

# Cour constitutionnelle de Belgique

## I. L'accès du citoyen au juge constitutionnel

### A. LE RECOURS DIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

#### Ouverture du droit de saisine au citoyen :

#### 1) Qui peut saisir directement le juge constitutionnel? Les personnes physiques, les personnes morales, les associations de citoyens?

La Cour constitutionnelle belge peut être saisie par « toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt » (article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

Concrètement, outre l'État fédéral et les entités fédérées, les personnes suivantes peuvent introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, à la condition qu'elles justifient d'un intérêt à agir (voir question 5-2):

- les personnes physiques ;
- les personnes morales de droit privé, telles que les sociétés commerciales, les associations sans but lucratif, les fondations, etc. ;
- les ordres professionnels et les unions et fédérations et groupements d'unions professionnelles ;
- les personnes morales de droit public, telles les villes et communes, provinces, centres publics d'action sociale, offices régionaux de l'emploi, établissements d'utilité publique, etc., mais uniquement dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées par la Constitution et par les lois ;

Les associations de fait, mais uniquement lorsqu'elles « agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause » (jurisprudence constante, voyez par exemple les arrêts n° 94/2004, 142/2007, 149/2007). On trouve

dans cette catégorie les syndicats, les partis politiques et l'Université de Liège qui, étant une université officielle, ne dispose pas de personnalité juridique.

## **2) Quels actes peuvent être attaqués ? Lois, actes administratifs, autres ?**

Seules les normes de valeur législative peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle (article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale sur la Cour). Il s'agit des lois (œuvre du législateur fédéral) et des décrets et ordonnances (œuvres des législateurs fédérés). La Cour peut également contrôler la constitutionnalité des normes législatives donnant assentiment à un traité international et celle des normes législatives portant validation d'un acte administratif.

Sont exclus du contrôle exercé par la Cour les dispositions constitutionnelles, les actes des pouvoirs exécutifs (arrêtés royaux, arrêtés de gouvernements, arrêtés ministériels) et les actes des pouvoirs locaux (règlements provinciaux et communaux). Sont également exclues les décisions de justice.

## **3) Dans quels délais doit être saisi le juge ?**

Le recours en annulation doit être introduit dans les six mois de la publication de la norme législative attaquée au *Moniteur belge* (journal officiel) (article 3 de la loi spéciale sur la Cour).

Le délai est réduit à soixante jours si la norme visée donne assentiment à un traité international.

Un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une norme législative dont l'inconstitutionnalité a été constatée par la Cour dans le cadre d'une procédure sur question préjudicielle. Ce nouveau délai débute au jour de la publication de l'arrêt au *Moniteur belge* (article 4 de la loi spéciale sur la Cour).

## **4) Le citoyen peut-il invoquer l'urgence, demander un jugement en référé ?**

La loi spéciale sur la Cour organise une procédure de suspension de la norme qui fait l'objet d'un recours en annulation (articles 19 à 25). La suspension doit être demandée par la partie requérante, elle ne pourrait être ordonnée d'office par la Cour. La demande de suspension doit être introduite dans un délai de trois mois suivant la publication de la norme. Elle ne peut être formée seule, elle doit accompagner un recours en annulation.

La suspension ne peut être ordonnée par la Cour qu'à la double condition que des moyens sérieux soient invoqués et que l'exécution immédiate de la norme risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

La suspension peut également être ordonnée contre une norme adoptée par un législateur « récidiviste », c'est-à-dire lorsque l'annulation d'une norme identique ou similaire et adoptée par le même législateur a déjà été prononcée par la Cour.

Il est relativement exceptionnel que les requérants demandent également la suspension de la norme qu'ils attaquent en annulation. En 2011, la Cour a rendu 5 arrêts sur demande de suspension. Les 5 arrêts rejettent la demande. En 2010, la Cour a également rendu 5 arrêts sur demande de suspension. Sur ces 5 arrêts, un seul accueille la demande et ordonne la suspension de la norme attaquée.

## **Recevabilité des recours :**

### **5) Conditions de recevabilité relatives au requérant :**

#### ***5-1. Le recours est-il gratuit ?***

Les recours ne donnent lieu au paiement d'aucun frais de procédure ou droit de rôle. La partie qui fait appel aux services d'un avocat, ce qui n'est pas obligatoire, supporte les honoraires de celui-ci. Les seuls frais liés à l'introduction du recours sont les frais de poste (envois recommandés).

#### ***5-2. Est-il conditionné par l'intérêt à agir ?***

L'article 2, 2° de la loi spéciale sur la Cour dispose que les recours en annulation sont introduits « par toute personne physique ou morale justifiant d'un *intérêt* ». La Cour décide que l'intérêt à demander l'annulation de la norme législative qui fait l'objet du recours est établi si celle-ci est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation du requérant. Pour justifier d'un intérêt, le requérant doit donc montrer que la loi qu'il attaque a ou pourrait vraisemblablement avoir une incidence défavorable sur sa situation personnelle, juridique ou de fait.

Les personnes morales qui poursuivent un intérêt collectif (par exemple, une association de défense des droits de l'homme ou une union professionnelle) sont aussi admises à attaquer en annulation une loi qui porte atteinte à cet intérêt. Pour que leur action soit recevable, quatre conditions doivent être remplies :

1. l'objet social de l'association doit être d'une nature particulière, donc distinct de l'intérêt général ;
2. l'objet social de l'association doit concerner la défense d'un intérêt collectif ;
3. cet objet doit être affecté directement et défavorablement par la norme législative qui fait l'objet du recours ;
4. L'association doit montrer qu'elle poursuit réellement cet objectif.

#### ***5-3. Le requérant doit-il être directement concerné par la disposition ou est-ce que toute personne peut agir ?***

La Cour juge invariablement que dès lors que le Constituant et le législateur spécial ont exigé que la personne physique ou morale qui introduit un recours doit être « intéressée », l'action populaire n'est pas admise. L'action populaire est celle qui est intentée par une personne dont l'intérêt ne se distingue pas

de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute circonstance. Un exemple est donné par l'arrêt n° 33/2012 qui rappelle que « l'intérêt qu'a un citoyen ou un électeur à être administré par l'autorité compétente en vertu de la Constitution, de même que l'intérêt qu'a un citoyen ou un électeur à ce que les principes et procédures prévus par les traités de l'Union européenne soient effectivement mis en œuvre ne se distinguent pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière ».

L'intérêt du requérant doit être distinct de l'intérêt général (parmi beaucoup d'autres, voyez par exemple les arrêts n° 125/2000 et n° 114/2009).

Il y a cependant deux domaines dans lesquels l'exigence de faire preuve d'un intérêt certain, direct et personnel, c'est-à-dire d'être directement concerné par la norme attaquée, est fortement nuancée et assouplie par la Cour : il s'agit des recours contre les lois réglant la matière électorale et des recours en matière pénale.

En matière électorale, la Cour juge, de façon constante, que « le droit de vote et le droit d'être élu sont les droits politiques fondamentaux de la démocratie représentative », de sorte que « tout électeur ou tout candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature » (notamment, arrêts n° 133/2006 et n° 149/2007).

En matière pénale, la Cour est également encline à accueillir largement les requêtes, même lorsque la norme attaquée n'a pas été appliquée concrètement à la partie requérante. Elle considère notamment que « *L'habeas corpus* est un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen, en toute circonstance, que toute personne physique se trouvant sur le territoire belge possède un intérêt permanent à ce que les règles relatives à la prise de corps et à la mise à disposition de la justice répressive garantissent la liberté individuelle » et en conclut qu'on « ne saurait dès lors soutenir qu'une loi sur la détention préventive intéresse les seules personnes qui font ou ont fait l'objet d'une procédure répressive » (arrêt n° 201/2011).

#### **5-4. Doit-il tenter son recours par l'intermédiaire d'un avocat ?**

L'intervention d'un avocat n'est pas imposée, même si elle est fréquente. Dans la plupart des cas, les parties sont représentées par un avocat. L'expérience montre toutefois que des recours introduits par des particuliers, sans intervention d'un avocat, peuvent aboutir à l'annulation de la norme attaquée (voyez par exemple l'arrêt n° 48/2012).

#### **6) Conditions de recevabilité relatives au recours (formes, régularisation).**

La requête doit contenir « un exposé des faits et moyens » (article 6 de la loi spéciale sur la Cour). Un moyen doit toujours contenir au moins trois éléments :

l'indication précise de la disposition sur laquelle il porte, l'indication de la norme de référence (le plus souvent, une disposition constitutionnelle) que le requérant estime violée et enfin une argumentation qui expose en quoi cette norme de référence serait violée par la disposition attaquée.

La requête doit être datée et signée, soit par la partie requérante, soit par son avocat.

La requête doit être accompagnée, pour les personnes morales, de la preuve de la décision d'intenter le recours (prise par l'organe compétent) et d'une copie des statuts. L'absence de la décision d'intenter le recours et de la copie des statuts de la personne morale lors de l'introduction de la requête ne la rend cependant pas irrecevable, ces pièces pourront encore être introduites ultérieurement, à la demande du greffier.

### **7) Modalités de rejet du recours pour irrecevabilité ; indiquez les motifs de rejet.**

Le recours sera déclaré irrecevable, éventuellement au terme d'une procédure accélérée, si :

- le recours est introduit hors délai (voyez par exemple l'arrêt n° 200/2011) ;
- la requête ne contient pas d'exposé des moyens ou n'indique pas suffisamment quelles sont les dispositions attaquées ou en quoi elles violeraient les normes de référence ou encore quelles sont les normes de référence qui seraient violées. La Cour ne déclare le recours irrecevable que lorsqu'il est vraiment impossible de comprendre le sens de la requête. Elle considère qu'admettre une requête à ce point imprécise risque de porter atteinte au caractère contradictoire de la procédure parce que la partie adverse ne serait pas en mesure de répondre aux griefs des requérants (voyez par exemple l'arrêt n° 111/2011) ;
- le requérant ou aucun des requérants ne fait la preuve de son intérêt à poursuivre l'annulation de la norme attaquée (voyez par exemple l'arrêt n° 171/2011) ; en cas de requête ou de recours introduits par plusieurs requérants, il suffit que l'un d'eux fasse la preuve de son intérêt à agir pour que la requête soit recevable (voyez par exemple les arrêts n° 95/2005 et n° 49/2011) ;
- la personne morale ou l'association de fait requérantes ne démontrent pas qu'elles rentrent dans les conditions pour agir en annulation ou elles sont représentées par une personne qui n'a pas qualité pour ce faire (voyez par exemple l'arrêt n° 35/2003).

En 2011, sur 51 arrêts statuant sur des recours en annulation, la Cour a pris 5 décisions d'irrecevabilité.

### **Procédure et traitement de la saisine recevable :**

#### **8) Décrire le traitement d'une requête recevable jusqu'à la délibération par la formation de jugement, en indiquant les possibilités pour les requérants de participer à la procédure.**

– Examen préliminaire (articles 70 à 73 de la loi spéciale sur la Cour) :

– Un premier examen de la requête porte sur sa recevabilité et sur la compétence de la Cour pour en connaître. Si les juges-rapporteurs estiment qu'il y a lieu d'appliquer la procédure accélérée (irrecevabilité, incompétence de la Cour, recours simple manifestement non fondé ou manifestement fondé), ils font un rapport à ce sujet devant le président ou devant la Cour, selon les cas. Les parties requérantes ont la possibilité d'introduire un mémoire justificatif. Au vu du contenu de ce mémoire, la Cour décide soit de rendre un arrêt immédiatement, conformément aux conclusions des juges-rapporteurs, soit de poursuivre l'examen de l'affaire selon la procédure ordinaire.

– Procédure ordinaire :

– Le greffier fait publier un avis indiquant l'objet du recours au *Moniteur belge* (journal officiel) et notifie une copie du recours à tous les gouvernements (fédéral et fédérés) et à toutes les assemblées législatives (fédérales et fédérées) (articles 74 et 76 de la loi spéciale sur la Cour).

– Toutes les institutions qui ont reçu notification du recours peuvent introduire un mémoire, dans les 45 jours de la notification. L'introduction de ce mémoire les rend parties à la procédure (article 85 de la loi spéciale sur la Cour).

– Toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt peut introduire un mémoire dans les 30 jours de la publication de l'avis de la Cour au *Moniteur belge*. L'introduction de ce mémoire rend la personne intervenante partie à la procédure (article 87, § 2, de la loi spéciale sur la Cour). L'intervention peut soit soutenir la requête en demandant également l'annulation de la norme, soit au contraire défendre la constitutionnalité de celle-ci. La Cour juge que justifie de l'intérêt requis pour intervenir dans une procédure en annulation toute personne dont la situation pourrait être influencée soit par la norme attaquée, soit par l'annulation de celle-ci, autrement dit, toute personne dont la situation pourrait être affectée par l'arrêt que la Cour rendra (voyez par exemple l'arrêt n° 84/2010).

– Les mémoires introduits sont notifiés par le greffe aux requérants et aux autres intervenants. Le requérant dispose alors d'un délai de 30 jours pour introduire un mémoire en réponse (article 89, § 2, de la loi spéciale sur la Cour).

– Le mémoire en réponse est notifié aux parties intervenantes par le greffe. Ces parties disposent alors d'un délai de 30 jours pour introduire un mémoire en réplique (article 89, § 2, de la loi spéciale sur la Cour).

– La Cour constate, lors de la mise en état de l’affaire, qu’elle peut être plaidée, et fixe une date d’audience. À cette occasion, la Cour peut poser des questions aux parties, qui seront invitées à y répondre soit dans un mémoire complémentaire, soit oralement à l’audience (article 90 de la loi spéciale sur la Cour).

– À l’audience, les juges-rapporteurs exposent les questions soulevées par l’affaire et les arguments des différentes parties requérantes et intervenantes. La Cour peut encore poser des questions aux parties. Les parties ont ensuite l’occasion de plaider brièvement, généralement uniquement pour ajouter des précisions qui ne se trouveraient pas dans leurs écrits.

– L’affaire est ensuite prise en délibéré. Les juges délibèrent à huis-clos et dans le secret. L’arrêt ne comporte pas de mention du résultat des votes. L’arrêt n’est jamais accompagné d’opinions dissidentes.

L’arrêt est prononcé en séance publique, publié intégralement sur le site web de la Cour dans les minutes qui suivent le prononcé, publié par extraits au *Moniteur belge* dans les semaines qui suivent et repris intégralement dans le *Recueil des arrêts de la Cour*.

### 9) Quelles sont les phases du jugement ?

Le projet d’arrêt préparé par les juges-rapporteurs (un francophone et un néerlandophone pour chaque affaire) est distribué à tous les juges avant le délibéré. En délibéré, les juges-rapporteurs présentent l’affaire et leur projet d’arrêt, avec les alternatives éventuelles. Chaque juge membre du siège a l’occasion d’exposer son point de vue et de présenter un éventuel projet alternatif ou des amendements. Les juges votent ensuite sur la solution.

### 10) Portez une appréciation au regard des principaux aspects du « procès équitable » : principe du contradictoire, égalité des armes, délais de jugement.

La procédure est essentiellement écrite. Le principe du contradictoire et de l’égalité des armes est garanti par le fait que chaque partie dispose de deux écrits de procédure et que tous les écrits sont communiqués aux autres parties par les soins du greffe. La partie qui souhaite répliquer au dernier écrit de la partie adverse peut encore le faire oralement à l’audience et déposer, le cas échéant, une note de plaidoirie.

Le délai de jugement fixé par la loi est d’un an (article 109 de la loi spéciale sur la Cour). Ce délai est généralement respecté, sauf lorsque la Cour interroge la Cour de justice de l’Union européenne à titre préjudiciel.

### 10 bis) Est-ce que l’audience de la Cour constitutionnelle est publique ?

L’audience est publique, toute personne peut pénétrer librement dans la salle d’audience et y assister. Les personnes assistant à l’audience ne doivent pas

décliner leur identité. La date d'audience pour chaque affaire est publiée deux à trois semaines à l'avance sur le site web de la Cour. Le prononcé de l'arrêt est également public.

### **Le jugement et ses effets :**

#### **11) Le juge est-il tenu dans tous les cas de statuer sur le recours ?**

L'est-il si le citoyen s'est désisté ?

Tout recours en annulation fait l'objet d'un arrêt. Si le recours est jugé irrecevable, l'arrêt le constate. Si le requérant se désiste de son recours en cours d'instance, la Cour rend un arrêt constatant le désistement si rien ne s'y oppose, sans examen du fond de l'affaire (article 98 de la loi spéciale sur la Cour).

#### **12) Le juge peut-il ordonner la réouverture de l'affaire ? Statuer sur le fond et ne pas renvoyer l'affaire aux tribunaux ordinaires ? Ordonner le paiement de dommages-intérêts ?**

La Cour ordonne la réouverture des débats (article 107 de la loi spéciale sur la Cour) lorsque :

- un changement de siège s'impose, soit pour le remplacement d'un juge empêché, soit pour la prise d'une affaire en audience plénière décidée en cours de délibération ;
- il apparaît en cours de délibération que des questions complémentaires doivent être posées aux parties, qu'une exception doit être accueillie ou qu'un moyen doit être soulevé d'office lorsque les parties n'ont pas été en mesure de s'expliquer à ce sujet.

Lorsque la réouverture des débats est ordonnée, la Cour peut inviter les parties à déposer un nouveau mémoire dans le délai qu'elle fixe et les parties sont à nouveau entendues en audience publique.

Les recours en annulation ne sont jamais « renvoyés aux tribunaux ordinaires ».

La Cour constitutionnelle connaît d'un contentieux objectif : elle statue sur la compatibilité des normes législatives avec la Constitution mais ne connaît pas des questions de responsabilité du législateur concerné. Elle ne condamne jamais au paiement de dommages et intérêts.

#### **13) Quels sont les cas d'inconstitutionnalité retenus par le juge et celui-ci peut-il retenir des moyens non présentés par le requérant ?**

La norme dont l'annulation est demandée est inconstitutionnelle si elle :

- est contraire aux règles répartitrices de compétences entre les différents législateurs (fédéral et fédérés) belges, autrement dit, si son auteur n'était pas compétent pour l'adopter ;



– est incompatible avec les droits et libertés garantis par la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec les droits et libertés garantis par des dispositions internationales conventionnelles.

La Cour constitutionnelle peut soulever des moyens d'office, c'est-à-dire qu'elle peut annuler une disposition pour un motif d'inconstitutionnalité qui ne lui a pas été présenté par les parties requérantes ou intervenantes.

Lorsqu'elle a l'intention de soulever un moyen d'office, la Cour en informe les parties lors de la fixation de l'audience. Si le moyen d'office apparaît en cours de délibéré, la Cour rouvre les débats et organise une nouvelle audience aux fins d'entendre les parties à ce sujet (pour un exemple, voyez l'arrêt n°81/95).

#### **14) Le citoyen peut-il dénoncer l'inconstitutionnalité d'un décret pris dans le domaine réglementaire autonome ?**

Les recours pour inconstitutionnalité dirigés contre les actes réglementaires ne relèvent pas de la compétence de la Cour constitutionnelle. Ils doivent être introduits au Conseil d'État (article 160 de la Constitution et article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État).

#### **15) Quels sont les effets et la portée d'une décision d'inconstitutionnalité d'un acte pour le requérant ? Développez.**

La décision d'inconstitutionnalité prise au contentieux des recours directs emporte l'annulation *erga omnes* et *ex tunc* de la norme dès leur publication au *Moniteur belge* (article 9 de la loi spéciale sur la Cour). Cela signifie que lorsque la Cour estime que le recours en annulation est fondé, elle annule la norme attaquée. Celle-ci disparaît complètement de l'ordre juridique et, par une fiction, on considère qu'elle n'a jamais été adoptée. Cet effet vaut pour le requérant, mais également pour tous les citoyens et toutes les autorités publiques belges.

Le requérant, ainsi que d'autres personnes peuvent obtenir la rétractation des décisions de justice rendues en matière civile, administrative ou pénale, passées en force de chose jugée, fondées sur une norme ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle (articles 10 à 17 de la loi spéciale sur la Cour). La rétractation est prononcée par la juridiction qui avait rendu la décision rétractée, à la demande du ministère public, du condamné ou des parties à la procédure antérieure. La juridiction rend une nouvelle décision compte tenu de la nouvelle situation juridique en conséquence de l'annulation prononcée par la Cour constitutionnelle.

L'arrêt d'annulation a aussi pour effet de rouvrir un nouveau délai de recours contre les actes et règlements administratifs fondés sur une norme législative ultérieurement annulée par la Cour constitutionnelle (article 18 de la loi spéciale sur la Cour).

L'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle prévoit que celle-ci peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. Si la Cour maintient les effets de la disposition annulée, celle-ci ne disparaît pas de l'ordre juridique et est encore appliquée par les administrations et par les juridictions. La Cour décide exceptionnellement de maintenir les effets d'une norme annulée, au terme d'un raisonnement qui fait appel à une balance des intérêts et qui justifie généralement le maintien des effets par la nécessité de garantir la sécurité juridique (voyez par exemple l'arrêt n° 33/2011).

## B. LE RECOURS INDIRECT DU CITOYEN AU JUGE CONSTITUTIONNEL

### **16) Quelles sont les autorités qui peuvent être saisies pour déposer un recours devant le juge constitutionnel ?**

Les questions préjudicielles ne peuvent être adressées à la Cour que par les juridictions (article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989). Il faut entendre par «juridiction» toute autorité qui doit statuer sur un litige, lorsqu'elle doit appliquer une disposition législative ou un décret dont la validité est contestée. La Cour interprète largement la notion de «juridiction» et accueille les questions posées notamment par :

- les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, depuis le juge de paix ou le tribunal de police jusqu'à la Cour de cassation ;
- les juridictions administratives, jusqu'au Conseil d'État ;
- les autorités locales agissant comme juridiction en matière électorale ;
- diverses commissions d'appel, notamment en matière disciplinaire.

### **17) Quelles conditions doit remplir le citoyen pour saisir ces autorités ?**

Il faut que le citoyen se trouve engagé dans un litige ou une procédure gracieuse.

### **18) Quelles sont les normes constitutionnelles susceptibles d'être invoquées par les citoyens ?**

La compétence de la Cour au contentieux préjudiciel est la même que sa compétence au contentieux de l'annulation (article 26, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale sur la Cour). Les questions préjudicielles adressées à la Cour doivent toujours l'interroger au sujet de la compatibilité d'une disposition de valeur législative (loi fédérale ou décret ou ordonnance fédérés) avec une norme de référence. Les normes de référence sont :

- les règles répartitrices de compétences entre les différents législateurs (fédéral et fédérés) belges ;

– les droits et libertés garantis par la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec les droits et libertés garantis par des dispositions internationales conventionnelles.

La Cour peut en principe être interrogée au contentieux préjudiciel au sujet de la constitutionnalité de normes législatives donnant assentiment à un Traité international. Sont cependant exclues de la compétence de la Cour au contentieux préjudiciel les normes d'assentiment aux traités constituant de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles additionnels (article 26, §1<sup>er</sup> *bis*, de la loi spéciale sur la Cour).

### **19) Ces juridictions et diverses autorités ont-elles l'obligation de saisir le juge constitutionnel ?**

Le système instauré par l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle est contraignant : dès qu'une question de constitutionnalité est posée devant le juge de l'affaire par une des parties, il doit interroger la Cour. Il peut également le faire d'office, même si les parties ne le lui demandent pas.

Lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une norme législative viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sur la compatibilité avec la Constitution.

Toutefois, l'article 26 de la loi spéciale prévoit un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles le juge n'est pas tenu de poser une question :

- si l'action introduite devant lui est irrecevable ou que la juridiction n'est pas compétente pour en connaître, sauf si la question porte précisément sur la disposition qui crée l'incompétence ou l'irrecevabilité ;
- si la Cour a déjà rendu un arrêt répondant à une question identique ou statuant sur un objet identique : dans ce cas, le juge de l'affaire est en réalité devant un choix : soit il se dispense d'interroger la Cour, ce qui suppose qu'il applique à son affaire l'enseignement de l'arrêt précédent ; soit il souhaite que la Cour se repenche sur la question, éventuellement parce qu'il pressent que son cas pourrait amener la Cour à prendre une option un peu différente, et il repose la question à la Cour ;
- si la juridiction dont la décision est susceptible de recours (donc pas la Cour de cassation ni le Conseil d'État) constate que la norme ne viole manifestement pas les règles de référence ou si elle considère que la réponse à la question n'est pas indispensable pour rendre sa décision ;
- si on est dans une procédure en référé, la juridiction ne doit poser la question que s'il existe un doute sérieux de compatibilité avec les normes de référence ;

– si la juridiction apprécie le maintien de la détention préventive, elle ne doit poser la question que s'il existe un doute sérieux de compatibilité avec les normes de référence.

Si la disposition en cause pourrait violer un droit fondamental garanti à la fois par la Constitution et par le droit européen ou le droit international, toute juridiction (donc y compris la Cour de cassation et le Conseil d'État) est dispensée d'interroger la Cour constitutionnelle si elle constate que la norme en cause ne viole manifestement pas les normes de référence ou si elle constate qu'un précédent (soit de la Cour constitutionnelle, soit d'une juridiction internationale) fait apparaître que la norme de référence est manifestement violée (éventuellement application par analogie de l'enseignement d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme ou par la Cour de justice de l'Union européenne).

## **20) Selon quelles formes et procédures s'effectue la transmission ?**

La question préjudicielle est transmise à la Cour par simple envoi de greffe à greffe (article 27, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale sur la Cour). Il n'y a pas de formes prescrites. La question doit identifier la norme au sujet de laquelle la question est posée, ainsi que les normes de référence qui seraient violées.

## **21) Dans le cas où il revient au tribunal de saisir la juridiction constitutionnelle, est-il tenu de le faire dans un délai ?**

Aucun délai n'est imposé pour la transmission de la question préjudicielle à la Cour. Généralement, l'envoi est fait par le greffe de la juridiction de renvoi dans les jours ou les semaines qui suivent le prononcé du jugement ou de l'arrêt qui pose la question préjudicielle.

## **22) Lorsque la juridiction constitutionnelle est saisie, est-elle tenue par un délai pour rendre sa décision ?**

La Cour constitutionnelle doit statuer dans un délai d'un an maximum après la saisine (article 109 de la loi spéciale sur la Cour).

## **23) Le citoyen à l'origine de la saisine participe-t-il à la procédure devant le juge constitutionnel ? Si oui, selon quelles modalités ? Précisez.**

Toutes les parties à la procédure devant le juge de renvoi **reçoivent notification** de la question préjudicielle par les soins du greffe de la Cour constitutionnelle (article 77 de la loi spéciale sur la Cour). À compter de cette notification, elles disposent d'un délai de 45 jours pour faire parvenir à la Cour, si elles le souhaitent, un mémoire. L'envoi de ce mémoire les rend parties à la procédure devant la Cour constitutionnelle (article 87 de la loi spéciale sur la Cour).

Toute autre personne intéressée peut également intervenir dans la procédure devant la Cour, par l'envoi d'un mémoire dans les trente jours de la publication de l'avis au *Moniteur belge*.

Ce mémoire n'est soumis à aucune condition de forme, si ce n'est qu'il doit être envoyé à la Cour par envoi recommandé à la poste. Les parties y exposent librement leurs observations quant à la question préjudicielle.

Le greffier notifie tous les mémoires parvenus à la Cour dans le délai précité aux différentes parties intervenantes. Toutes les parties disposent alors d'un nouveau délai de 30 jours pour faire parvenir à la Cour un *mémoire en réponse* qui sera également notifié par les soins du greffier aux autres parties intervenantes (article 89 de la loi spéciale sur la Cour). Toutes les parties ayant déposé au moins un mémoire seront ensuite invitées à s'exprimer oralement au cours de l'audience publique.

**24) Est-ce qu'il doit être obligatoirement assisté d'un avocat ?**

Non, les parties peuvent intervenir et plaider personnellement devant la Cour.

**25) Est-ce que le citoyen peut bénéficier d'un délai pour produire des pièces ou des preuves au soutien de ses moyens ?**

Les pièces ou preuves doivent être produites en annexe aux mémoires en intervention ou en réponse, dans les délais fixés pour l'introduction de ces mémoires (45 jours et 30 jours). Des pièces peuvent encore, avec l'accord du président, être déposées à l'audience.

**26) Est-ce que la partie adverse du citoyen à l'origine de la saisine peut prendre part au procès pour développer ses arguments contre l'inconstitutionnalité ? Si oui, comment ?**

Voir la réponse à la question 23. Les différentes parties au procès devant la juridiction de renvoi sont sur un strict pied d'égalité devant la Cour constitutionnelle. Elles disposent toutes de deux écrits de procédure pour faire valoir leurs arguments et peuvent toutes, à condition d'avoir déposé au moins un écrit, prendre la parole lors de l'audience publique.

**26 bis) Le juge constitutionnel a-t-il le pouvoir de faire respecter ses décisions ?**

**Si oui, de quels moyens dispose-t-il pour le faire ?**

Les décisions rendues par la Cour constitutionnelle au contentieux préjudiciel sont généralement respectées par les juridictions qui ont interrogé la Cour. Si tel n'était pas le cas, la Cour ne disposerait toutefois d'aucun moyen pour forcer la juridiction à respecter sa décision. Il appartient aux juridictions d'appel, à la Cour de cassation et au Conseil d'État d'y veiller, le cas échéant.

**27) Quels sont les effets de la décision de la Cour : *erga omnes* ? *inter pares* ?**

En principe, les décisions de la Cour constitutionnelle au contentieux préjudiciel n'ont d'effet que pour le litige à l'occasion duquel la question a été posée. Ainsi, l'article 28 de la loi spéciale sur la Cour dispose : « La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions [préjudicielles], de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle ». La norme déclarée inconstitutionnelle par la Cour ne sera pas appliquée par le juge de renvoi, ni par les juges saisis sur recours dans le cadre du même litige. En revanche, un arrêt constatant qu'une disposition législative viole la Constitution n'a pas pour effet d'annuler cette norme. La norme inconstitutionnelle demeure dans l'ordre juridique et peut, théoriquement, encore être appliquée à l'avenir dans le cadre d'autres litiges semblables.

Toutefois, les arrêts rendus au contentieux préjudiciel ont, en pratique, un effet qui dépasse le cadre du litige à l'occasion duquel ils ont été rendus, effet que l'on a coutume d'appeler : « autorité relative renforcée de chose jugée ».

En effet, à l'avenir, toutes les autres juridictions saisies de litiges semblables ne pourront plus ignorer que la disposition a été jugée inconstitutionnelle par la Cour. Ces autres juridictions se trouveront en réalité devant un choix de procédure. Soit, en application de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale sur la Cour, la juridiction s'abstiendra de poser à la Cour une nouvelle question sur la disposition en cause et, dans ce cas, elle ne l'appliquera pas à son litige, en vertu de l'arrêt précédemment rendu par la Cour, soit elle posera une nouvelle question semblable à la Cour et obtiendra très probablement un arrêt identique au premier.

Ainsi, par l'effet relatif renforcé des arrêts rendus au contentieux préjudiciel, certaines normes législatives déclarées inconstitutionnelles, tout en étant toujours présentes dans l'ordre juridique, ne sont plus appliquées par les juridictions.

En revanche, cette autorité relative renforcée ne s'impose pas aux administrations, qui sont en principe tenues d'appliquer la loi telle qu'elle se présente. On observe toutefois que les directives d'interprétation des normes communiquées aux administrations tiennent souvent compte des décisions de la Cour constitutionnelle.

**28) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité du juge constitutionnel a-t-elle pour le justiciable à l'origine de la saisine ?**

La norme déclarée inconstitutionnelle sera écartée par le juge de renvoi, elle ne sera pas appliquée au litige auquel le justiciable est partie.

**29) L'effet de la décision d'inconstitutionnalité est-il modulable dans le temps? Si tel est le cas, quelles en sont les conséquences pour le justiciable auteur de la saisine? Développez.**

La loi spéciale est muette sur la possibilité pour la Cour constitutionnelle de maintenir les effets de ses décisions d'inconstitutionnalité au contentieux préjudiciel pour le passé et/ou pour l'avenir. La Cour a toutefois pris l'initiative de le faire, pour la première fois, dans l'arrêt n° 125/2011. Elle a jugé qu'il pouvait être nécessaire de moduler dans le temps les effets d'un arrêt rendu sur question préjudicielle pour des motifs qui tiennent à l'autorité renforcée des arrêts rendus sur question préjudicielle (voir réponse à la question 27), à la possibilité qu'à tout tiers intéressé d'intervenir dans une procédure préjudicielle et à l'effet de réouverture d'un délai pour introduire en recours en annulation après invalidation sur procédure préjudicielle (voir réponse à la question 3). Elle l'a fait pour limiter « l'incertitude liée à l'applicabilité dans le temps des dispositions jugées inconstitutionnelles » et considère qu'elle doit « rechercher, dans les affaires qui lui sont soumises, un juste équilibre entre l'intérêt de remédier à toute situation contraire à la Constitution et le souci de ne plus compromettre, après un certain temps, des situations existantes et des attentes qui ont été créées ».

Jusqu'à présent, on ne trouve que ce seul arrêt décidant un maintien des effets d'une norme déclarée inconstitutionnelle au contentieux préjudiciel. Dans ce cas, ce maintien des effets a eu pour conséquence que le justiciable, bien qu'ayant eu raison, s'est quand même vu appliquer la disposition inconstitutionnelle. Il n'a donc en réalité pas profité de la décision qui lui donnait satisfaction. Mais rien n'empêche la Cour de ménager une exception dans l'exception en maintenant les effets de la disposition invalidée sauf à l'égard des parties engagées dans le litige qui a donné lieu à la procédure préjudicielle (voir l'arrêt n° 140/2008, rendu au contentieux de l'annulation et l'arrêt n° 18/2012, relatif au maintien des effets d'une disposition annulée par le Conseil d'État).

**30) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité du juge constitutionnel a-t-elle pour les autres procédures non définitivement jugées?**

Les autres juridictions appelées à appliquer la disposition jugée inconstitutionnelle sont placées devant un choix : soit, elles se conforment à l'arrêt de la Cour et ne lui posent pas de question nouvelle, soit elles interrogent à nouveau la Cour et se conforment alors à l'arrêt qui sera rendu en réponse à cette nouvelle question et qui sera très probablement identique au premier arrêt (voir réponse à la question 19). Ceci signifie que les procédures non définitivement jugées sont directement influencées par l'arrêt rendu sur une question posée par une autre juridiction.



**31) Quelles conséquences la décision d'inconstitutionnalité a-t-elle pour les personnes ayant fait l'objet de décisions administratives fondées sur la disposition législative déclarée entre-temps inconstitutionnelle et qui n'ont pas encore introduit de recours en annulation devant le juge administratif à la date de la censure ?**

Si le délai d'introduction du recours en annulation devant le juge administratif n'est pas encore expiré, ces personnes ont intérêt à introduire un tel recours et à faire valoir l'arrêt de la Cour constitutionnelle devant le juge administratif. Celui-ci aura également un choix : soit se conformer à la décision de la Cour constitutionnelle, soit interroger à nouveau celle-ci.

Si le délai d'introduction du recours administratif est expiré, les personnes qui sont dans cette situation ne peuvent pas introduire un recours administratif. Cela ne signifie pas, cependant, qu'elles se trouvent dépourvues de tout moyen d'attaquer la décision administrative illégale car fondée sur une disposition législative inconstitutionnelle. En effet, tout arrêt rendu par la Cour constitutionnelle sur question préjudicielle et constatant l'inconstitutionnalité de la disposition en cause a pour effet de faire courir un nouveau délai de six mois au cours duquel toute personne intéressée peut demander l'annulation de la norme à la Cour (article 4, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour). Une personne à qui la disposition inconstitutionnelle a été appliquée justifie certainement de l'intérêt requis pour en demander l'annulation. Suite à l'arrêt d'annulation de la disposition en cause par la Cour constitutionnelle, un nouveau délai pour attaquer les actes administratifs pris sur la base de cette disposition est ouvert (article 18 de la loi spéciale sur la Cour – voyez la réponse à la question 15).

**32) Est-ce que l'intéressé peut mettre à profit la décision d'inconstitutionnalité devant une autre juridiction ?**

La décision d'inconstitutionnalité s'impose au juge qui a posé la question préjudicielle ainsi qu'à tout juge appelé à statuer dans la même affaire (article 28 de la loi spéciale sur la Cour).

**32 bis) La décision est-elle lisible et compréhensible par le citoyen ? Pourquoi ?**

La Cour s'efforce de rendre ses décisions lisibles et compréhensibles par le plus grand nombre. Les décisions sont rédigées en langage commun et en style direct. La Cour a également décidé de ne pas utiliser de locutions latines, sauf exceptions. La motivation s'efforce d'être pédagogique.

La Cour n'organise jamais de conférence de presse au sujet des arrêts qu'elle rend. Toutefois, les journalistes intéressés peuvent obtenir des réponses aux questions d'éclaircissements qu'ils se posent auprès de deux référendaires



désignés à cette fin. En outre, les principaux arrêts de la Cour sont résumés dans son rapport annuel, qui bénéficie d'une large diffusion.

### **33) Y a-t-il des revirements de jurisprudence ?**

Les revirements de jurisprudence *stricto sensu* sont assez rares, même s'ils ne sont pas exclus. En revanche, les évolutions de jurisprudence sont plus fréquentes. Par « évolution de jurisprudence », on désigne les arrêts qui affinent ou ajoutent certains éléments à des arrêts antérieurs rendus au sujet de la même norme. Ces évolutions peuvent par exemple conduire à ce qu'une disposition qui avait été jugée conforme à la Constitution soit par la suite invalidée, mais uniquement dans la mesure où elle est interprétée dans un sens déterminé, ou encore uniquement lorsqu'elle est appliquée à tel type de situation. Lorsque la Cour l'estime utile, elle cite dans l'arrêt ultérieur les arrêts antérieurs, et elle indique les éléments qui la conduisent à faire évoluer sa jurisprudence (voyez par exemple l'arrêt n° 66/2003, rendu en matière d'établissement de la filiation).

## **C. AUTRES CAS**

### **34) Revient-il au citoyen d'effectuer son recours devant la juridiction constitutionnelle après que l'exception d'inconstitutionnalité qu'il a soulevée devant le tribunal a été jugée sérieuse par celui-ci ? Si oui, dans quel délai ? Selon quelle procédure ?**

Non, c'est la juridiction qui envoie la question préjudicielle à la Cour, le citoyen n'a pas d'initiative à prendre.

Si la juridiction refuse de poser la question préjudicielle soumise par une des parties, cette décision ne peut faire pas l'objet d'un recours distinct (article 29 de la loi spéciale sur la Cour).

### **35) Existe-t-il un mode de saisine par le citoyen non prévu par le questionnaire ? Si oui, indiquez-le et, le cas échéant, développez.**

Non.

## **II. Les droits et libertés des citoyens consacrés et protégés par les juges constitutionnels**

### **36) Il est ainsi attendu que soit précisé si les droits et libertés protégés par le juge :**

- sont expressément prévus par la Constitution ?
- sont contenus dans des normes internationales ?

– **sont des droits nouveaux reconnus par le juge ?**

La Cour constitutionnelle n'est, en principe, compétente que pour protéger les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution (Titre II). Toutefois, il est de jurisprudence constante que « parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination) figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique » et que « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles (garantissant les droits fondamentaux), les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles. »

La technique dite « combinatoire » permet donc à la Cour de protéger tous les droits et libertés garantis en Belgique, soit par la Constitution, soit par les traités et conventions de droit international (Convention européenne des droits de l'homme, Pactes de l'ONU, Conventions du Conseil de l'Europe, Charte européenne des droits fondamentaux, etc.), via le principe d'égalité. La même technique permet à la Cour de protéger des droits « nouveaux », qui ne sont pas expressément consacrés par la Constitution et qu'elle tire de certains principes généraux du droit ou de la combinaison de plusieurs droits fondamentaux. Ainsi, la Cour a-t-elle reconnu la « liberté académique » comme découlant à la fois de la liberté d'expression et de la liberté d'enseignement (arrêt n° 167/2005).

**37) À quelles catégories appartiennent les droits et libertés ?**

En 2011, les droits et libertés suivants ont été invoqués devant la Cour, souvent en combinaison (classement par ordre d'importance numérique) :

- droit à l'égalité et à la non-discrimination ;
- droit à la dignité humaine, qui comprend les droits économiques, sociaux et culturels (droit au travail, à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, droit à un logement décent, droit à la protection d'un environnement sain, droit à l'épanouissement culturel et social) ;
- droit à la liberté individuelle et à la légalité en matière pénale ;
- droit de propriété ;
- droits fondamentaux en matière fiscale ;
- droit à la protection de la vie privée et familiale ;
- droits des étrangers ;
- droits des enfants ;
- droits fondamentaux en matière d'enseignement (liberté et égalité) ;
- garanties juridictionnelles ;

- liberté d’expression ;
- liberté d’association.

**38 bis) Les décisions du juge constitutionnel permettent-elles l’émergence d’une conscience citoyenne ? Illustrez votre réponse par des cas concrets.**

En raison de sa conception large de sa saisine (voir le point 1 ci-dessus), les citoyens et les associations de défense des droits de ceux-ci, ainsi que les organisations et ordres professionnels tels que le Barreau, sont encouragés à introduire des recours ou à demander que des questions préjudicielles soient posées.

### **III. L’opinion des citoyens sur le juge constitutionnel**

**39) Quelle image les citoyens ont-ils du juge constitutionnel ?**

Il est difficile de savoir si les citoyens ont une image précise et correcte de la Cour constitutionnelle. Il n’existe pas, à notre connaissance, d’enquête ou de sondage relatifs à la Cour constitutionnelle. La presse se fait régulièrement l’écho des arrêts rendus par la Cour, de manière informative. Nous n’avons pas connaissance d’articles de presse critiques au sujet de la Cour ou des arrêts rendus.

En revanche, la doctrine juridique spécialisée, qui fait une large place aux arrêts de la Cour et les commente abondamment, ne se prive pas d’être critique lorsqu’elle estime que l’un ou l’autre arrêt le mérite. Les critiques négatives ou positives, lorsqu’elles sont formulées, portent sur le raisonnement juridique, sur l’argumentation ou sur la solution, jamais sur la personne des juges.

**40) Le juge constitutionnel est-il perçu par les citoyens comme un rouage essentiel de l’État de droit ?**

Créée en 1985 en tant qu’organe indispensable dans un État fédéral pour assurer l’arbitrage entre les différentes collectivités politiques fédérale et fédérées, la Cour est devenue, au fil du temps, une véritable cour constitutionnelle dont l’activité principale, à l’heure actuelle, est la protection des droits et libertés du citoyen vis-à-vis des différents législateurs.

Si les recours en annulation ne sont pas extrêmement nombreux (en 2010, la Cour a rendu 49 arrêts sur recours en annulation) par rapport au contentieux préjudiciel (sur la même période, la Cour a rendu 147 arrêts sur questions préjudicielles / pour 2011, ces chiffres sont respectivement de 65 et 161), la part des recours introduits par des citoyens (personnes physiques ou personnes morales, souvent des citoyens réunis en associations ou groupements) est significative puisque 94 % des recours auxquels il a été répondu en 2010 avaient

été introduits par des citoyens. Les statistiques pour 2011 montrent que 95 % des recours avaient été introduits par des citoyens. Le contentieux préjudiciel permet également d'assurer une protection efficace des droits fondamentaux des citoyens. Le nombre des questions posées montre que les juridictions du pays ont bien intégré le mécanisme et l'utilisent la plupart du temps à bon escient (57 arrêts constatent en 2011 une violation de la disposition faisant l'objet de la question préjudicielle).

On peut dire qu'actuellement, la Cour constitutionnelle est un élément essentiel du système institutionnel belge et est perçue comme telle.