

Numéro du rôle : 4350
Arrêt n° 41/2009 du 11 mars 2009

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, introduit par Magda Broeckx.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 2007 et parvenue au greffe le 27 novembre 2007, Magda Broeckx, demeurant à 3020 Herent, Hof Ter Neppenlaan 7, a introduit un recours en annulation de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (publiée au *Moniteur belge* du 30 mai 2007, deuxième édition).

Le 19 décembre 2007, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont informé le président qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours est manifestement irrecevable.

La partie requérante a introduit un mémoire justificatif.

Par ordonnance du 16 janvier 2008, la Cour, chambre restreinte, a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire suivant la procédure ordinaire.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 15 juillet 2008 :

- ont comparu :
 - . Magda Broeckx, partie requérante, en personne;
 - . Me K. Lemmens, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, les auteurs d'une requête doivent indiquer clairement quelles règles seraient violées, quelles dispositions violeraient ces règles et en quoi les règles auraient été transgressées par les dispositions visées. En l'espèce, la partie requérante aurait omis d'indiquer les critères qui, selon elle, ne figurent pas, à tort, dans la liste des critères protégés par la loi attaquée. En outre, elle ne démontrerait pas son intérêt.

A.1.2. La partie requérante répond que la loi attaquée la prive des droits garantis par la Constitution dont d'autres bénéficient bel et bien dans des situations analogues, notamment en ne faisant pas figurer la discrimination entre personnes du même sexe dans les critères mentionnés à l'article 3 de la loi.

A.1.3. Le Conseil des ministres répond que, bien que la loi attaquée ne mentionne pas le « sexe » comme motif de discrimination, elle s'applique bel et bien tant aux hommes qu'aux femmes en cas de discrimination fondée sur l'un des motifs de discrimination mentionnés dans la loi. Toujours selon cette partie, il est absurde de prétendre que le critère « sexe » puisse donner lieu à une discrimination dans les rapports entre les femmes.

Quant au fond

A.2. La partie requérante allègue que la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article E de la partie V de la Charte sociale européenne (révisée), en ce que les articles 3, 4, 4^o, 7, 8, § 1er, 9, 10, § 1er, 11, 12 et 43, 1^o et 2^o, limitent les motifs de discrimination à l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale. Bien que ces critères soient, selon elle, objectifs, il en existe d'autres, dont il n'est pas fait mention dans la loi, qui seraient tout aussi dignes de la protection de la loi, mais qui en sont dépourvus.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, l'emploi d'une liste fermée de critères protégés, et en particulier de la liste de critères figurant dans la loi attaquée, est raisonnablement justifié.

A.3.2. En ce qui concerne le principe d'une liste fermée, le Conseil des ministres rappelle que l'article 2, § 1er, de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme contenait à l'origine une liste fermée. Dans son arrêt n° 157/2004, la Cour a annulé cette liste en ce qui concernait les dispositions civiles, ce qui a eu pour effet d'étendre le champ d'application de la loi à toutes les formes de distinction de traitement. Selon le Conseil des ministres, cette situation était insatisfaisante parce que (i) elle conduisait à une insécurité juridique, (ii) elle donnait lieu à un nombre interminable de demandes en justice et (iii) elle compliquait la coordination avec le reste de la législation fédérale.

A.4.1. Le Conseil des ministres allègue tout d'abord que la Cour n'aurait pas condamné le principe d'une liste fermée dans son arrêt n° 157/2004, mais seulement l'incohérence du législateur, qui disait vouloir agir contre toutes les formes de discrimination, alors qu'en réalité il ne luttait que contre certaines formes de discrimination. En outre, la Cour se serait fondée sur le fait que les critères « langue » et « conviction politique » sont mentionnés dans des instruments internationaux qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.4.2. La partie requérante répond que la Cour n'a pas non plus condamné l'emploi d'une liste ouverte dans l'arrêt précité. En ce que le principe d'une liste ouverte est reconnu dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 14), dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 26) et dans la Charte sociale européenne révisée (article E de la partie V), il n'y aurait aucune objection à employer le même système en droit interne. En outre, en ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats

contractants ont l'obligation positive d'adopter les mesures nécessaires pour garantir la jouissance effective des libertés et droits mentionnés, également dans les rapports entre les particuliers. Enfin, la transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail n'empêcherait pas le législateur de prévoir des critères supplémentaires ou plus étendus pour satisfaire aux obligations de la Constitution et des traités internationaux.

A.5.1. Selon le Conseil des ministres, une liste ouverte entraînerait une insécurité juridique. En effet, le citoyen ne pourrait plus prévoir quand un acte donné constituerait une distinction interdite et donc une discrimination.

A.5.2. La partie requérante reconnaît que des critères plus stricts s'appliqueraient en matière pénale. En matière civile, le principe de sécurité juridique n'empêcherait toutefois pas l'emploi d'une liste ouverte. En effet, nul n'est censé ignorer la loi. Du reste, selon cette partie, il ne pourrait être dans l'intention du législateur de favoriser la sécurité juridique de l'auteur d'une discrimination au détriment de la sécurité juridique de la personne discriminée. Toujours selon cette partie, l'abrogation de la loi du 25 février 2003 aurait doublement violé le principe de *standstill* en matière de droits de l'homme : d'abord, le champ d'application de la loi serait restreint à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; ensuite, les critères protégés sont limités à la liste fermée mentionnée à l'article 3 de la loi attaquée.

A.5.3. Le Conseil des ministres considère que cette référence au principe de *standstill* est irrecevable, puisqu'il s'agirait d'un moyen nouveau. En outre, la partie requérante omettrait de démontrer quelle disposition de la Constitution contiendrait un principe de *standstill* en matière de droits de l'homme. En tout état de cause, le législateur peut déroger à ce principe si des raisons d'intérêt général le justifient, ce qui serait le cas en l'espèce, estime le Conseil des ministres.

A.6.1. Selon le Conseil des ministres, une liste ouverte pourrait conduire à ce que la loi attaquée serve de fondement à un nombre interminable d'actions en justice. Même si celles-ci étaient déclarées non fondées, le fait qu'elles existent poserait différents problèmes (juridiciarisation excessive des relations sociales, surcharge des cours et tribunaux).

Par ailleurs, la victime d'une différence de traitement qui serait fondée sur un autre critère que ceux mentionnés dans la loi attaquée ne serait pas dépourvue de toute protection juridique. Le Conseil des ministres renvoie à la théorie de l'abus de droit, à l'interdiction de porter atteinte aux lois d'ordre public et aux bonnes mœurs dans les conventions, au principe de la bonne foi et à la théorie de la responsabilité précontractuelle.

A.6.2. La partie requérante répond que l'arrêt n° 157/2004 de la Cour n'a pas entraîné un afflux insurmontable de procès. En outre, il existerait déjà suffisamment de seuils pour éviter des litiges portant sur des futilités. La partie requérante fait encore valoir que l'argument invoqué serait en contradiction avec les propositions récentes visant à diminuer le seuil d'accès à une juridiction au moyen d'une assurance protection juridique obligatoire.

A.6.3. Selon le Conseil des ministres, le nombre de procédures qui ont été introduites sous l'empire de la loi du 25 février 2003 ne peut pas constituer un point de comparaison, étant donné que la loi attaquée serait bien plus efficace que cette loi. Ceci aurait pour conséquence que les victimes de discrimination entreprendront les démarches juridiques bien plus rapidement qu'auparavant.

A.7.1. Le Conseil des ministres estime enfin que la coordination entre la loi attaquée et le reste de la législation fédérale deviendrait impossible avec une liste ouverte. Le législateur a tenté de concentrer dans trois lois les normes destinées à lutter contre la discrimination fondée sur les critères protégés. Un tel exercice serait impossible si l'on travaillait avec une liste ouverte.

A.7.2. La partie requérante conteste qu'une liste ouverte rendrait la coordination entre les législations plus difficile ou impossible. Il s'agit ici simplement d'une question technique.

A.8. En ce qui concerne la liste des critères protégés contenus dans la loi attaquée, le Conseil des ministres fait valoir que le législateur a d'abord repris les critères qui figuraient à l'article 2, § 1er, de la loi du 25 février 2003, avant l'annulation partielle de cette disposition par l'arrêt n° 157/2004. Ensuite, le législateur y a ajouté les critères de la langue et de la conviction politique. Enfin, il s'est fondé sur l'article 21 de la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne. Cependant, dans la liste des critères protégés figurant dans la loi attaquée, il n'a pas mentionné deux critères qui sont contenus dans la Charte, à savoir les « autres opinions » et l'« appartenance à une minorité nationale ». L'omission du premier critère est, selon le Conseil des ministres, justifiée par l'interprétation très large des notions de « conviction religieuse », de « conviction philosophique » et de « conviction politique ». L'omission du second critère est, selon cette partie, justifiée par le fait que le membre d'une minorité nationale serait également déjà protégé sur la base de l'un des autres critères.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante ne démontrerait pas qu'elle justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la loi attaquée.

B.1.2. Lorsqu'une disposition privilégie une catégorie de citoyens, ceux par rapport à qui cette catégorie est privilégiée peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à l'attaquer.

En l'espèce, la partie requérante se plaint de ce qu'elle ne pourrait pas bénéficier de la même protection que les personnes qui sont discriminées en raison de l'un des motifs mentionnés aux articles 3 et 4, 4^o, de la loi attaquée. Elle a par conséquent un intérêt suffisant à attaquer la loi en cause.

B.2.1. Selon le Conseil des ministres, la requête serait irrecevable en ce que la partie requérante aurait omis d'indiquer quels motifs n'ont, à tort, selon elle, pas été repris dans la liste des motifs mentionnés aux articles 3 et 4, 4^o, de la loi attaquée.

B.2.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.2.3. La partie requérante fait valoir que la loi attaquée n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que cette loi serait uniquement applicable en cas de discrimination fondée sur l'un des motifs mentionnés aux articles 3 et 4, 4°, de la loi attaquée. Par conséquent, il est satisfait aux exigences émises en B.2.2.

B.3. Les exceptions sont rejetées.

Quant à l'étendue du recours

B.4. La partie requérante demande l'annulation de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination. Dès lors que le moyen qu'elle invoque est uniquement dirigé contre les articles 3, 4, 4°, 7, 8, § 1er, 9, 10, § 1er, 11, 12 et 43 de cette loi, la Cour limite l'examen de la constitutionnalité à ces dispositions.

Quant au fond

B.5. Les dispositions attaquées interdisent toute discrimination fondée sur « l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale ».

B.6. La Cour doit vérifier si la différence de traitement entre les deux catégories de personnes suivantes qui font l'objet d'une discrimination est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution : d'une part, celles qui font l'objet d'une discrimination fondée sur l'un des motifs mentionnés aux articles 3 et 4, 4°, de la loi attaquée et, d'autre part, celles qui font l'objet d'une discrimination fondée sur des motifs autres que ceux mentionnés dans les dispositions précitées. Seules les victimes qui sont discriminées sur la base des motifs mentionnés dans la loi attaquée bénéficient de la protection de cette loi.

B.7. Le choix d'une « liste fermée » de motifs de discrimination a été justifié comme suit lors des travaux préparatoires de la loi attaquée :

« La loi du 25 février 2003 (art. 2, § 1er) avait initialement opté pour une liste fermée, laquelle excluait la langue et les convictions politiques. Estimant pour sa part que pareille exclusion violait les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour d'arbitrage annula la liste ainsi retenue. Il en est résulté une situation où, à l'exception de ce qui subsiste de son volet pénal initial, la loi du 25 février 2003 fonctionne actuellement sur base d'une liste totalement ouverte de motifs de discrimination prohibée : en l'absence de liste, elle étend son empire à toute forme de distinction de traitement, quel que soit le critère utilisé.

Cette situation n'est pas satisfaisante, à plusieurs égards.

Tout d'abord, parce que la loi ne comporte plus de référence expresse aux motifs de discrimination prohibée issus des directives européennes (race, origine ethnique, convictions religieuses ou philosophiques, sexe, handicap, orientation sexuelle). Dans la mise en demeure qu'elle a adressée à la Belgique à propos de la directive 43/2000, la Commission a estimé que cette situation méconnaissait les impératifs de transparence et de sécurité juridique imposés par lesdites directives. Minimale donc, toute législation future relative à la matière devra comporter une référence expresse à ces critères européens.

Ensuite, il est apparu qu'une 'liste ouverte' exemplative serait à la source d'une insécurité juridique inacceptable. Certes pourra-t-on objecter que ce procédé de la liste ouverte exemplative est celui que retiennent les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme (voy. l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Toutefois, la vocation de ces instruments est différente. Ils ont été prioritairement [...] élaborés aux fins de régir les relations 'verticales' se nouant entre les particuliers et la puissance publique. Par contre, la 'loi anti-discrimination' a vocation à s'appliquer également dans les rapports 'horizontaux' entre particuliers. A ce niveau, un degré supérieur de sécurité juridique s'impose, car l'impératif d'égalité va nécessairement avoir pour effet de limiter certains droits fondamentaux concurrents, à l'instar de la liberté d'association, de la liberté de commerce et d'industrie... Or, la limitation apportée auxdits droits doit être aussi prévisible que possible dans ses applications. Pareil impératif de sécurité juridique ne s'impose par contre pas dans les rapports verticaux, puisque la puissance publique n'est pas titulaire de 'droits fondamentaux concurrents' (une personne morale de droit public ne bénéficie en effet pas des droits garantis par le droit des droits de l'Homme).

Le caractère 'fermé' de la liste de critère de discrimination prohibée se recommande également aux fins d'éviter que la loi puisse servir de fondement à un nombre potentiellement infini de revendications en justice, en ce compris les plus farfelues. Celles-ci fussent-elles *a posteriori* déclarées non-fondées, leur existence même pose problème : risque de dérive vers une judiciarisation excessive des rapports sociaux, et, singulièrement, des rapports de travail; risque de voir l'instrument de l'action de cessation perdre de sa performance en raison de l'arriéré judiciaire devant les juridictions présidentielles.

Enfin, il est apparu qu'une liste ouverte exemplative de motifs de discrimination prohibée rendrait plus délicate encore, voire carrément impossible, la nécessaire coordination entre le dispositif de la 'loi anti-discrimination' et le reste de la législation fédérale » (*Doc. parl., Chambre, 2006-2007, DOC 51-2722/001, pp. 14-16*).

B.8. Même lorsqu'il s'agit de relations entre personnes privées, le législateur ne pourrait déroger à l'interdiction générale des discriminations expressément garantie par les dispositions constitutionnelles mentionnées en B.6. L'adoption d'une liste fermée ne pourrait donc en aucun cas être interprétée comme autorisant des discriminations pour des motifs ne figurant pas dans la liste.

B.9. Toutefois, lorsque le législateur, pour se conformer aux exigences de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 « portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail », organise une procédure spécifique qui déroge aux règles ordinaires du droit judiciaire en créant une action en cessation, en inversant la charge de la preuve et en habilitant des institutions et des organismes à agir en justice dans des conditions qui dérogent aux règles de recevabilité élaborées par la jurisprudence sur la base des articles 17 et 18 du Code judiciaire, il peut, notamment pour les raisons indiquées en B.7, réserver cette procédure dérogatoire aux discriminations visées par la directive précitée et y ajouter celles contre lesquelles il estime devoir organiser la même protection. En effet, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de lutter expressément avec le plus d'intensité contre les discriminations fondées sur des motifs qu'il considère comme étant les plus abjects.

B.10. Par ailleurs, dès lors que la discrimination est un élément constitutif des infractions réprimées par les articles 21 à 23 de la loi attaquée, le législateur devait définir les motifs de discrimination visés dans ces dispositions, sous peine de méconnaître le principe de légalité en matière pénale, ainsi que l'avait constaté la Cour au B.21, alinéa 2, de son arrêt n° 157/2004 du 6 octobre 2004.

B.11. Le fait qu'un motif de discrimination ne figure pas dans la liste a certes pour effet que la protection spécifique offerte par la loi attaquée ne s'applique pas, mais ne signifie pas que les victimes d'une discrimination fondée sur un tel motif soient privées de toute protection juridique. En effet, tout traitement inégal dans les rapports entre les citoyens auquel aucune justification ne peut être donnée constitue une discrimination et, dès lors, un comportement fautif qui peut donner lieu à une sanction civile, notamment à une indemnisation. En outre, le juge peut annuler une clause contractuelle discriminatoire sur la base des articles 6, 1131 et 1133 du Code civil au motif qu'elle est contraire à l'ordre public. Ces sanctions ne sont certes pas identiques aux mesures de protection spécifiques prévues par

la loi attaquée, mais cette différence quant à la nature des sanctions n'est pas disproportionnée et ne permet dès lors pas de conclure à une discrimination.

B.12. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 11 mars 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt