¹

Cette exigence de motivation matérielle fait partie des « principes de bonne administration » qui encadrent le comportement des autorités administratives lorsque celles-ci adoptent leurs décisions au même titre que le principe du contradictoire, le respect des droits de la défense, le principe de minutie, le principe de sécurité juridique et le principe de confiance légitime.¹⁴²

La motivation matérielle est spécifiquement intéressante face à une compétence discrétionnaire. En effet, en cas de compétence liée, soit les conditions d'application sont rencontrées, soit elles ne le sont pas.¹⁴³

Le juge ne peut faire un contrôle d'opportunité, mais il doit être en mesure de vérifier, pour des raisons de sécurité juridique, que le texte repose sur « *des motifs de droit et de fait objectivement admissibles et qui se dégagent soit de la décision elle-même, soit du dossier administratif* »¹⁴⁴.

Les motifs politiques restent quant à eux entièrement aux mains des assemblées élues.¹⁴⁵

¹³⁹ PÂQUES M., « L'action politique du juge. En particulier celle du juge de l'administration », *op. cit.*, p. 153.

¹⁴⁰ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 375.

¹⁴¹ A. SCHEYVAERTS et D. VERMER, « La motivation des règlements-taxes », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2013, p. 5.

¹⁴² S. VAN GARSSE et Y. MARIQUE Y., « La motivation des actes administratifs en droit belge », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2019, p. 70.

¹⁴³ A. SCHEYVAERTS et D. VERMER, *op. cit.*, p. 7

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.8.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.13.

75. Ces motifs doivent être les motifs réels qui ont justifié la prise de décision. Ils doivent se retrouver au sein des différents documents et pièces qui composent le dossier administratif (courriers, enquêtes, délibérations, notes ...). Cela implique que, par principe, ils doivent préexister à l'adoption de l'acte. L'autorité devait avoir de bonnes raisons d'agir depuis le début. Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que « *des explications énoncées a posteriori dans les écrits de la procédure ne peuvent être prises en compte pour suppléer à la carence du dossier* »^{146, 147}

76. Il ne suffit pas pour l'autorité administrative d'invoquer ces motifs. Encore faut-il que ceux-ci soient objectivement vérifiables – afin d'assurer qu'ils sont bien ceux qui ont été mobilisés par l'autorité lors de sa prise de décision – ; exacts ; correctement qualifiés juridiquement ; légitimes – sous peine de voir invoquer le détournement de pouvoir – ; non constitutifs d'une erreur manifeste d'appréciation ; formulés précisément¹⁴⁸ ainsi que pertinents, adéquats et proportionnels.¹⁴⁹

77. Contrairement à la motivation formelle (voir *infra*), la motivation matérielle n'exige pas que ces motifs soient présents dans l'*instrumentum* soit dans l'acte lui-même. C'est dans le dossier administratif qu'il appartient de les retrouver. Pour les actes réglementaires faisant l'objet d'une publication au Moniteur belge, le rapport au Roi, faisant office d'exposé des motifs, permet également de les connaître.¹⁵⁰

A. Motifs de droit

78. Les motifs de droit sont le fondement juridique de l'acte. Sous peine d'être vicié, tout acte administratif doit reposer sur une base légale correctement interprétée par son auteur. Une interprétation incorrecte ou une erreur quant à la valeur ou la portée à conférer à une norme entraînerait une erreur de droit.¹⁵¹

¹⁴⁶ C.E., arrêt *Sirault et cts*, n°83.746 du 30 novembre 1999 ; C.E., arrêt *Hensmans*, n°126.053 du 4 décembre 2003 ; C.E., arrêt *S.A. Société de diffusion BFM plus*, n°131.616 du 19 mai 2004 ; C.E., arrêt *A.S.B.L. Association du personnel wallon et francophone et des services publics*, n°147.148 du 30 juin 2005.

¹⁴⁷ A. SCHEYVAERTS et D. VERMER, *op. cit.*, pp. 8 – 9.

¹⁴⁸ Cela exclu par hypothèse l'usage de clauses de style et de formules creuses.

¹⁴⁹ A. SCHEYVAERTS et D. VERMER, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵⁰ F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, *op. cit.*, p.453 ; D. RENDERS, *op. cit.*, pp. 378 – 382.

¹⁵¹ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 379.

B. Motifs de fait

79. Le Conseil d'État exerce un contrôle entier vis-à-vis des faits constitutifs du contexte d'adoption de l'acte administratif. Ils doivent être « *matériellement exacts, régulièrement qualifiés et régulièrement appréciés* »¹⁵².

C. Adéquation

80. Il y a une exigence d'adéquation entre les faits et la décision de l'autorité administrative s'appuyant sur ceux-ci. En cas de compétence liée, ce contrôle d'adéquation est plein alors qu'en cas de compétence discrétionnaire, il sera marginal et se limitera à censurer uniquement les erreurs manifestes d'appréciation.¹⁵³

§2. – Exigences de légalité externe

81. La légalité externe implique que toutes les formes et formalités encadrant l'adoption de l'acte administratif soient respectées. On vise par-là particulièrement la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que les diverses exigences matérielles, territoriales et temporelles.¹⁵⁴ Dans le cadre de notre exposé, nous examinerons seulement l'une de ces exigences à savoir l'exigence de motivation formelle.

82. S'agissant des actes administratifs unilatéraux à portée individuelle, ces motifs doivent apparaître dans l'*instrumentum* de l'acte conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En tant que loi résiduelle, les standards qu'elle prescrit peuvent s'appliquer, *a minima*, aux autres textes prévoyant la nécessité d'avoir une motivation formelle sans la spécifier.¹⁵⁵

Si l'on se calque sur la définition proposée par la loi du 29 juillet 1991, « *la motivation exigée, consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision* ». Ces motifs, essentiels tant pour l'administré que pour l'administration, ne sauraient valablement être invoqués postérieurement à l'adoption de l'acte. Les cas de substitution des motifs, bien qu'admissibles, doivent demeurer l'exception et

¹⁵² F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, *op. cit.*, p.453.

¹⁵³ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 381.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 302.

¹⁵⁵ *Ibid.*, pp. 361 – 367.

s'appliquent uniquement lorsque la compétence de l'autorité administrative à la base de la norme est liée.¹⁵⁶

La motivation formelle doit également être adéquate¹⁵⁷ pour valablement servir de base et de justification à la décision prise. Cela implique qu'elle ne soit pas erronée, contradictoire ou incomplète, qu'elle ne puisse user de formules creuses ou stéréotypées, qu'elle doive être renforcée dans certains cas comme lors des revirements d'attitude de l'autorité administrative, etc. En tout état de cause, elle doit permettre à l'administré de connaître les motifs de droit et de fait qui ont servi de base à la décision.¹⁵⁸

Même si l'espace alloué à notre réflexion ne nous permet pas de détailler plus encore les subtilités de l'exigence de motivation formelle, notons qu'il est possible de passer outre ce prescrit « *lorsque l'indication des motifs de l'acte peut : 1° compromettre la sécurité extérieure de l'État ; 2° porter atteinte à l'ordre public ; 3° violer le droit au respect de la vie privée ; 4° constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel* »¹⁵⁹.¹⁶⁰

Ce type de notions nous rappelle quelque chose en matière de *standstill*.

83. S'agissant des actes administratifs unilatéraux à portée réglementaire, les motifs ne doivent pas expressément figurer dans l'acte. Les actes réglementaires, à portée générale et abstraite, échappent au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991. Ils doivent cependant bel et bien respecter les exigences de motivation matérielle (*voir supra*) et se baser sur des motifs de droit et de fait ressortant du dossier administratif qui contient l'ensemble des pièces et des éléments qui ont servi de fondement à l'autorité administrative afin d'adopter l'acte.

Il peut arriver que des dispositions législatives spécifiques requièrent une motivation formelle pour des actes réglementaires. Il en va ainsi par exemple des plans communaux de développements en Région bruxelloise¹⁶¹ ou encore de certaines listes en matière d'incidences environnementales en Wallonie¹⁶².¹⁶³

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 362 – 363.

¹⁵⁷ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, art. 3, al.2, *M.B.*, 12 septembre 1991, p. 19976.

¹⁵⁸ D. RENDERS, *op. cit.*, pp. 363 – 365.

¹⁵⁹ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, art. 4, *M.B.*, 12 septembre 1991, p. 19976.

¹⁶⁰ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 367.

¹⁶¹ Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004, *M.B.*, 26 mai 2004, p. 40738.

¹⁶² Il s'agit plus précisément des listes établies par le Gouvernement wallon à propos de la classification des installations et activités ayant un impact sur l'homme et sur l'environnement (Décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 3, al.4, *M.B.*, 8 juin 1999, p. 21114.).

¹⁶³ D. RENDERS, *op. cit.*, p. 361.

§3. – *Un contrôle administratif plus strict ?*

84. L'administration vise, par son action, l'accomplissement de l'intérêt général au risque de se rendre coupable d'un détournement de pouvoir¹⁶⁴. C'est là le but de l'acte administratif.¹⁶⁵ Mais le législateur concourt lui aussi à cette finalité.

85. Comment connaître les objectifs qui sous-tendent la loi ? Aucune règle à valeur supralégislative n'exige de motiver les actes législatifs. Le législateur ne doit pas fournir sa motivation avant d'agir, pas plus qu'il ne doive se justifier en agissant. Il est même permis qu'il apporte des éléments à l'appui des normes adoptées après que celles-ci aient commencé à s'appliquer à des situations concrètes. Tout au plus peut-on se référer aux travaux préparatoires ou à des déclarations politiques pour connaître les ambitions du législateur. Mais cela manque de clarté, de précision et de certitude.¹⁶⁶

Cette situation résulte de la séparation des pouvoirs et des limites qui s'appliquent au contrôle juridictionnel, en particulier à celui de la Cour constitutionnelle qui s'interdit d'évaluer les choix du législateur. Il ne lui appartient pas de déterminer si l'appréciation de ce dernier était souhaitable sur le plan législatif.¹⁶⁷

86. Une autre difficulté vient du fait que notre culture parlementaire implique de faire des compromis pour obtenir les majorités nécessaires. Tous les acteurs qui interviennent à ce niveau ont des objectifs variables, en fonction de leurs intérêts, quant à l'adoption du texte. Il est dès lors complexe de mettre en lumière un nombre restreint de motifs. De plus, pour une même visée ou pour une préoccupation partagée, les objectifs peuvent être variables.¹⁶⁸

87. S'agissant des actes à portée générale et abstraite par excellence, les lois, ce sont les principes d'égalité et de proportionnalité qui guident l'examen de conformité de la Cour Constitutionnelle. Celle-ci admet de prendre en compte toutes les justifications et objectifs

¹⁶⁴ Le détournement de pouvoir vise les cas où l'auteur de l'acte « *vise un autre but que celui que le législateur a en vue, c'est-à-dire un but qui est alors illicite* » à condition que ce but illicite soit le but exclusif ou à tout le moins principal de l'autorité et que ce but illicite ne coexiste pas avec la présence d'un but licite. (C.E., arrêt *Lheureux*, n°213.448 du 24 mai 2011).

¹⁶⁵ D. RENDERS et E. GONTHIER, « Pour un renforcement du degré de protection juridictionnelle de l'évaluation des incidences sur l'environnement », in J. SAMBON (dir.), *L'environnement, le droit et le magistrat. Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 497 – 498 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 383.

¹⁶⁶ D. RENDERS et E. GONTHIER, op. cit., pp. 498 – 500.

¹⁶⁷ G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p.398.

¹⁶⁸ D. RENDERS et E. GONTHIER, op. cit., pp. 498 – 499.

invoqués par le législateur, parfois même lorsque ceux-ci ne peuvent qu'implicitement se déduire des textes.¹⁶⁹

88. Pour les actes réglementaires, le Conseil d'État se montre plus exigeant. Lacunaire, leur préambule ne permet généralement pas de connaître la motivation réelle de l'acte et c'est le dossier administratif qui est au cœur de l'examen de légalité. À l'appui de ces contraintes renforcées, on peut lire dans la jurisprudence que : *« comme tout acte administratif, un règlement doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier constitué au cours de l'élaboration de ce règlement, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe ; que des explications données dans les écrits de procédure déposés devant le juge saisi ne peuvent suppléer à la carence du dossier »*^{170,171}

Il est donc essentiel que les motifs soient invoqués préalablement à la naissance de tout litige. Ils ne sauraient être élaborés ou constitués *a posteriori*. Cependant, l'on relativise cette exigence, car l'autorité réglementaire n'est pas infaillible et tous les aspects d'une norme ne peuvent avoir été réfléchis dès l'origine, principalement en matière d'égalité et de non-discrimination. Les situations problématiques ont tendance à se révéler au cours de la vie normative.¹⁷²

89. La Cour constitutionnelle ne centre ainsi pas réellement son contrôle sur la qualité de la loi. Le principe de minutie, par exemple, n'est pas examiné et la Cour se déclare incompétente pour contrôler si la loi se fonde sur des motifs suffisants et adéquats.¹⁷³

Le législateur est vu comme le garant de la démocratie et de l'état de droit puisqu'il tire son pouvoir de la volonté du peuple. La loi doit disposer d'un fondement juridique, être accessible, prévisible et offrir des garanties contre l'arbitraire. Ces caractéristiques, qui se superposent à l'exigence de proportionnalité, permettent de préserver la sécurité juridique. C'est pour cela que toutes les garanties qui encadrent la production de normes telles que les garanties formelles, la balance des intérêts ou encore les principes de bonne administration doivent être appliquées

¹⁶⁹ F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, *op. cit.*, p.454.

¹⁷⁰ C.E., arrêt *A.S.B.L. Fédération des Auto-Écoles agréées et crts*, n°228.470 du 24 septembre 2014.

¹⁷¹ F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, *op. cit.*, p. 455.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 456 – 458.

¹⁷³ C. const., arrêt n°2/2009 du 15 janvier 2009, *M.B.*, 9 février 2009, p. 8405 ; X. DELGRANGE et L. DETROUX, « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux ? », in L. DETROUX et al. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 759.

de manière plus stricte aux actes administratifs. Le principe de légalité donne un large champ d'action au législateur tout en contraignant l'exécutif.¹⁷⁴

90. Est-il réellement justifié que la loi ne soit pas sujette à un contrôle plus poussé quant à ses motifs ? Nous ne le pensons pas. Il faudrait réellement interroger la raison d'être de cette différence de traitement entre actes législatifs et actes infralégislatifs. Il nous semble en effet qu'un contrôle de légalité strict soit le garant d'une qualité de texte supérieure. Pourquoi la loi voudrait-elle s'y soustraire ?

*« Il est par ailleurs paradoxal que lorsque la norme est adoptée par l'exécutif agissant par délégation du législateur, sa qualité fait davantage l'objet d'un contrôle juridictionnel que lorsqu'elle est adoptée par le législateur lui-même. L'entêtement de la Cour constitutionnelle dans son refus de vérifier le bon déroulement de la procédure législative, garante de la qualité de la loi est irrationnel : cela la contraint à des contorsions argumentaires illogiques et ne sert aucun intérêt supérieur. Enfin, la protection des droits fondamentaux qu'est censée garantir le droit à une assemblée délibérante démocratiquement élue contenu dans le principe de légalité suppose que la représentation démocratique puisse encore être perçue comme une protection contre un pouvoir arbitraire. À cet égard, une remise en question est urgente, tant il est évident que le bon vieux mécanisme de l'élection périodique ne suffit plus au législateur pour convaincre le citoyen de sa légitimité démocratique »*¹⁷⁵. Cet extrait parle uniquement des délégations, mais est assez symptomatique.

Section III. – Rester tranquille dans un monde en perpétuelle évolution

91. L'un des enjeux du *standstill* est de concilier la volonté de préserver les protections acquises avec les évolutions constantes des politiques publiques qui s'adaptent aux besoins changeants de l'intérêt général. Si ces deux objectifs paraissent *a priori* opposés et contradictoires, nous verrons que ce n'est pas aussi manichéen qu'il n'y paraît. Notons qu'il faille appréhender ces changements potentiels différemment selon qu'on soit face à un acte administratif unilatéral à portée réglementaire ou individuelle.¹⁷⁶

¹⁷⁴ X. DELGRANGE et L. DETROUX, *op. cit.*, pp. 741 et 747 ; G. ROSOUX, *op. cit.*, pp. 397 – 422.

¹⁷⁵ X. DELGRANGE et L. DETROUX, *op. cit.*, p. 793.

¹⁷⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général, op. cit.*, p. 390.

§1. – Mutabilité des situations générales¹⁷⁷

92. L'intérêt général peut requérir que les actes administratifs soient modifiés. Les besoins publics recouvrent des notions fluctuantes et, comme les services publics ont pour objectif de les rencontrer, ils se doivent d'évoluer dans leur sillage. L'objectif derrière les changements envisagés sont toujours les mêmes : satisfaire au mieux l'intérêt général. Ce besoin d'adaptabilité et de changement se concrétise dans le principe de mutabilité autrement encore appelé loi du changement. Ce sont des notions tout à fait centrales pour le droit administratif qui va jusqu'à parler de « loi du service public ».

93. Selon la définition proposée par Benoit GORS, dans le cadre d'une étude centrée sur la question, le principe de mutabilité *« justifie, en toute hypothèse, la faculté reconnue à l'autorité compétente d'adapter unilatéralement et à tout moment les conditions d'organisation et de fonctionnement du service public aux besoins changeants de l'intérêt général, voire de le supprimer (...) »*¹⁷⁸. Il ajoute qu'« *il s'agit d'un principe autonome qui constitue un moteur de l'action administrative. Il préserve le service public de l'écueil d'une momification* »¹⁷⁹.¹⁸⁰

Une autre définition, particulièrement claire, est proposée par Benoit CUVELIER pour qui la loi du changement *« implique que l'autorité doit toujours pouvoir adapter sa politique et l'exécution de celle-ci aux changements possibles des exigences fluctuantes de l'intérêt général. Elle se traduit par le pouvoir de modifier pour l'avenir, à tout moment, tant les règles d'organisation et de fonctionnement du service, que les conditions de fourniture des prestations au public »*.¹⁸¹

94. « *La mutabilité de l'acte administratif réglementaire est un principe absolu, d'ordre public* »¹⁸². Cela implique une absence de droit au maintien d'un acte réglementaire au profit des administrés. Aucun justiciable ne peut réclamer le maintien d'un règlement en justice. Cela n'implique cependant pas que les droits acquis grâce au règlement disparaissent. Ceux-ci

¹⁷⁷ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., p. 562.

¹⁷⁸ B. GORS, « Le principe de mutabilité », in H. DUMONT, P. JADOUL, B. LOMBAERT, F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Le service public. Les lois du service public*, Bruxelles, La Charte, 2009, p. 110.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 115 – 116.

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 110 – 118.

¹⁸¹ B. CUVELIER, « Les droits acquis des agents statutaires : mythe ou réalité ? », *VDB-CDPK*, 2016, p. 184.

¹⁸² D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 390.

resteront irrévocablement acquis pour le passé en raison du principe de non-rétroactivité, mais restent susceptibles d'être modifiés pour l'avenir.¹⁸³

Un exemple typique réside dans le régime statutaire qui peut être modifié unilatéralement pour l'avenir, et ce même défavorablement. Le Conseil d'État l'affirme, « *il n'existe pas de droit acquis au maintien des avantages accordés par un statut* »^{184 185}.

95. La mutabilité de l'acte réglementaire peut être partielle ou totale, elle s'apparentera alors à une abrogation puisqu'elle met un terme à tous les effets juridiques de l'acte pour l'avenir. Cette abrogation peut être expresse ou implicite en cas, par exemple, d'adoption d'un règlement incompatible avec l'ancienne régulation.

La mutabilité de l'acte réglementaire peut également s'opérer par la théorie du retrait d'acte, admise par certains auteurs pour les actes réglementaires.¹⁸⁶

§2. – *Intangibilité des situations individuelles*¹⁸⁷

96. S'agissant des actes individuels, il appartient, dans un premier temps, de distinguer les actes créateurs d'un avantage de ceux qui ne le sont pas. Dans un second temps, il est important de s'interroger sur la légalité de l'acte. La notion « d'avantage » mobilisée dans ce cadre représente un droit octroyé au destinataire de l'acte. Qu'on applique la théorie du retrait d'acte ou que l'on vise l'abrogation, les conditions sont identiques.

97. L'acte non créateur d'un avantage peut toujours faire l'objet d'un retrait ou d'une abrogation. S'il est illégal, il **doit** être soustrait de l'ordonnancement juridique sous peine d'engager la responsabilité de la personne publique. S'il est légal, il **peut** être retiré, à tout moment, mais à la condition que le retrait ne porte pas atteinte aux droits acquis par des tiers.

98. Pour l'acte créateur d'un avantage, la mécanique est moins évidente. C'est pourtant ce pan de la théorie du retrait d'acte qui attirera le plus notre attention au regard du principe de *standstill*. En effet, le *standstill* suppose d'établir l'existence d'un recul et pour qu'un tel recul soit possible, il faut qu'existe un avantage ou un droit vis-à-vis duquel régresser.

¹⁸³ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 390 – 391 ; D. RENDERS et B. GORS, « Considérations sur l'abrogation de l'acte administratif réglementaire », in J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Le temps et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 502 et 507.

¹⁸⁴ C.E., arrêt *Grouy*, n°210.925 du 1^{er} février 2011 ; B. CUVELIER, op. cit., p. 185.

¹⁸⁵ B. GORS, op. cit., p. 122.

¹⁸⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 391 – 392 ; B. GORS, op. cit., p. 123.

¹⁸⁷ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., p. 562.

Lorsque l'acte créateur d'un avantage est légal, la solution est plutôt simple puisqu'il ne peut être retiré ou abrogé. Rien ne le justifie.

Lorsque l'acte est illégal, la réponse varie selon qu'on s'adresse à la Cour de cassation ou au Conseil d'État.

Ce dernier estime que l'acte illégal qui octroie un droit ou une prestation peut être retiré à condition qu'il ne soit pas devenu définitif. Il faut donc avoir égard au délai de 60 jours permettant d'introduire un recours pour excès de pouvoir. Si un recours n'est pas introduit dans ce délai, l'acte est définitif. Si l'acte fait l'objet d'un recours, il deviendra définitif à l'issue de la procédure, lors de la clôture des débats. Plusieurs autres hypothèses permettent de retirer l'acte au-delà de ces délais, mais nous ne nous y attarderons pas ici.

La Cour de cassation estime quant à elle pouvoir dénoncer l'illégalité de l'acte en tout temps, puisque l'article 159 de la Constitution impose d'écarter les actes administratifs irréguliers.¹⁸⁸

§3. – Incompatibilité complémentaire ou complémentarité incompatible ?

99. *A priori standstill* et mutabilité semblent opposés. L'un tend à empêcher les retours sur les décisions antérieures, ces prérogatives étant pourtant essentielles aux yeux de l'autre.¹⁸⁹

En réalité, le principe de *standstill* empêche simplement l'autorité administrative d'abroger ou de modifier dans n'importe quelle direction. L'importance est de trouver un équilibre permettant de ne pas paralyser la situation si toute avancée devenait définitive. Cet équilibre doit être trouvé par le prisme des contrôles de légalité et de proportionnalité. Bien que les pouvoirs publics semblent être les seuls maîtres à bord pour déterminer ce qui est ou non d'intérêt général, le principe de mutabilité n'est pas synonyme d'arbitraire. Comme le dit Benoit GORS, « *L'action de changement doit respecter les règles de droit en vigueur et reste soumise à la censure du juge* »^{190, 191}.

¹⁸⁸ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 392 – 401.

¹⁸⁹ I. BROUHNS et L. VANSNICK, op. cit., p. 784.

¹⁹⁰ B. GORS, op. cit., p. 119.

¹⁹¹ D. D'HOOGTE et P. DE KEYSER, « Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel », in I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME (dir.), *Beginsel van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, pp. 383 – 384 ; D. RENDERS et B. GORS, op. cit., p. 515.

100. L'obligation de *standstill* est-elle en mesure de faire obstacle au principe de mutabilité ? En empêchant les reculs au niveau de la protection des droits édictés par l'article 23, on pourrait considérer que tel est le cas. Mais il ne faut pas oublier l'exigence de recul significatif ou sensible et la potentielle justification par des motifs d'intérêt général. Par définition, le principe de mutabilité tire sa raison d'être de la sauvegarde et de la préservation de l'intérêt général. Les reculs seraient dès lors toujours justifiables à condition que l'autorité administrative compétente énonce clairement les motifs qui sous-tendent son action dans le dossier administratif. Le seul apport potentiel du *standstill* résiderait donc dans les étapes spécifiques nécessaires à son examen. Loin de faire obstacle à la mutabilité, il peut *a minima* la rationaliser, la modaliser. Tout résiderait donc dans l'application du test de proportionnalité.¹⁹²

101. Pour Benoît CUVELIER, la loi du changement et le principe de *standstill* ne sont pas incompatibles en ce que le *standstill* offre un tempérament à la loi du changement si ses conditions d'application sont réunies à savoir : l'existence d'un recul, le caractère significatif du recul et l'absence de motifs d'intérêt général justifiant le recul sensible.¹⁹³

« Le principe de *standstill* empêche l'autorité de pouvoir envisager n'importe quelle modification du service public ou de l'action administrative au profit d'un dispositif nouveau »¹⁹⁴.

¹⁹² B. GORS, *op. cit.*, pp. 164 – 165.

¹⁹³ B. CUVELIER, « Les droits acquis des agents statutaires : mythe ou réalité ? », *VDB-CDPK*, 2016, pp. 183 – 188.

¹⁹⁴ B. GORS, « Du changement à la mutabilité en passant par l'adaptation continue : retour sur une loi particulière du service public dominant l'action administrative en général », in F. VISEUR et S. BEN MESSAOUD, *Les principes généraux de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 443.

CHAPITRE III. L'ÉCUEIL DE L'APPLICABILITÉ DIRECTE

102. L'article 23 de la Constitution a été adopté à la suite de longs débats qui ont abouti non sans un compromis d'importance : l'absence « d'effet direct » ou devrait-on plutôt dire l'absence d'applicabilité directe. Le principe de *standstill* est un palliatif à cette carence.

Section I. – Invocabilité, effectivité et applicabilité de l'article 23 de la Constitution

103. Longtemps, l'effectivité et la justiciabilité des droits fondamentaux ont été dépendantes de l'existence ou non d'un droit subjectif opposable à l'État ou aux autres particuliers. Classiquement, c'est un droit d'action directe devant les juridictions qui a permis de les protéger de manière efficace.¹⁹⁵

Afin de comprendre quelle effectivité réserver aux droits économiques, sociaux et culturels, il appartient de revenir sur cette notion d'applicabilité directe afin de comprendre comment elle se transpose aux droits dits de seconde génération.

§1. – La notion d'applicabilité directe

104. L'effet direct, ou l'applicabilité directe, sont des termes qui visent les situations où les particuliers peuvent directement et immédiatement invoquer une norme de droit international ou une norme constitutionnelle devant leur juge national, sans que des normes inférieures supplémentaires de transposition ou de mise en œuvre ne soient nécessaires. Les particuliers peuvent s'en prévaloir devant les autorités judiciaires sans la médiation de mesures internes d'exécution.¹⁹⁶

105. Pour l'examen d'une disposition telle que l'article 23 de la Constitution, nous préférons la notion d'applicabilité directe. En effet, les normes constitutionnelles font partie intégrante du droit interne dès leur adoption et entrée en vigueur donc il serait impropre, pour certains auteurs de doctrine, de parler « d'effet direct » les concernant.¹⁹⁷

¹⁹⁵ J. DABIN, *Le droit subjectif*, Paris, Dalloz, 1952, pp. 80 – 81 ; C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹⁶ I. HACHEZ et F. LOUCKS, *op. cit.*, pp. 100-101 ; I. HACHEZ, « L'effet direct comme condition d'application du principe de primauté : des filiations en désaveu partiel ? », *J.T.*, 2021, pp. 602-603 ; J. VERHOEVEN, « La notion d'applicabilité directe du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, pp. 243-244.

¹⁹⁷ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, pp. 74 – 82.

106. Deux critères interdépendants qui tendent à se confondre doivent être réunis pour qu’une disposition soit considérée comme directement applicable.

Le premier critère, subjectif, exige que les parties – dans le cadre d’une convention internationale – ou le constituant aient eu l’intention de conférer des droits subjectifs aux individus visés par le texte.

Le second critère, objectif, implique que la disposition en cause soit exprimée de manière suffisamment complète et précise pour pouvoir être appliquée sans nécessiter l’adoption de mesures supplémentaires par l’État.

Notons que ces deux critères sont de plus en plus relativisés pour préférer une approche individualisée et contextualisée.¹⁹⁸

107. Ce que l’on vient de définir ici, c’est l’effet direct au sens strict, soit l’effet direct de revendication qui a trait au contentieux subjectif. L’effet direct au sens large, celui qui se rapporte au contentieux objectif, s’attache quant à lui à permettre un contrôle objectif de conformité basé sur n’importe quelle norme internationale. On ne vise alors pas forcément la reconnaissance ou la protection d’un droit fondamental et la norme de contrôle peut être mobilisée alors même qu’elle ne conférerait aucun droit subjectif aux particuliers.¹⁹⁹

§2. – Obligations positives et droits de seconde génération

108. Pour saisir la nature du principe de *standstill* au regard de cette notion d’applicabilité directe, il appartient de s’arrêter quelques instants sur la distinction entre obligations positives et négatives ainsi que sur les différentes générations de droits fondamentaux.

109. La théorie générale des droits fondamentaux distingue les obligations négatives – celles qui impliquent une abstention de la part des pouvoirs publics (ne pas agir, ne pas faire, ne pas porter atteinte) - et les obligations positives – celles qui impliquent une prestation concrète de la part de l’État qui doit s’impliquer, agir ou adopter certains comportements par l’intermédiaire de politiques publiques.²⁰⁰

¹⁹⁸ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 278 ; I. HACHEZ, « Précision et droits de l’homme dans l’ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d’effet direct », *La revue des droits de l’homme (en ligne)*, <http://journals.openedition.org/revdh/1261> (date de dernière consultation : le 3 mars 2022), p. 10.

¹⁹⁹ I. HACHEZ, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l’ordre juridique belge : de l’effet direct à la responsabilité civile », *op. cit.*, pp. 100-101 ; C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, pp. 44 – 48.

²⁰⁰ G. ROSOUX, « La loi et le néant », *RFDL*, 2021, pp. 505-506.

110. Il est incontestable que les droits économiques, sociaux et culturels s'inscrivent dans cette seconde mouvance en ce qu'ils exigent de réelles initiatives de la part des autorités publiques. C'est en cela qu'on peut véritablement parler de droits créances. L'objectif est de garantir l'effectivité des droits proclamés par le texte par une idée de progression en ce que ces droits fixent des objectifs vers lesquels tendre.²⁰¹

111. Deux types d'obligations positives peuvent être mobilisées pour atteindre les finalités fixées.

Il y a d'une part les **obligations positives de réalisation** qui concernent les mesures de législation interne. Elles demandent de concrétiser les droits fondamentaux, de les mettre en œuvre par les moyens qui paraîtront les plus appropriés aux pouvoirs publics. Elles peuvent impliquer l'adoption ou la modification des normes législatives, réglementaires ou individuelles nécessaires à l'effectivité concrète du droit auquel elles s'attachent ou encore des mesures très concrètes telles que la consécration d'un budget spécifique.

Sous leur angle procédural, les obligations positives de réalisation impliquent également que l'État dissuade les comportements publics qui porteraient atteinte au droit subjectif visé ou tente de prévenir les événements extérieurs qui pourraient les mettre à mal.²⁰²

En tout état de cause, les obligations positives de réalisation sont des obligations de moyens. Elles n'exigent pas de résultat déterminé par avance, permettent à l'État de bénéficier d'une large marge d'appréciation et lui imposent de mettre en balance les différents intérêts en présence : ceux des individus et ceux de la collectivité soit l'intérêt général. Il est également permis à l'État de prendre en compte les ressources financières disponibles à la réalisation de ces objectifs.²⁰³

Il y a d'autre part les **obligations positives de protection** qui impliquent une certaine horizontalisation des droits fondamentaux considérés.²⁰⁴ Si l'État doit s'abstenir de porter

²⁰¹ N. BERNARD, « Le droit à un logement décent », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1389 ; I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, p.334.

²⁰² I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, p.336 ; A. VANDEBURIE, *op. cit.*, pp. 96-97.

²⁰³ I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, p.336

²⁰⁴ Notons que l'article 23 n'emporte pas un « effet direct horizontal » en ce qu'il n'impose pas aux particuliers de respecter les droits visés à l'égard d'autres particuliers. Le transfert vers les particuliers n'a lieu que par l'œuvre du législateur dans un objectif étendu de protection. Ils sont en quelques sortes des débiteurs secondaires de l'article 23 alors que le législateur en est le débiteur primaire. Certains auteurs voient aussi une démarche d'horizontalisation au niveau des obligations correspondantes.

atteinte directement à ces droits par l'action des services publics, il doit également s'assurer que les personnes privées ne puissent les compromettre. Il peut aller jusqu'à exiger que ceux-ci en garantissent l'effectivité. Ces obligations positives de protection peuvent également être matérielles ou procédurales.²⁰⁵

112. La distinction entre obligations positives et négatives découle de la classification traditionnelle des droits fondamentaux en générations. Même si cette catégorisation tend à être remise en question en ce qu'elle reste très théorique et que les catégories qu'elle établit sont relativement perméables, il est possible de distinguer trois générations de droits fondamentaux.

La **première** englobe les droits civils et politiques qui impliquent des pouvoirs publics une obligation négative : celle de s'abstenir de porter atteinte à ces droits.

La **deuxième** comprend les droits créances soit les droits économiques, sociaux et culturels. Sans la mise en œuvre de politiques publiques, ils demeurent virtuels et sont ainsi l'exemple paradigmatique d'obligations positives.

La **troisième** tend à émerger peu à peu sous le vocable de « droits de solidarité ». On y retrouve le droit au développement, le droit à la paix, le droit de choisir librement ses institutions politiques et ses dirigeants, le droit à la sécurité et au désarmement, le droit à la protection de l'environnement et le droit au développement économique et social. Leur caractéristique est qu'ils requièrent une forte dimension collective pour être réalisés. Leur portée juridique reste cependant contestée.²⁰⁶

113. Il est important de garder à l'esprit que certains droits de seconde génération impliquent des obligations négatives alors que des droits de première génération peuvent nécessiter une intervention de l'État. On tend de plus en plus à admettre que tous les droits fondamentaux puissent impliquer des obligations positives ou négatives à charge de l'État.²⁰⁷

²⁰⁵ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 215-219 ; I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, pp.339-340.

²⁰⁶ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 371.

²⁰⁷ I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, pp.331-332.

§3. – Palliatifs à l’absence d’applicabilité directe

114. À la lecture des travaux préparatoires²⁰⁸, on comprend bien que la volonté du constituant n’a pas été de conférer de véritables droits subjectifs aux citoyens belges. Ceux-ci ne peuvent revendiquer des prestations concrètes de la part des pouvoirs publics sur base de cette seule disposition constitutionnelle. Le monde politique insiste, l’article 23 ne doit pas avoir d’applicabilité directe ou immédiate. La formulation du premier alinéa traduit bien cette volonté. Les droits sont inscrits en faisant figure de grands principes et la disposition évite soigneusement d’être trop précise pour ne pas s’appliquer sans la médiation des pouvoirs législatifs et exécutifs. Ce n’est pas pour autant que ces droits sont purement symboliques ou de simples objectifs de politique générale puisque le choix a tout de même été de leur faire intégrer le droit positif et partant, le texte constitutionnel.²⁰⁹

Mais alors : quelle justiciabilité pour l’article 23 de la Constitution ? Le détour par le principe de *standstill* n’était pas la seule et unique solution. Deux autres pistes étaient possibles pour répondre à cette question.

I. – Le principe d’interprétation conforme

115. La première solution est le principe d’interprétation conforme qui découle d’un arrêt *Waleffe* de la Cour de cassation.²¹⁰ Avant que le principe de *standstill* ne soit reconnu aussi largement qu’aujourd’hui, l’article 23 n’était pas dépourvu de toute effectivité. Le constituant, lors de son adoption, avait même fait mention expresse de cette jurisprudence. L’enseignement qui en découle est clair : quand plusieurs interprétations d’une norme sont possibles, le juge doit privilégier celle qui est la plus proche des prescrits constitutionnels et donc de l’article 23. C’est là un des principes de base de l’effectivité des droits fondamentaux. *A minima*, ceux-ci doivent disposer d’un effet d’orientation ou d’interprétation pour guider le travail du juge en tant que standard dans l’application des normes.²¹¹

²⁰⁸ Révision du titre II de la Constitution, en vue d’y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, *Doc. parl.*, sess. extraord.1991 – 1992, n°100-2.

²⁰⁹ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, pp. 21-25.

²¹⁰ Cass., 20 avril 1950, *Pas.*, 1950, p.560.

²¹¹ N. BERNARD, « L’effectivité du droit constitutionnel au logement », *R.B.D.C.*, 2001, p.160 ; A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p. 26 et pp. 40-50 ; C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 43.

II. – Les principes d'égalité et de non-discrimination

116. La seconde solution est assez simple. Il s'agit de combiner l'article 23 aux articles 10 et 11 de la Constitution. À l'instar de tous les autres droits fondamentaux du Titre II, l'article 23 peut être invoqué en combinaison avec les articles 10 et 11. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 9 mars 2003 élargissant les compétences de la Cour constitutionnelle à l'ensemble du titre II²¹², ce détour par les principes d'égalité et de non-discrimination n'est plus nécessaire bien que toujours envisageable. Cela n'a pas réellement changé la donne au niveau de la jurisprudence puisque les exigences de légalité, nécessité et proportionnalité s'appliquent dans les deux cas.²¹³

III. – Le principe de *standstill*

117. Si l'État n'offre pas la possibilité aux particuliers de revendiquer le respect des droits consacrés à l'article 23 directement, l'idée qui se cache derrière le principe de *standstill* est alors de permettre au moins que les avancées existantes ne puissent être balayées. Si l'État s'engage à réaliser quelque chose, il lui serait en tout cas exclu, *a contrario*, d'y porter atteinte.²¹⁴

Il y a donc, en quelque sorte, un effet direct qu'on pourrait qualifier « *d'effet direct d'opposition* »²¹⁵. C'est le droit de s'opposer aux mesures qui n'emportent pas une protection équivalente à la protection offerte par le passé. Une disposition telle que l'article 23 qui ne se voit pas reconnaître d'applicabilité directe impose, *a minima*, à l'État de ne pas aller à l'encontre de ses engagements en « *clichant la situation existante* ».²¹⁶

²¹² Loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, *M.B.*, 11 avril 2003, p. 18384.

²¹³ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, pp. 68-73.

²¹⁴ L. BURSENS et D. VAN EECKHOUTTE, *op. cit.*, pp. 67-99 ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 215-216 et pp. 284-285.

²¹⁵ Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, pp. 285-364.

²¹⁶ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 26.579 du 24 juin 1997 sur un amendement à l'article 98 du projet de décret « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre ; C.E., arrêt *M'Feddal et crts*, n°32.989 du 6 septembre 1989, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1990, note M. LEROY, p. 196 ; Ch.-H. BORN et F. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1446.

118. Pour illustrer cette constatation, le plus simple est de prendre l'exemple du droit au logement. Si l'article 23 consacre le droit à un logement décent, il paraît évident, bien que regrettable, qu'un individu sans domicile ne puisse pas se présenter devant les autorités fédérales ou fédérées pour exiger, sur cette seule base constitutionnelle, qu'on lui mette un immeuble à disposition. En revanche, si le législateur concrétise le droit au logement par des mesures visant à octroyer des logements sociaux ou met en place une allocation permettant aux plus défavorisés de se loger, l'article 23 empêchera que ces avancées puissent être réduites ou supprimées sans motifs légitimes.²¹⁷

119. La Cour Constitutionnelle s'est exprimée clairement à ce sujet et affirme que : « *Il ressort des travaux préparatoires de cet article 23 que l'inscription, dans le texte constitutionnel, des droits économiques, sociaux et culturels visés à l'article 23 entraînerait l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis (obligation dite de standstill) (Doc. parl. Sénat, S.E., 1991-1992, n°100-2/4°, p.85). Cette obligation de standstill est donc conçue comme un effet lié à l'inscription de ces droits dans la Constitution, alors même que le Constituant ne confère pas lui-même de droits subjectifs précis, dont le respect pourrait être invoqué directement par un juge, mais énonce toutefois un objectif constitutionnel à atteindre progressivement.* »²¹⁸.

120. De plus en plus, on tend à relativiser ce cantonnement du principe de *standstill* à la catégorie des droits dits de seconde génération. Dans sa thèse, la professeure HACHEZ estime que ce droit est applicable à l'ensemble des obligations positives faisant du *standstill* « *une obligation négative inhérente à toute obligation positive assortissant un droit fondamental* ». C'est une obligation négative en ce qu'elle impose à l'État de s'abstenir de leur porter atteinte. C'est l'obligation de respecter le droit fondamental. Le *standstill* est spécifiquement l'obligation de ne pas réduire le niveau de protection accordé. Mais c'est une obligation négative spécifique en ce que sa portée est régie par l'obligation positive à laquelle elle se rattache.²¹⁹

²¹⁷ I. HACHEZ et F. LOUCKS, *op. cit.*, p. 102.

²¹⁸ C. const., arrêt n°39/2020 du 12 mars 2020, *M.B.*, 20 avril 2020, p. 26911.

²¹⁹ I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », *op. cit.*, pp.343-344.

Cette obligation négative ne doit pas se confondre avec l'obligation positive sur laquelle elle se greffe. Ce n'est pas le *standstill* qui exige une intervention de la part des auteurs normatifs, mais bien le droit créance qui lui sert de fondement.²²⁰

Si le présent travail se concentre exclusivement sur le rôle du juge administratif dans la protection des droits découlant de l'article 23 de la Constitution, il nous paraissait néanmoins pertinent d'élargir le spectre du *standstill* le temps d'un paragraphe.²²¹

Section II. – Protection classique des droits fondamentaux

121. Nous l'avons évoqué, le *standstill* n'est pas un droit absolu, mais relatif. Son régime juridique admet qu'il y soit fait exception pour des motifs liés à l'intérêt général. Mais les droits fondamentaux ayant effet direct ne sont pas intangibles non plus. Ils peuvent faire l'objet de limitations et de restrictions.²²²

Ils sont restreints par leur nature, mais également parce qu'ils évoluent dans un contexte composé de multiples droits fondamentaux qui coexistent les uns à côté des autres, susceptibles de se limiter mutuellement. Il appartient donc au pouvoir judiciaire et particulièrement à la Cour constitutionnelle de rechercher un équilibre par la mise en balance de l'intérêt général et des droits fondamentaux concernés. À ce titre, c'est le principe de proportionnalité qui permet d'assurer l'effectivité des libertés fondamentales de chacun.²²³

Nous examinerons dans les lignes qui suivent le régime global des restrictions qui peuvent être apportées aux droits directement applicables et le principe de proportionnalité qui s'y attache (fondamentalement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils sont au centre du système belge de protection des droits et libertés).²²⁴

²²⁰ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., p. 55.

²²¹ *Ibid.*, pp. 195-196.

²²² G. ROSOUX, *Vers une "dématérialisation" des droits fondamentaux*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 754.

²²³ *Ibid.*, pp. 757 – 758.

²²⁴ B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 553.

§1. – Des droits sujets à restriction

122. La différence majeure entre les droits fondamentaux que l'on pourrait qualifier de « classiques » et l'article 23 réside dans le contour de ces dispositions. Les droits fondamentaux sont généralement clairement énoncés et peuvent être invoqués par les particuliers du fait de leur simple existence.²²⁵

123. Nous l'avons vu dans un premier chapitre, le principe de *standstill* n'est pas absolu, loin de s'opposer en tout temps et dans l'absolu à des restrictions. On comprend cette volonté face à la crise de l'État-providence, mais en pratique, ce ne serait pas soutenable et il est même important que le *standstill* soit relatif et puisse souffrir d'exceptions. Étant une obligation négative greffée à une obligation positive, elle-même, relative, l'inverse ne pourrait être justifiable. Deux exceptions s'appliquent : l'existence d'un recul qui n'est pas sensible et la justification des reculs sensibles par des considérations d'intérêt général.²²⁶

124. Mais les autres droits fondamentaux du titre II sont loin d'être absolus eux aussi. Des restrictions et des limitations sont possibles et même fréquentes. Notons que nous ne parlerons pas ici des dérogations aux droits fondamentaux.

125. Les limitations, qu'elles s'appliquent aux droits de première ou de seconde génération, ne sont pas prévues explicitement par la Constitution, mais ont été développées par la jurisprudence.²²⁷

Se calquant sur la jurisprudence internationale en matière de droits fondamentaux (notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme), la Cour constitutionnelle admet que des restrictions à des droits consacrés par le Titre II de la Constitution soient possibles si elles satisfont à un triple examen : légalité, légitimité, proportionnalité.²²⁸

Concernant les articles 10 et 11, elle rappelle ainsi quasi systématiquement que « *Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en*

²²⁵ A. VANDEBURIE, *op. cit.*, p. 36.

²²⁶ Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 763 ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 585.

²²⁷ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 412.

²²⁸ M. MELCHIOR et C. COURTOY, « La limitation des droits constitutionnels (en ce compris les clauses transversales) » in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique (Volume 1 et 2)*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 277.

*tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. »*²²⁹.

C'est donc une question très casuistique puisque toute différence de traitement pourrait être justifiée et que la Constitution ne comporte pas de précisions sur les critères qui pourraient être amenés à justifier une discrimination.²³⁰

§2. – Régime des restrictions

126. Examinons le régime traditionnel des restrictions des droits fondamentaux assortis d'obligations négatives afin de comprendre si le *standstill* est plus ou moins protecteur que ces droits bénéficiant d'une applicabilité directe.

I. – Légalité

127. La condition de légalité implique que toute limitation dans l'exercice d'un droit fondamental soit prévue par la loi. Il en va ainsi pour tous les droits constitutionnels. Le texte doit énoncer précisément les éléments essentiels de la limitation et les modalités selon lesquelles une telle restriction est possible. Cette condition vise en réalité des objectifs de transparence.²³¹

128. La légalité se décline en trois exigences. La **première** veut que la limitation au droit fondamental ait une base légale en droit interne. Il s'agira d'une loi au sens formel ou d'un acte émanant du pouvoir exécutif lorsque c'est celui-ci qui est à l'initiative de la norme.

La **deuxième** demande que la loi soit accessible afin que les citoyens soient correctement informés des normes applicables.

La **troisième** implique que la loi soit prévisible et donc assez précise que pour pouvoir appréhender les conséquences d'un comportement donné.²³²

²²⁹ C. const., arrêt 40/2022 du 17 mars 2022 (B.4.).

²³⁰ B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 583.

²³¹ O. DE SCHUTTER, *International human rights law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019 ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 416.

²³² I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 416 – 417.

129. Au niveau du *standstill*, la question de la légalité n'est pas réellement transposable puisque le principe a une origine jurisprudentielle. Les reculs potentiels ne sont pas expressément mentionnés dans les textes normatifs.

II. – Légitimité

130. La condition de légitimité implique que la restriction poursuive un objectif légitime. Certains instruments internationaux en matière de droits humains listent précisément quels peuvent être les motifs légitimes permettant de tolérer des limitations en matière de droits fondamentaux alors que d'autres se réfèrent à des notions plus globales telles que celles « d'intérêt général » ou « d'intérêt public ».²³³

131. Pour le *standstill*, cette question de la légitimité renvoie à la notion d'intérêt général examinée au chapitre premier de cette étude et permettant de justifier les reculs (*voir supra*).

III. – Proportionnalité²³⁴

132. L'étape du test de proportionnalité implique de vérifier si la restriction se limite à ce qui est strictement nécessaire pour accomplir l'objectif poursuivi. Le test de proportionnalité au sens large implique trois étapes.

La première, l'**adéquation**, requiert que la mesure imposant une restriction aux droits et libertés visés soit susceptible de rencontrer l'objectif poursuivi.

La seconde, la **nécessité**, implique de ne pas aller au-delà de ce qui est strictement requis pour rencontrer l'objectif poursuivi. On préférera la mesure la moins attentatoire ou, en matière de *standstill*, celle qui établit le plus petit recul.²³⁵

La troisième, la **proportionnalité** au sens strict, impose de réaliser une balance des intérêts en présence.

Cette dernière étape implique une part de subjectivité de la part des juges à qui il appartient parfois de trancher « *l'incommensurabilité des intérêts en présence* ». Ce test impose en effet de comparer des hypothèses presque incomparables comme une atteinte à la qualité de l'air, une augmentation des nuisances sonores, une compensation économique ou toute autre

²³³ O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 374.

²³⁴ Nous sommes donc, pour le *standstill*, à l'étape qui suit notre premier chapitre. Le juge examinera s'il y a un recul sensible, si celui-ci peut être justifié et ensuite, le temps est venu de passer au test de proportionnalité.

²³⁵ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 425.

prestation matérielle envisageable. Certains pourraient être tentés de recourir à l'économétrie pour convertir chaque donnée ou situation en une quantité d'argent pour permettre la comparabilité. Ce n'est en réalité pas une solution apportant plus de praticabilité puisqu'il faut s'accorder sur une valorisation et que cela contribue à déformer la situation de manière exagérée.²³⁶

133. On remarque que cette étape de la proportionnalité est identique qu'on se place du point de vue de la Cour constitutionnelle ou du Conseil d'État et qu'importe la génération de droits examinée.

Section III. – Le *standstill* : un principe en progression vers l'applicabilité directe ?

134. La protection accordée par l'applicabilité directe est bien plus large que celle conférée par l'obligation de *standstill*. C'est le plus haut degré de « *sanctionnabilité juridique* »²³⁷ possible. L'application du principe de *standstill* est subordonnée à l'intervention du législateur et de l'exécutif. La modalisation des régressions ne peut s'opérer tant que ceux-ci ne sont pas intervenus pour réaliser les droits visés par l'article 23.

135. Leurs logiques sont cependant similaires, particulièrement lorsqu'on s'attarde sur la protection des articles 10 et 11 du côté des droits fondamentaux « classiques ». Pour les principes d'égalité et de non-discrimination, toute différence de traitement est une discrimination, sauf si elle peut être justifiée et pour le *standstill*, tout recul est prohibé sauf s'il peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

136. Il faut donc considérer, à l'instar d'Isabelle HACHEZ, que « *L'obligation de standstill joue à défaut d'effet direct* ». La réalisation progressive des obligations positives et la thèse du point mobile permettent de sauvegarder petit à petit les avancées réalisées postérieurement à l'adoption des droits considérés. La ligne d'arrivée, c'est l'effectivité totale permise par l'applicabilité directe. Le *standstill* est son préalable et finira par la rejoindre si, par hypothèse, l'auteur normatif concrétise un droit par touches successives jusqu'à sa pleine réalisation.²³⁸

²³⁶ *Ibid.*, pp. 427 – 428 ; O. DE SCHUTTER, *op. cit.*.

²³⁷ S. VAN DROOGHENBROECK, « L'effectivité des droits sociaux fondamentaux de l'enfant : le contentieux de l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal comme paradigme », in *Les enfants et l'aide sociale*, Actes de la journée d'études du 18 septembre 2003, p. 60.

²³⁸ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 286 – 287 et p. 364.

137. Nous avons décidé de comparer ces deux modèles de protection à propos de trois points précis qui nous paraissaient les plus pertinents : leur champ d'application *ratione temporis*, la notion d'ingérence significative et le principe d'intangibilité de substance des droits fondamentaux.

§1. – Champ d'application *ratione temporis*

138. Cette comparaison ne concerne pas tous les droits fondamentaux que nous qualifions de « classiques », mais spécifiquement les articles 10 et 11 de la Constitution.

139. Les articles 10 et 11 s'opposent très nettement au principe de *standstill* du point de vue des situations comparées. En matière d'égalité et de non-discrimination, l'on compare deux catégories différentes de personnes au même instant, alors qu'au niveau du *standstill*, l'on vise une même catégorie de destinataires à deux moments distincts dans le temps. La comparaison s'effectue entre la situation sous l'empire de la loi ancienne et celle sous l'empire de la loi nouvelle. La Cour Constitutionnelle n'admet pas que l'on utilise l'outil qu'offrent les articles 10 et 11 pour comparer l'effet de législations successives, pour ne pas rendre exagérément difficile toute modification des textes.²³⁹

Que l'on parle d'un changement de réglementation, d'une nouvelle politique publique ou de l'introduction d'un nouveau texte, cela crée par définition des différences entre les situations préexistant la modification normative et celles lui succédant. Il n'est pas admissible que ces réformes soient assimilées à des discriminations. La Cour constitutionnelle refuse la comparaison de deux contextes normatifs lorsque ceux-ci se succèdent dans le temps, considérant que le législateur est souverain pour décider de l'opportunité d'adapter les règles en vigueur.²⁴⁰

140. Le *standstill* permet cette comparaison et l'écoulement du temps est central dans son application. L'objectif est précisément de comparer des règles applicables successivement.

La Cour constitutionnelle admet qu'une comparaison dans le temps s'effectue lorsque les articles 10 et 11 de la Constitution sont invoqués conjointement avec l'article 23. La discrimination ne pourra être établie que dans une seconde étape, entre les individus souffrant d'une violation de l'obligation de *standstill* et ceux qui ne voient aucune violation du principe à leur égard.

²³⁹ G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 387-388.

²⁴⁰ B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, op. cit, p. 575.

La Cour dit ainsi très clairement que : « *S'il est exact que les articles 10 et 11 de la Constitution imposent, en principe, de comparer la situation de deux catégories de personnes différentes, et non la situation d'une même catégorie de personnes sous l'ancienne et sous la nouvelle législation, à peine de rendre impossible toute modification de la législation, il n'en va pas de même lorsqu'est invoquée, en combinaison avec ces dispositions, une violation de l'effet de 'standstill' de l'article 23 de la Constitution (...). Il en découle logiquement que, pour juger de la violation éventuelle, par une norme législative, de l'effet de 'standstill' attaché à l'article 23 de la Constitution en ce qu'il garantit le droit à l'aide sociale, la Cour doit procéder à la comparaison de la situation des destinataires de cette norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne. Les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés s'il est établi que la norme en cause comporte une diminution significative de la protection des droits garantis en matière d'aide sociale par l'article 23 à l'égard d'une catégorie de personnes, par rapport aux autres catégories de personnes qui n'ont pas à subir une telle atteinte à l'effet de 'standstill' attaché à l'article 23* »^{241, 242}

141. L'obligation de *standstill* permet donc une protection plus étendue lorsqu'il s'agit de comparer deux régimes juridiques successifs.

§2. – Une ingérence significative

142. En matière de *standstill*, l'on réclame l'existence d'un recul sensible ou significatif alors que concernant les droits fondamentaux « classiques », toutes les ingérences peuvent potentiellement être admissibles, quelle que soit leur intensité, à condition qu'elles passent le test de proportionnalité.

143. Dans sa thèse, la professeure HACHEZ distingue trois hypothèses qui permettraient de justifier cette exigence.

Selon la première hypothèse, le recul significatif serait exigé afin de compenser la difficulté de mesurer le niveau de protection équivalent. Cette hypothèse ne paraît pas pertinente. Il serait plus adéquat d'avoir une réponse binaire : soit le recul est avéré, soit il ne l'est pas ou est trop insignifiant que pour être pris en considération. Si l'on constate un recul, il ne paraît pas nécessaire d'exiger en plus qu'il soit significatif.

²⁴¹ C. const., arrêt n°5/2004 du 14 janvier 2004, *M.B.*, 27 février 2004, p. 11213 (B.25.3.).

²⁴² B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 575 – 576.

Selon la deuxième hypothèse, le recul sensible serait là pour permettre au juge de reconnaître une marge de manœuvre au profit de l'auteur normatif. Cela relève en fait d'une mauvaise compréhension de la mécanique du *standstill* et cela ne rend pas l'application jurisprudentielle plus aisée.

Selon la troisième hypothèse, l'importance du recul est là pour permettre au législateur de garantir différemment les droits considérés. Cette exigence ne serait donc applicable que lorsque le législateur choisit de modifier les modalités de réalisation du droit économique, social ou culturel visé. Différents régimes de protection pourraient ne pas être tout à fait équivalents et c'est en cela que ce garde-fou de la sensibilité du recul serait nécessaire. La professeure HACHEZ estime donc qu'en cas de suppression pure et simple de la protection, ce critère n'aurait pas à s'appliquer. En effet, le recul serait alors avéré et il ne serait pas pertinent d'évaluer son intensité ou son importance.²⁴³

144. Bien que justifiable, cela reste une exigence tout à fait spécifique par rapport aux droits fondamentaux protégés par des obligations négatives. Pour ces derniers, la moindre atteinte entraîne une possible violation. On ne requiert pas que celle-ci soit particulièrement qualifiée ou significative. Si elle était considérée comme revêtant trop peu d'importance, elle chuterait au niveau du test de proportionnalité.²⁴⁴

Cette exigence paraît donc démesurée concernant le *standstill* si on la considère comme une étape distincte et préalable du contrôle de proportionnalité. Intégrée à celui-ci, elle serait un simple critère à examiner à l'aune de la proportionnalité et serait moins problématique. Prise comme une étape indépendante, cette exigence est exorbitante. À ce niveau, les droits fondamentaux se montrent donc moins sévères et offrent une protection plus large.²⁴⁵

²⁴³ I. HACHEZ, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : 'cachez ce standstill que je ne saurais voir !' », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier : revue d'études juridiques*, 2004, pp. 135 – 136 ; I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 379 – 381 ; J.-F. NEVEN, E. DERMINE, S. PALATE et S. GILSON, *op. cit.*, p. 1356.

²⁴⁴ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, pp. 381 – 384.

²⁴⁵ I. HACHEZ, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : 'cachez ce standstill que je ne saurais voir !' », *op. cit.*, p. 135.

§3. – Le principe d’intangibilité de substance des droits fondamentaux

145. Un élément qui pourrait être pris en compte dans l’examen que nous menons est le principe de l’intangibilité de substance des droits fondamentaux. Ce principe est une limite aux restrictions en ce qu’il y aurait un noyau intangible auquel il ne serait pas permis de toucher. On s’attaquerait alors à la substance même du droit considéré, ce qui ne serait pas admissible. En cela, ce principe constitue une limite ultime au contrôle de proportionnalité puisque toute limitation qui irait jusqu’à ce contenu central serait irrégulière.²⁴⁶

146. Comme l’obligation de *standstill*, le principe d’intangibilité de substance des droits fondamentaux est une limite matérielle aux restrictions des droits. Le *standstill* empêche de régresser par rapport au niveau de protection antérieurement applicable alors que le principe d’intangibilité empêche de régresser en portant atteinte au cœur, au fondement, à la substance même du droit.

147. Ces deux notions se complètent. Le principe d’intangibilité de substance permet de clore le passé dans une certaine mesure, même lorsque des motifs d’intérêt général pourraient justifier un recul du côté du *standstill*. C’est en quelque sorte une limite à la relativité du *standstill*.

Le *standstill*, inversement, propose une plus-value par rapport au principe d’intangibilité parce qu’il permet de limiter les restrictions par rapport au plus haut niveau de protection qui, par hypothèse, recouvre un champ plus large que la substance fondamentale du droit considéré.²⁴⁷

²⁴⁶ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., pp. 546 – 547.

²⁴⁷ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., pp. 550 – 551.

CONCLUSION

ET SI TOUT N'ÉTAIT QU'UNE QUESTION DE PROPORTIONNALITÉ ?

148. Toutes ces questions nous permettent d'y voir plus clair et de comprendre le rôle que le *standstill* peut être amené à jouer dans les mains du juge administratif. Son effectivité est tout à fait particulière. « *S'il n'a donc rien de l'arme fatale (ou du remède miracle), l'article 23 de la Constitution ne saurait, en sens inverse, être ravalé au statut de simple ornement argumentatif. À équidistance de ces deux extrêmes, cette disposition clef de notre charte fondamentale cultive définitivement une effectivité qui lui est propre* »²⁴⁸.

149. Nous l'avons déjà dit, mais le *standstill* ne peut plus valablement être considéré comme un principe absolu. Des restrictions peuvent être considérées comme acceptables et l'enjeu réside en fait dans le contrôle de proportionnalité effectué par le juge. Cet examen de proportionnalité peut être examiné sous deux angles distincts.²⁴⁹

Sous son angle substantiel, le test de proportionnalité implique d'examiner si le recul significatif identifié peut être justifié par des motifs d'intérêt général et si, vis-à-vis de ces motifs, le recul peut être considéré comme approprié, nécessaire et proportionné au sens strict. C'est ce que nous avons examiné dans nos premiers et troisièmes chapitres.²⁵⁰

Sous son angle procédural, la balance des intérêts exige des auteurs normatifs, pour pouvoir être opérée, qu'ils donnent les raisons qui les poussent à effectuer des régressions affectant telle ou telle protection ou des changements de politique qui affectent telle ou telle catégorie de personnes. C'est ce que nous avons examiné dans notre deuxième chapitre.²⁵¹

150. En nous interrogeant sur ce que pouvaient recouvrir les motifs d'intérêt général permettant de justifier les reculs dans la protection des droits de l'article 23, nous avons compris que le *standstill* permettait une rationalisation des processus de création normatifs. Le *standstill* pousse le législateur et les membres du pouvoir exécutif à justifier leur action en explicitant les motifs qui la sous-tendent.

²⁴⁸ N. BERNARD, « Le droit à un logement décent », *op. cit.*, p. 1406.

²⁴⁹ D. DUMONT, « Le 'droit à la sécurité sociale' consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité », *op. cit.*, pp. 82 – 83.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 84.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 85.

Cela permet, en amont, le contrôle préventif par les conseillers de la section de législation du Conseil d'État. Contraindre les auteurs de normes à se justifier et à s'expliquer permet une meilleure évaluation législative et réglementaire. La référence à l'intérêt général permet de réguler les dispositions adoptées comme fondement des politiques publiques.²⁵²

Que ce soit au niveau du *standstill* ou au niveau des exigences de motivation formelle et matérielle l'objectif est identique : veiller à produire des normes réfléchies et de meilleure qualité. Même si cela peut paraître trivial énoncé comme cela au détour d'une conclusion, la qualité des textes normatifs est pourtant une question cruciale. Nous avons besoin en Belgique de réels processus d'évaluation normative et le *standstill* permet d'avancer dans ce sens comme critère de qualité au même titre que les principes d'égalité, de proportionnalité, de raisonnable et de motivation.²⁵³

Pour le Conseil d'État, ou plus généralement pour le juge administratif qui interviendrait en aval de l'adoption de la disposition dans le cadre d'un litige, la présence de tels motifs facilite l'examen de la norme mise en cause. Cela permet également de réguler l'importance du contrôle relatif au *standstill* puisque, comme nous l'avons dit, ce contrôle sera bien plus étendu si rien ne permet d'établir que l'auteur d'une disposition s'est préoccupé d'un éventuel recul et de sa possible justification. Au contraire, si les discussions précédant l'adoption d'une norme se sont attardées sur une potentielle violation du *standstill*, le contrôle du juge sera moins sévère.

En arrivant au terme de ce travail, nous pouvons répondre à trois grandes questions qui encadrent l'effectivité du *standstill* et son utilité entre les mains du juge administratif.

151. La première question vise à comprendre la plus-value du *standstill* au regard des dispositifs classiques de droit administratif qui requièrent la motivation des décisions. **En quoi les motifs d'intérêt général du *standstill* se différencient-ils de l'exigence selon laquelle l'intérêt général devrait être à la base de toute action des pouvoirs publics ?**

Un examen des motifs et au-delà, le contrôle de proportionnalité y afférent, ne se pose que lorsque l'autorité administrative dispose d'une compétence qui n'est pas liée, soit une compétence discrétionnaire.²⁵⁴

²⁵² I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., pp. 376 – 377 ; J. GARZANITI, « L'intérêt général comme idéal régulateur du processus de production normative ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, p. 321.

²⁵³ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, op. cit., p. 437 ; P. POPELIER, « Betere regelgeving : vijf uitdagingen voor juristen », *Rechtskundig Weekblad*, 2011, pp. 28 – 35.

²⁵⁴ F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, op. cit., p. 448.

Le magistrat doit veiller, dans son contrôle, à ne pas juger de l'opportunité des mesures soumises à sa censure. La jurisprudence du Conseil d'État admet cependant de sanctionner les « erreurs manifestes d'appréciation », soit les cas où les autorités administratives usent de leurs prérogatives de manière disproportionnée. Le contrôle opéré par le *standstill* se rapproche de ce critère de l'*erreur manifeste d'appréciation* dans sa philosophie. Dans les deux cas, cela représente un contrôle de compatibilité entre les motifs de l'acte, son but et son objet.²⁵⁵

Nous avons vu que de nombreux mécanismes de droit administratif permettent de justifier la raison d'être d'une norme d'une manière similaire au contrôle de *standstill*. Le *standstill* est-il par conséquent dénué de tout effet ? Pas forcément et à notre sens, pas du tout. En effet, il joue tout de même un certain rôle de garde-fou, ce qui est essentiel dans une société démocratique. En imposant des étapes spécifiques à son contrôle, il permet d'assurer une protection sur-mesure aux droits créances.²⁵⁶

L'autorité publique compétente doit prendre la mesure des changements qui vont être opérés dans les politiques publiques, faire attention au contexte dans lequel ces mesures s'inscrivent et poser un choix clair : celui de progresser ou de régresser dans la protection de certains droits fondamentaux. Face à cette tâche essentielle, il s'impose de discuter de ces motifs lors des débats qui précèdent l'adoption des normes en cause. Il ne s'agit en effet certainement pas d'élaborer une justification *a posteriori*. Si cette réflexion en amont se révèle absente ou insuffisante, elle peut mener à une annulation de la part de la section du contentieux administratif à l'instar de l'annulation prononcée dans le cadre de l'arrêt *Cleon Angelo* de 2011, désormais célèbre.²⁵⁷

152. La seconde question vise à savoir si le *standstill* est un palliatif efficace à l'absence d'applicabilité directe de l'article 23 de la Constitution. **Le *standstill* et son régime spécifique sont-ils plus ou moins protecteurs que les droits fondamentaux directement applicables ?**

S'il fallait établir une échelle de grandeur, la protection de base serait le point de départ, le *standstill* la progression et « l'effet direct » la ligne d'arrivée. En effet, l'applicabilité directe est plus protectrice, plus englobante et le *standstill* permet, par de petites avancées successives, de tendre dans cette direction. L'applicabilité directe est également plus facile à appréhender

²⁵⁵ C.E., arrêt *SPRL Famicol et crts*, n°251.336 du 3 août 2021 ; F. BELLEFLAMME et J. BOUTEMBOURG, *op. cit.*, pp. 448 – 449.

²⁵⁶ S. BEN MESSAOUD, M. KERKHOFES et P. SLEGERS, « L'application des principes généraux de droit administratif en droit de la santé et de la sécurité sociale », in S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (dir.), *Les principes généraux de droit administratif : actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017, p.849.

²⁵⁷ D. MISONNE et I. HACHEZ, *op. cit.*, pp. 151-152.

du point de vue de ses critères techniques puisqu'elle ne requiert pas que les atteintes aux droits fondamentaux soient systématiquement considérées comme sensibles ou significatives.

La protection offerte par le *standstill* apporte tout de même certains avantages que la protection classique dévolue aux droits fondamentaux du titre II ne permet pas. Il s'agit, d'une part, de pouvoir comparer la situation des destinataires de la norme à des périodes qui se succèdent dans le temps et d'autre part, parce qu'elle va plus loin dans certains cas, en permettant notamment de couvrir des hypothèses plus larges que le principe d'intangibilité de substance des droits fondamentaux.

Le *standstill* est donc le chemin menant à l'applicabilité directe et n'arrivera jusqu'à lui qu'avec de fortes volontés politiques et une vigilance extrême face aux potentielles régressions.

153. Notre troisième question est peut-être la plus fondamentale : **le *standstill* peut-il avoir une utilité qui aille au-delà du contrôle de qualité des normes ?** Michel PAQUES tente de répondre à cette question et explique très simplement en quoi la possible justification des reculs est essentielle pour comprendre l'utilité que peut revêtir le principe de *standstill*. En examinant les motifs d'intérêt général admissibles aux yeux de la légisprudence et de la jurisprudence, il est possible d'inférer deux cas de figure potentiels.²⁵⁸

Si le principe de *standstill* n'a qu'une portée formelle, cela signifie qu'il impose simplement à l'auteur de la norme querellée de motiver de manière circonstanciée sa décision et le recul envisagé. C'est ce que nous venons d'exposer et il semble indéniable que le principe de *standstill* revête au moins une telle portée. C'est ce qui ressort expressément de sa définition et on peut comprendre facilement cette obligation de motivation étendue lorsqu'on constate l'importante marge de manœuvre qui est laissée au législateur ou au pouvoir exécutif dans la mise en œuvre de l'article 23 de la Constitution.²⁵⁹

Si l'on admet que le principe de *standstill* ait une portée matérielle, cela signifie qu'il rendrait certains reculs impossibles.²⁶⁰

Dans son étude relative au droit de l'environnement, Michel PAQUES relève un arrêt où la Cour Constitutionnelle affirme que l'article 23 « *interdit d'adopter des mesures qui*

²⁵⁸ M. PÂQUES, « L'environnement, un certain droit de l'Homme », *Administration Publique : Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, 2006, p. 61.

²⁵⁹ *Ibid.* ; D. VAN EECKHOUTTE en L. BURSENS, *op. cit.*, p. 1135.

²⁶⁰ M. PÂQUES, « L'environnement, un certain droit de l'Homme », *op. cit.*, p. 61.

marqueraient un recul significatif du droit garanti » même si cela ne « les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré »^{261, 262}

Cette conception d'un *standstill* absolu se rapproche de certaines opinions présentes dans les travaux préparatoires de l'article 23. Lors de la naissance du *standstill*, Francis DELPEREE disait à son propos que « *Le jour où une disposition est prise, il n'est pas possible de revenir en arrière ; le pont-levis s'est relevé. Il ne sera plus possible de reculer et de concevoir, par exemple, des législations restrictives dans l'accès au marché au travail ou dans l'accès au logement. C'est le 'one-way system', la route à sens unique en matière de protection sociale* »²⁶³.

Il n'est plus possible de défendre aujourd'hui un *standstill* absolu et, même s'il ne permet pas de réduire à néant toutes les tentatives de réformes attentatoires aux droits des particuliers, le *standstill* n'est pas sans intérêt. Son atout est d'ajouter un élément au débat démocratique. Plus le principe sera connu et mobilisé à l'occasion des contrôles de légalité *a priori* ou *a posteriori*, et plus le législateur et l'exécutif auront tendance à appréhender son application en réfléchissant véritablement au sens et aux justifications des reculs qu'ils souhaitent mettre en place.²⁶⁴

Ce rôle destructif s'exprimerait donc dans une bien moindre mesure, « *marquant la limite jusqu'où va le pouvoir discrétionnaire des parlements et où commence le pouvoir de censure des juges* »^{265, 266}

154. Pour toutes ces raisons, nous plaidons pour que le *standstill* soit un gage d'immobilité et non d'immobilisme.

L'immobilisme réside dans le *standstill* absolu. C'est la résistance à tout changement, le blocage pénible et perpétuel des politiques publiques, la volonté de geler les acquis sociaux aveuglément.

²⁶¹ C. const, arrêt n°169/2002 du 27 novembre 2002, *M.B.*, 12 décembre 2002, p. 55825.

²⁶² M. PÂQUES, « L'environnement, un certain droit de l'Homme », *op. cit.*, pp. 61 – 62.

²⁶³ F. DELPEREE, « Les droits sociaux fondamentaux et le droit belge », in M. STROOBANT (dir.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, p.27.

²⁶⁴ D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Première partie) », *op. cit.*, p.601.

²⁶⁵ P. MARTENS, « Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle ? ». in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

²⁶⁶ I. HACHEZ, *Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *op. cit.*, p. 483.

L'immobilité, c'est au contraire le *standstill* relatif. C'est le temps d'attente propice à la réflexion, l'interruption permettant de prendre du recul, l'absence des mouvements inutiles ou injustifiés.

Le contrôle du juge administratif basé sur l'obligation de *standstill*, et plus globalement le contrôle de chaque juge qui aurait à en connaître, doit permettre ce moment suspendu. Déjà au stade de l'élaboration de la norme, il est important de prendre le temps et d'évaluer les incidences de la politique envisagée. Au stade du contrôle juridictionnel, la mécanique est la même.

Il serait bénéfique que l'obligation de motivation des auteurs normatifs au regard du *standstill* soit systématisée et que les juges exercent un contrôle de proportionnalité, véritable et méthodique, lorsqu'un moyen tiré d'une violation de l'article 23 leur est présenté.²⁶⁷

Le principe dispose des potentialités pour assurer une protection efficace bien qu'imparfaite aux droits économiques, sociaux et culturels de l'article 23 de la Constitution. Encore faut-il qu'il soit correctement connu et utilisé par les praticiens. En augmentant sa visibilité, peut-être que les fréquences de son application suivront et que son régime sera clarifié et amélioré. C'est en tout cas à espérer.

« *Stand still* », « Rester tranquille » sonnerait alors comme une injonction pour mieux avancer, sans se précipiter, vers une meilleure justiciabilité.

²⁶⁷ I. HACHEZ, « Du principe de *standstill* à l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux : quelle justiciabilité pour le droit au travail ? », in P. GOSSERIES et M. MOSA (dir.), *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, 2015, p. 284.

BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION

Textes internationaux

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806.
- Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, *M.B.*, 28 décembre 1990, p. 24278.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C326.
- Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.U.E.*, 30 avril 2004, L 158, p.77.

Textes nationaux

- Const., art. 23.
- Loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, *M.B.*, 11 avril 2003, p. 18384.
- Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991, p. 19976.
- Loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 6 février 2017, p. 17416.
- Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004, *M.B.*, 26 mai 2004, p. 40738.

Travaux préparatoires

- Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, *Doc. parl.*, sess. extraord.1991 – 1992, n°100-2.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°25.046/9 du 22 avril 1996 sur un avant-projet de la Région wallonne relatif aux déchets.²⁶⁸
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°25.252/2-9 du 28 juin 1996 sur un avant-projet de décret-programme de la Communauté française portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 26.579 du 24 juin 1997 sur un amendement à l'article 98 du projet de décret « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.
- Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°31.566/1 van 2 mei 2001 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Overheid betreffende het onderwijs XIII.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°31.683/4 du 3 décembre 2001 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°35.971/4 du 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Code forestier
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°36.612/4 du 17 mars 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif aux parcs naturels.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°37.741/2-4 du 16 novembre 2004 sur un avant-projet de décret-programme de la Région wallonne à propos de la relance économique et de la simplification administrative.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°39.350/4 du 30 novembre 2005 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant les articles 111, 112 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État 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.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°41.694/4 du 18 décembre 2006 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le livre II du Code de

²⁶⁸ Nous avons préféré un mode simplifié de citation des avis de la section de législation du Conseil d'État. Les informations mentionnées permettent de les retrouver sans difficulté sur le site de la juridiction (<http://www.raadvst-consetat.be/>).

l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne la Gestion Durable de l'Azote en Agriculture.

- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°41.887/4 du 12 février 2007 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°42.285/4 du 7 mars 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant modification de la partie réglementaire du Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau, en ce qui concerne la surveillance de l'état des eaux de surface potabilisables, des eaux souterraines et de certaines zones protégées.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°43.797/4 du 14 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne les prises d'eau souterraine, les zones de prise d'eau, de prévention, de surveillance, et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°44.364 du 19 mai 2008 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Code forestier.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°49.236/4 du 2 mars 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°49.253/4 du 2 mars 2011 sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 2 avril 2009 portant application du décret du 22 mars 2007 relatif à la politique d'hébergement et d'accueil à mener envers les personnes âgées.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°49.951/4 du 11 juillet 2011 sur un projet d'amendement relatif à la proposition de loi « modifiant la législation en vue de résoudre la crise de l'asile ».
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°50306/2 du 19 septembre 2011 à propos du décret de la Communauté française du 19 juillet 2010 relatif à la gratuité et à la démocratisation de l'enseignement supérieur.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°51.324/4 du 30 mai 2012 sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance modificative du 14 mai 2009 ».

- Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°52.138/3 van 23 oktober 2012 over een voorontwerp van decreet « houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen ».
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°52.465/1-2-3 du 5 décembre 2012 sur un avant-projet de loi-programme.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 53384 du 29 mai 2013 sur un avant-projet de loi-programme.
- Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°53.889/1 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp van de Vlaamse Overheid van decreet « betreffende de omgevingsvergunning ».
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi « concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que des mesures d'accompagnement ».
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°57.513/2 du 10 juin 2015 relatif à un avant-projet de décret de la Communauté française relatif aux études de sciences médicales et dentaires.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°57.701/1 du 22 juin 2015 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'article 70 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°58.073/1-1/V du 8 septembre 2015 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°59.786/1-1/V du 16 août 2016 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°62.338/2 du 13 décembre 2017 sur un avant-projet de décret de la Région Wallonne relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°64.928/4 du 6 février 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Livre IX du Code de l'Environnement concernant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des lois, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre Ier du Code de l'Environnement et le CoDT.

- Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State n°68.584/3 van 15 februari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Overheid.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°69.931/4 du 18 octobre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

JURISPRUDENCE

- C. const, arrêt n°169/2002 du 27 novembre 2002, *M.B.*, 12 décembre 2002, p. 55825.
- C. const., arrêt n°5/2004 du 14 janvier 2004, *M.B.*, 27 février 2004, p. 11213.
- C. const., arrêt n°67/2004 du 5 mai 2004, *M.B.*, 1er juin 2004, p. 41988.
- C. const, arrêt n°137/2006 du 14 septembre 2006, *M.B.*, 29 septembre 2006, p. 50677.
- C. const, arrêt n°87/2007 du 20 juin 2007, *M.B.*, 6 juillet 2007, p. 37240.
- C. const., arrêt n°121/2008 du 1^{er} septembre 2008, *M.B.*, 16 septembre 2008, p. 48107.
- C. const., arrêt n°2/2009 du 15 janvier 2009, *M.B.*, 9 février 2009, p. 8405.
- C. const., arrêt n° 94/2010 du 29 juillet 2010, *M.B.*, 25 octobre 2010, p. 62234.
- C. const., arrêt n° 113/2010 du 14 octobre 2010, *M.B.*, 17 décembre 2010, p. 77914.
- C. const, arrêt n°131/2010 du 18 novembre 2010, *M.B.*, 24 décembre 2010, p. 81856.
- C. const, arrêt n°151/2010 du 22 décembre 2010, *M.B.*, 25 février 2011, p. 13919.
- C. const., arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011, *M.B.*, 1^{er} mars 2011, p. 14206.
- C. const., arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011, *M.B.*, 22 août 2011, p. 48061.
- C. const., arrêt n°95/2014 du 30 juin 2014, *M.B.*, 24 juillet 2014, p. 55316.
- C. const., arrêt n° 107/2014 du 17 juillet 2014, *M.B.*, 27 octobre 2014, p. 82442.
- C. const., arrêt n°170/2014 du 27 novembre 2014, *M.B.*, 9 février 2015, p. 11364.
- C. const., arrêt n°133/2015 du 1^{er} octobre 2015, *M.B.*, 30 novembre 2015, p.71353.
- C. const., arrêt n°130/2016 du 13 octobre 2016, *M.B.*, 15 décembre 2016, p. 86553.
- C. const., arrêt n°18/2018 du 22 février 2018, *M.B.*, 23 mars 2018, p. 28996.
- C. const., arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, *M.B.*, 18 juillet 2018, p. 57082.
- C. const., arrêt n°6/2019 du 23 janvier 2019, *M.B.*, 1^{er} mars 2019, p. 21142.
- C. const., arrêt n°195/2019 du 5 décembre 2019, *M.B.*, 17 avril 2020, p. 26684.
- C. const., arrêt n°39/2020 du 12 mars 2020, *M.B.*, 20 avril 2020, p. 26911.
- C. const., arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020, *M.B.*, 30 avril 2020, p.29767.
- C. const., arrêt n°5/2021 du 14 janvier 2021, *T.M.R.*, 2021, p.276.

- C. const., arrêt 40/2022 du 17 mars 2022.
- C.E., arrêt *M'Feddal et crts*, n°32.989 du 6 septembre 1989, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1990, note LEROY M.
- C.E., arrêt *Jacobs*, n°80.018 du 29 avril 1999.
- C.E., arrêt *Sirault et crts*, n°83.746 du 30 novembre 1999.
- C.E., arrêt *Hensmans*, n°126.053 du 4 décembre 2003.
- C.E., *Commune de Woluwé Saint-Pierre et crts.*, n°126.669 du 19 décembre 2003.
- C.E., arrêt *S.A. Société de diffusion BFM plus*, n°131.616 du 19 mai 2004.
- C.E., arrêt *Coomans et Nysten*, n°140.730 du 16 février 2005.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Association du personnel wallon et francophone et des services publics*, n°147.148 du 30 juin 2005 .
- C.E., arrêt *Coomans et crts*, n°187.998 du 17 novembre 2008.
- C.E., arrêt *Ville de Huy*, n°189.819 du 27 janvier 2009.
- C.E., arrêt *Debras et crts*, n°189.820 du 27 janvier 2009.
- C.E., arrêt *Grouy*, n°210.925 du 1^{er} février 2011.
- C.E., arrêt *Lheureux*, n°213.448 du 24 mai 2011.
- C.E., arrêt *Cleon Angelo*, n°215.309 du 23 septembre 2011.
- C.E., arrêt *Pringiers et Vanham*, n°225.247 du 24 octobre 2013.
- C.E., arrêt *A.S.B.L. Fédération des Auto-Écoles agréées et crts*, n°228.470 du 24 septembre 2014.
- C.E., arrêt *Bruxelles Air Libre*, n°238.283 du 22 mai 2017.
- C.E., arrêt *Wilhemi et crts*, n°238.284 du 22 mai 2017.
- C.E., arrêt *Latrach*, n°239.757 du 31 octobre 2017.
- C.E., arrêt *asbl Association belge contre les maladies neuro-musculaires et cts* n°243.760 du 20 février 2019, *A.P.T.*, 2020, pp. 234 – 273, note MOSSOUX Y.
- C.E., arrêt *Ledent et crts*, n°248.192 du 31 août 2020.
- C.E., arrêt *SPRL Famicol et crts*, n°251.336 du 3 août 2021.
- Cour du travail de Liège, 11 septembre 2017, *J.T.T.*, 2018.

DOCTRINE

- BARTH D., « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill et quoi d'autre ? », in MORMONT H. et DETIENNE Q. (dir.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale* (sous la dir. de), Limal, Anthémis, 2021, pp. 474 – 514.
- BARTHOLOME J., « Quelques points d'attention relatifs à la réglementation des allocations aux personnes handicapées », in DETIENNE Q. et MORMONT H., *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Limal, Anthémis, 2021, pp. 197 – 220.
- BEHRENDT C. et VRANCKEN M., *Principes de Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2021.
- BELLEFLAMME F. et BOUTEMBOURG J., « Légalité, motivation, proportionnalité », in *Les principes généraux du droit administratif. Actualités et applications pratiques*, Actes du colloque tenu à Bruxelles le 1^{er} juin 2017.
- BEN MESSAOUD S., KERKHOFS M. et SLEGGERS P., « L'application des principes généraux de droit administratif en droit de la santé et de la sécurité sociale », in BEN MESSAOUD S. et VISEUR F. (dir.), *Les principes généraux de droit administratif : actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp.848 -909.
- BERNARD N., « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », *R.B.D.C.*, 2001, pp. 155 – 176.
- BERNARD N., « L'arrêt Wooncode de la Cour Constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », *J.T.*, 2008, pp. 689 – 699.
- BERNARD N., « Le droit à un logement décent », in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp.1383 – 1413.
- BORN Ch.-H. et HAUMONT F., « Le droit à la protection d'un environnement sain », in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1415 – 1471.
- BORN Ch.-H. et HAUMONT F., « Le principe de non-régression en droit de l'environnement - La situation en Belgique », in PRIEUR M. et SOZZO G. (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 285 – 364.
- BROUHNS I. et VANSNICK L., « Les principes généraux en droit de l'urbanisme et de l'environnement », in BEN MESSAOUD S. et VISEUR F. (dir.), *Les principes généraux du droit administratif : actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 732 – 791.
- BURSSSENS L. et EECKHOUTTE D., « Une obligation transversale sous la loupe : le principe de standstill », in HACHEZ I. et VRIELINK J. (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 67 – 99.

- CUVELIER B., « Les droits acquis des agents statutaires : mythe ou réalité ? », *VDB-CDPK*, 2016, pp. 183 – 188.
- DABIN J., *Le droit subjectif*, Paris, Dalloz, 1952.
- DELGRANGE X. et HACHEZ I., « Qui n'avance pas ... », *A.P.T.*, 2013, pp. 299 – 308.
- DELGRANGE X. et DETROUX L., « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux ? », in DETROUX L. et al. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 739 – 793.
- F. DELPEREE, « Les droits sociaux fondamentaux et le droit belge », in M. STROOBANT (dir.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995.
- DE SCHUTTER O., *International human rights law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- D'HOOGTE D. en DE KEYSER P., « Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkheidsbeginsel », in OPDEBEEK I. en VAN DAMME M. (dir.), *Beginsel van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, pp. 363 – 396.
- DUMONT D., « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », *J.T.*, 2013, pp. 769 – 776.
- DUMONT D., « Le 'droit à la sécurité sociale' consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité », in DUMONT D. (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 11 – 98.
- DUMONT D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, pp. 601 – 611.
- FARCY A., « Le service communautaire : analyse sous l'angle de l'interdiction du travail forcé et du principe de standstill », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2020, pp. 407-437.
- GARZANITI J., « L'intérêt général comme idéal régulateur du processus de production normative ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, pp. 321 – 369.
- GJUROVA A., « Let there be light ... Modaliteiten van de motiveringsplicht voor regelgeving volgens het Grondwettelijk Hof », *T.B.P.*, 2022, pp. 214 – 232.
- GORS B., « Le principe de mutabilité », in DUMONT H., JADOUL P., LOMBAERT B., TULKENS F. et VAN DROOGHENBROECK S. (dir.), *Le service public. Les lois du service public*, Bruxelles, La Charte, 2009, p. 110.
- GORS B., « Du changement à la mutabilité en passant par l'adaptation continue : retour sur une loi particulière du service public dominant l'action administrative en général », in VISEUR F. et BEN MESSAOUD S., *Les principes généraux de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 308 – 443.

- HACHEZ I., « L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *A.P.T.*, 2000, pp. 30 – 57.
- HACHEZ I., « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : 'cachez ce standstill que je ne saurais voir !' », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier : revue d'études juridiques*, 2004, pp. 132 – 140.
- HACHEZ I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- HACHEZ I., « La reconnaissance jurisprudentielle du principe de standstill en droit belge », in ILIOPOULOS-STRANGAS J. et ROUX T. (dir.), *Perspectives nationales et internationales des droits sociaux*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 185 – 202.
- HACHEZ I., « La portée des droits constitutionnels : des obligations négatives aux obligations positives », in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 331 – 354.
- HACHEZ I., « Le standstill en matière de droits fondamentaux : de la reconnaissance d'un principe à la négation de sa portée », in BORN Ch.-H. et JONGEN F. (dir.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 913 – 924.
- HACHEZ I., « Du principe de standstill à l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux : quelle justiciabilité pour le droit au travail ? », in GOSSERIES P. et MOSA M. (dir.), *Le droit du travail au XXIe siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, 2015, pp. 273 – 296.
- HACHEZ I. et LOUCKS F., « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », in VAN DROOGHENBROECK S., DORSSEMONT F. et VAN LIMBERGHEN G. (dir.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer. Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Bruxelles, La Charte, 2016, pp. 97 – 119.
- HACHEZ I., « Le standstill, qu'est-ce », *Ensemble*, n°92, 2016, pp. 8 – 9.
- HACHEZ I., « L'effet direct comme condition d'application du principe de primauté : des filiations en désaveu partiel ? », *J.T.*, 2021, pp. 602 – 607.
- HENEFFE J., « Quand le principe de standstill s'impose en matière d'aide sociale », *A.P.T.*, 2016, pp. 39 – 44.
- LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2021.
- MAES G., *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen – Groningen – Oxford, Intersentia, 2003.
- MAETER P., « Introduction », in RAUWS W. et STROOBANT M. (dir.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw. : een stand van zaken na twee decennia. Les*

droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, pp. 3 – 4.

- MARTENS P., “Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle ?”. in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- MARTENS P., « La Cour Constitutionnelle pratique-t-elle l’auto-restriction ? », in ALEN A., DAOUT F. et NIHOUL P. (dir.), *Libertés, (I)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 505-521.
- MELCHIOR M. et COURTOY C., « La limitation des droits constitutionnels (en ce compris les clauses transversales) » in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique (Volume 1 et 2)*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- MISONNE D. et HACHEZ I., « Simplifier le droit européen de l’environnement : un processus libéré de toute exigence de non-régression », in I. DOUSSAN (dir.), *Les futurs du droit de l’environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 135 – 152.
- MORMONT H., « Protéger la protection sociale ? Les droits fondamentaux peuvent-ils servir de bouclier pour les acquis sociaux ? », *Revue de la Faculté de droit de l’Université de Liège*, 2018/1, pp. 215 – 223.
- NEVEN J.-F., DERMINE E., PALATE S. et GILSON S., « Les droits à la sécurité sociale et à l’aide sociale, médicale et juridique », in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique (Volume 1 et 2)*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- PÂQUES M., « L’environnement, un certain droit de l’Homme », *Administration Publique : Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, 2006, pp. 38 – 66.
- PÂQUES M., « L’action politique du juge. En particulier celle du juge de l’administration », in GRANDJEAN G. et WILDEMEERSCH J. (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir des juges dans l’exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 133 – 167.
- POPELIER P., « Betere regelgeving : vijf uitdagingen voor juristen », *Rechtskundig Weekblad*, 2011, pp. 28 – 35.
- RENAULD B. et VAN DROOGHENBROECK S., « Le principe d’égalité et de non-discrimination », in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d’État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 553 – 605.
- RENDERS D. et GORS B., « Considérations sur l’abrogation de l’acte administratif réglementaire », in VAN DROOGHENBROECK J.-Fr. (dir.), *Le temps et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 501 – 520.
- RENDERS D., *Droit administratif général*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2019.
- RENDERS D. et GONTHIER E., « Pour un renforcement du degré de protection juridictionnelle de l’évaluation des incidences sur l’environnement », in SAMBON J. (dir.), *L’environnement, le droit et le magistrat. Mélanges en l’honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 501 – 528.

- ROMAINVILLE C., *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- ROSOUX G., *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux*, Bruxelles, Larcier, 2015.
- ROSOUX G., *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021.
- ROSOUX G., « La loi et le néant », *RFDL*, 2021, pp 503 – 512.
- SCHEYVAERTS A. et VERMER D., « La motivation des règlements-taxes », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2013, pp. 5 – 35.
- VANDEBURIE A., *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, La Charte, 2008.
- VANDENHOLE W., *Economische, sociale en culturele rechten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021.
- VAN EECKHOUTTE D. et BURSSSENS L., « Het standstillbeginsel : verantwoorden van achteruitgang of stimuleren van vooruitgang ? », in HACHEZ I. et VRIELINK J. (dir.), *Les Grands arrêts en matière de handicap*, Isabelle Hachez & Jogchum Vrielink, 2020, pp. 67 – 99.
- VAN DROOGHENBROECK S., « L'effectivité des droits sociaux fondamentaux de l'enfant : le contentieux de l'aide sociale aux étrangers en séjour illégal comme paradigme », in *Les enfants et l'aide sociale*, Actes de la journée d'études du 18 septembre 2003, pp. 59 et s.
- VAN GARSSE S. et MARIQUE Y., « La motivation des actes administratifs en droit belge », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2019, pp. 69 – 75.
- VERHOEVEN J., « La notion d'applicabilité directe du droit international », *R.B.D.I.*, 1980, pp. 243-264.

DIVERS

- HACHEZ I., « Le standstill, ou comment les juges ont permis de mieux protéger les droits fondamentaux en limitant les possibilités de recul », <https://www.justice-en-ligne.be/Le-standstill-ou-comment-les-juges> (date de dernière consultation : le 2 mai 2022).
- HACHEZ I., « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *La revue des droits de l'homme (en ligne)*, <http://journals.openedition.org/revdh/1261> (date de dernière consultation : le 3 mars 2022).

- STROOBANT M., « Artikel 23 van de Grondwet en de armoedeproblematiek », http://www.armoedebestrijding.be/publications/10jaarsamenwerking/10jaarsamenwerking_01-1_Stroobant_NL.pdf (date de dernière consultation : 2 mai 2022).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 1

CHAPITRE I. L'ÉCUEIL DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL..... 8

SECTION I. – <i>LE REGIME JURIDIQUE DU PRINCIPE DE STANDSTILL</i>	8
§1. – <i>Un recul sensible</i>	8
I. – L'existence d'un recul.....	8
II. – Caractère du recul.....	10
§2. – <i>Une possible justification</i>	12
SECTION II. – <i>UNE EVALUATION A PRIORI ET A POSTERIORI</i>	13
§1. – <i>Légisprudence ou évaluation a priori</i>	13
§2. – <i>Jurisprudence ou contrôle a posteriori</i>	15
I. – Section du contentieux administratif du Conseil d'État.....	15
II. – Cour constitutionnelle.....	16
SECTION III. – <i>UNE CONCEPTION LARGE DE L'INTERET GENERAL</i>	17
§1. – <i>Généralités</i>	18
§2. – <i>Des impératifs économiques et budgétaires</i>	19
§3. – <i>Des objectifs de simplification et de rationalisation</i>	21
§4. – <i>Libertés fondamentales et protection des droits d'autrui</i>	22
§5. – <i>Des ambitions de responsabilisation</i>	23
§6. – <i>Tentative de synthèse</i>	25

CHAPITRE II. L'ÉCUEIL DE LA LÉGALITÉ 27

SECTION I. – <i>LE STANDSTILL COMME OUTIL DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES</i>	27
§1. – <i>Champ d'application ratione personae</i>	27
§2. – <i>Champ d'application ratione materiae</i>	28
SECTION II. – <i>D'AUTRES OUTILS POUR EVALUER LA LEGALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS</i> . 30	
§1. – <i>Exigences de légalité interne</i>	31
I. – Objet de l'acte.....	31
II. – Motivation matérielle.....	32
A. Motifs de droit.....	33
B. Motifs de fait.....	34
C. Adéquation.....	34
§2. – <i>Exigences de légalité externe</i>	34
§3. – <i>Un contrôle administratif plus strict ?</i>	36
SECTION III. – <i>RESTER TRANQUILLE DANS UN MONDE EN PERPETUELLE EVOLUTION</i>	38
§1. – <i>Mutabilité des situations générales</i>	39

§2. – <i>Intangibilité des situations individuelles</i>	40
§3. – <i>Incompatibilité complémentaire ou complémentarité incompatible ?</i>	41

CHAPITRE III. L'ÉCUEIL DE L'APPLICABILITÉ DIRECTE 43

SECTION I. – INVOCABILITE, EFFECTIVITE ET APPLICABILITE DE L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION	43
§1. – <i>La notion d'applicabilité directe</i>	43
§2. – <i>Obligations positives et droits de seconde génération</i>	44
§3. – <i>Palliatifs à l'absence d'applicabilité directe</i>	47
I. – Le principe d'interprétation conforme	47
II. – Les principes d'égalité et de non-discrimination.....	48
III. – Le principe de <i>standstill</i>	48
SECTION II. – PROTECTION CLASSIQUE DES DROITS FONDAMENTAUX	50
§1. – <i>Des droits sujets à restriction</i>	51
§2. – <i>Régime des restrictions</i>	52
I. – Légalité	52
II. – Légitimité.....	53
III. – Proportionnalité	53
SECTION III. – LE STANDSTILL : UN PRINCIPE EN PROGRESSION VERS L'APPLICABILITE DIRECTE ?	54
§1. – <i>Champ d'application ratione temporis</i>	55
§2. – <i>Une ingérence significative</i>	56
§3. – <i>Le principe d'intangibilité de substance des droits fondamentaux</i>	58

CONCLUSION..... 59

BIBLIOGRAPHIE..... 65

