COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE

1. PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Situation générale

1.1. Le principe de « sécurité juridique » est-il, en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de votre Constitution ?

Non, aucune disposition de la Constitution belge ne garantit le principe de sécurité juridique.

1.2. Est-ce un principe formellement reconnu dans la jurisprudence de votre Cour ? Depuis quand ? Sur quels fondements textuels ?

Oui.

La première apparition du principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour remonte à l'année 1988 (dans le 45e arrêt rendu par la Cour depuis son installation en 1985). Le principe de sécurité juridique apparaît d'abord dans le contexte du maintien des effets d'une norme annulée sur recours direct : la Cour, « dans un souci de sécurité juridique », décide de restreindre la portée rétroactive de l'annulation prononcée, afin que la validité d'actes administratifs pris sur la base d'une disposition annulée pour excès de compétence du législateur qui en était l'auteur (contentieux de la répartition de compétences dans un État fédéral) ne puisse être remise en cause.

Le fondement textuel qui permet à la Cour de maintenir les effets des dispositions qu'elle annule ne fait aucune référence au principe de la sécurité juridique : « Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine »[1]. Ce texte laisse le juge constitutionnel maître de

1. Art. 8, al. 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ; anciennement art. 6 de la loi spéciale du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

la « nécessité » du maintien des effets, sans préciser formellement pour quels motifs il peut le décider.

L'introduction du principe de sécurité juridique comme élément commandant une modulation des effets des arrêts par la Cour est donc prétorienne. Il n'en demeure pas moins que la disposition précitée était évidemment destinée à rencontrer le risque de l'insécurité juridique[2]. Comme la doctrine n'avait en effet pas manqué de le relever dès l'adoption de la loi sur la Cour, ce risque est inhérent au pouvoir d'annulation ou d'invalidation des normes par le juge constitutionnel[3].

L'on verra ci-dessous que la Cour ne s'est pas arrêtée là et qu'elle a consacré l'existence d'un véritable principe de sécurité juridique, appelé à remplir plusieurs fonctions distinctes dans sa jurisprudence. Le principe de sécurité juridique n'est d'ailleurs pas le seul qu'elle ait ainsi élevé au rang de « principe général de droit » et différents principes sont généralement combinés par la jurisprudence constitutionnelle.[4]

1.3. Merci d'indiquer les principales étapes de cette reconnaissance et ce qui a pu justifier les orientations retenues.

Comme dit ci-dessus, la reconnaissance par la Cour du principe de sécurité juridique est en premier lieu intervenue dans le contexte de la modulation par la Cour de la portée des arrêts d'annulation qu'elle prononçait. La Cour prenait ainsi acte de l'effet perturbateur, pour l'ordonnancement juridique et pour les droits acquis de certaines catégories de sujets de droit, de

2. A ce moment au seul contentieux de l'annulation. Le même risque n'avait pas été anticipé par le législateur au contentieux préjudiciel (voy. ci-dessous, point 3).
3. L.P. Suetens et R. Leysen, « Les questions préjudicielles : cause d'insécurité juridique ? », in *La sécurité juridique, Actes du colloque organisé par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, le 14 mai 1993*, Liège, éd. du Jeune Barreau de Liège, 1993, pp. 35-68 ; M.-Fr. Rigaux, « Les conséquences des arrêts d'annulation sur les actes juridiques dérivés de la norme annulée », in *La Cour d'arbitrage – Actualités et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 192 ; F. Delpérée, A. Rasson-Roland et M. Verdussen, « Belgique », Table ronde « Constitution et sécurité juridique », *AIJC*, 1999, p. 123.
4. Comme l'écrit le Professeur Françoise Leurquin-De Visscher, « dans l'opération d'identification de pareils principes, le pouvoir discrétionnaire du juge constitutionnel s'illustre de manière exemplaire » (F. Leurquin-De Visscher, « Principes, principes généraux et principes fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Annales de droit de Louvain*, 1996, p. 281.

l'annulation qu'elle prononçait, annulation à laquelle la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle confère un effet rétroactif. Comme la loi spéciale l'y autorise, elle maintient régulièrement les effets produits dans le passé par les décisions qu'elle annule. De jurisprudence constante, lorsque la question de maintien des effets d'une disposition annulée ou invalidée (voir infra, 3) est posée, la Cour examine l'opportunité de maintenir les effets à l'aune, notamment, des exigences de la sécurité juridique[5].

Par ailleurs, il est également arrivé que la Cour utilise le principe de la sécurité juridique pour étendre, ce qui est une autre façon de moduler les effets de ses arrêts, la portée de l'annulation prononcée à d'autres dispositions que celle qui était attaquée, pour des raisons de sécurité et de clarté juridiques[6].

Le principe de la sécurité juridique est ensuite apparu dans la jurisprudence constitutionnelle en tant qu'objectif poursuivi par le législateur et pouvant justifier une différence de traitement, dans le contexte dit de la « pacification communautaire » qu'a connu la Belgique à la fin des années 80. Ainsi, pour la première fois, l'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990 reconnaît que le législateur peut créer une différence de traitement en n'imposant des connaissances linguistiques pour les mandataires locaux que dans certaines communes (municipalités), en vue d'assurer la sécurité juridique dans ces communes où s'était développé un contentieux portant sur la connaissance linguistique des mandataires. L'objectif de garantir ou de restaurer la sécurité juridique permet dès lors au législateur de justifier une rupture d'égalité.

La même année, la Cour reconnaît l'existence d'un « principe fondamental de la sécurité juridique », qui se trouve cette fois opposé au législateur et occupe dès lors la place de norme de contrôle dans le contentieux constitutionnel. A l'occasion de cette première apparition en cette qualité dans la jurisprudence, le principe de la sécurité juridique est mis en lien avec l'exigence de non-rétroactivité des lois. Dans ce contexte, la Cour définit comme suit ce principe : « le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte

5. Voy. e.a. les arrêts n° 24/2018 du 1er mars 2018, 148/2017 du 21 décembre 2017, 83/2017 du 22 juin 2017, 66/2016 du 11 mai 2016, 2/2016 du 14 janvier 2016, 138/2015 du 15 octobre 2015, 116/2015 du 17 septembre 2015, 98/2014 du 30 juin 2014.
6. C.C., arrêt n° 73 du 22 décembre 1988.

déterminé au moment où cet acte se réalise. »[7] Après avoir affirmé et ainsi tracé les contours de ce principe, la Cour juge qu'en l'espèce, la législation attaquée n'a pas porté à celui-ci une atteinte disproportionnée.

Le principe de la sécurité juridique envisagé comme norme de contrôle de l'action législative s'affranchit ensuite du principe de non-rétroactivité des lois, pour acquérir un contenu autonome. Ainsi, en 1993, la Cour constitutionnelle reconnaît-elle un principe de la sécurité juridique qui, s'il était violé, pourrait conduire (en combinaison avec la violation du principe d'égalité[8]) à l'annulation ou l'invalidation de la norme : « Selon le principe fondamental de la sécurité juridique, le législateur ne peut porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit à se trouver en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes »[9]. En l'espèce, la Cour conclut à la non-violation de ce principe.

Il est remarquable que ce soit dans un arrêt de suspension que l'on retrouve la première invalidation d'une norme pour violation du principe de sécurité juridique, combiné avec le principe d'égalité. La Cour sanctionne la disposition attaquée, qui restreignait un avantage pour des raisons budgétaires à l'égard de certains ouvriers, pour le motif suivant : « La disposition litigieuse semble donc porter atteinte de manière excessive aux attentes légitimes que cette catégorie d'ouvriers mineurs pouvait nourrir de la même manière que ceux qui ont obtenu l'avantage visé et qui le conservent sous l'empire de la réglementation

7. C.C., arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990.
8. La Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour contrôler le respect par les législateurs (fédéral et fédérés) belges des principes généraux du droit. Elle n'est compétente que dans le mesure où le moyen ou la question préjudicielle est pris(e) de la violation d'une disposition constitutionnelle garantissant un droit ou une liberté fondamentale. Le moyen pris de la seule violation du principe de la sécurité juridique est en conséquence irrecevable (arrêt n° 24/96 du 27 mars 1996). Néanmoins, il est de jurisprudence constante que peut être invoquée la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination, en combinaison avec les droits et libertés garantis par le droit international et avec les principes généraux du droit. La reconnaissance, par la Cour constitutionnelle, d'un principe général de droit de la sécurité juridique a donc eu un effet sur sa compétence.
9. C.C., arrêt n° 10/93 du 11 février 1993.

antérieurement applicable »[10]. Est ainsi établie, à cette occasion, la relation entre le principe de sécurité juridique et les « attentes légitimes » du sujet de droit.

Au tournant du siècle, le principe de sécurité juridique était ainsi bien installé dans la jurisprudence constitutionnelle belge. A l'occasion d'une table ronde de Justice constitutionnelle consacrée à ce principe et tenue à l'Université d'Aix-Marseille en 1999, F. Delpérée, A. Rasson-Roland et M. Verdussen pouvaient ainsi constater : « Ce concept n'a pas toujours la même fonction. Il s'agit tantôt d'un principe qui, combiné avec les règles d'égalité et de non-discrimination, est opposé au législateur, surtout à l'égard de dispositions rétroactives, tantôt d'un principe sur lequel la Cour s'appuie pour limiter son contrôle de constitutionnalité, tantôt d'un objectif que le législateur, cette fois, invoque lui-même pour justifier les différences de traitement. »[11]

1.4. A défaut, qu'est-ce qui justifie, selon la Cour, l'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique ?

Sans objet.

1.5. Votre jurisprudence a-t-elle connu des évolutions récentes sur cette matière ?

La Cour a elle-même développé une jurisprudence lui permettant de maintenir les effets des dispositions invalidées au contentieux préjudiciel, sur la base du principe de la sécurité juridique (voir page suivante, point 3).

Par ailleurs, la sécurité juridique envisagée comme exigence de clarté et de prévisibilité de la norme est intimement liée au principe constitutionnel de légalité. La jurisprudence de la Cour relative à ce principe se trouve, actuellement, interrogée par une partie de la doctrine constitutionnelle belge (voir ci-dessous, 1.6).

1.6. Merci d'indiquer les aspects qui sont aujourd'hui débattus, au sein de votre Cour, quant à la protection de la sécurité juridique.

Il ne serait pas conforme à l'exigence de secret du délibéré prévalant à la Cour constitutionnelle de Belgique de dévoiler la teneur d'éventuels débats en son sein. En revanche, il peut

10. C.C., arrêt n° 28/96 du 30 avril 1996. Solution confirmée en les mêmes termes par l'arrêt d'annulation subséquent n° 49/96 du 12 juillet 1996.
11. F. Delpérée, A. Rasson-Roland et M. Verdussen, *op. cit.*, p. 119.

être signalé que la jurisprudence de la Cour relative à certains sujets connexes à la sécurité juridique fait aujourd'hui l'objet de critiques émanant de certains courants doctrinaux. Tel est le cas de la jurisprudence relative au principe de légalité.

Plusieurs articles de la Constitution belge contiennent un principe de légalité, c'est-à-dire qu'ils réservent au pouvoir législatif (« à la loi » ou « au décret[12] ») la compétence de réglementer certaines matières et d'introduire des limitations à certains droits fondamentaux. On identifie ainsi classiquement un principe de légalité en matière pénale (pas d'infraction et pas de peine sans texte légal)[13] et en matière fiscale (pas d'impôt sans loi)[14]. La Constitution belge contient également un principe de légalité en matière de protection du droit à la vie privée et familiale[15] ainsi qu'en matière de garantie des droits culturels, économiques et sociaux[16] et d'accès à l'enseignement[17] notamment. Lorsque la violation d'un de ces principes de légalité est invoquée devant la Cour, elle l'est fréquemment en combinaison avec la violation du principe de sécurité juridique. Cela n'est guère étonnant. Observant que « la sécurité juridique s'obtient à la fois par et contre le droit », B. Mathieu écrivait en 2001 déjà : « le principe de légalité relève, lui-même, d'une exigence de sécurité juridique en ce qu'il est pour chacun une garantie quant à la qualité de la norme juridique qui lui est appliquée » et il prédisait en conséquence « une promotion du rôle du juge »[18], appelé à jauger du respect par le législateur du principe de légalité.

Pour certains observateurs, l'exigence de légalité apparaît aujourd'hui en recul dans la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où sa consistance semble affaiblie. Ce recul est questionné en doctrine. Un colloque a récemment été organisé par l'Université Saint-Louis, Bruxelles, au titre évocateur de « L'exigence de légalité : un principe de la démocratie belge en péril ? »[19].

12. Le décret est, en droit belge, la norme législative adoptée par les entités fédérées.
13. Constitution, art. 12 et 14.
14. Constitution, art. 170.
15. Constitution, art. 22.
16. Constitution, art. 23.
17. Constitution, art. 24.
18. B. Mathieu, « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, décembre 2001.
19. Les actes de ce colloque paraîtront dans le courant de l'année 2019.

1.7. La jurisprudence constitutionnelle étrangère et/ou le droit international régional ont-ils eu une influence significative sur votre jurisprudence en matière de sécurité juridique ? Merci de le préciser.

Les premiers arrêts consacrant le principe de la sécurité juridique, dans ses trois rôles décrits supra sous 1.3, ne mentionnent ni la jurisprudence constitutionnelle étrangère, ni la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ou celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Il n'est donc pas possible d'affirmer que la reconnaissance par la Cour constitutionnelle belge du principe ait été influencée ou suscitée par des exemples étrangers ou internationaux.

De manière générale, la Cour ne cite jamais la jurisprudence d'autres juridictions constitutionnelles.[20] Il n'est dès lors pas étonnant que l'on ne trouve aucune référence à un arrêt rendu par une juridiction sœur en matière de sécurité juridique. Par contre, les dossiers de documentation constitués à l'intention des membres du siège et non rendus publics contiennent parfois de telles décisions. Les recherches effectuées pour répondre au présent questionnaire n'ont toutefois révélé aucune « influence » d'une jurisprudence étrangère sur la reconnaissance et la fixation du principe de la sécurité juridique par la Cour constitutionnelle belge.

En revanche, il est très fréquent que la Cour se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à celle de la Cour de justice de l'Union européenne.

La Cour constitutionnelle cite la Cour européenne des droits de l'homme à de nombreuses reprises pour faire sienne la jurisprudence de celle-ci en ce qui concerne l'exigence de sécurité juridique en matière d'accès au juge (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme). Ainsi, la Cour répète-t-elle régulièrement que si les règles relatives aux formalités procédurales et aux délais « visent à assurer une bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique (CEDH, 28 octobre 1998, *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, § 45) »[21], « le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité

20. A ce sujet, voy. A. Alen et K. Muylle, « Du (non-) usage de précédents étrangers par la Cour constitutionnelle belge », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2015, pp. 279-303.
21. C.C., arrêt n° 134/2018 du 11 octobre 2018.

juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente (CEDH, 24 mai 2011, *Sabri Gunes c. Turquie*, § 58 ; 13 janvier 2011, *Evaggelou c. Grèce*, § 19 ; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 66) »[22].

Un autre domaine dans lequel la Cour constitutionnelle s'inspire abondamment de la jurisprudence strasbourgeoise est celui de la compatibilité des règles gouvernant l'établissement de la filiation avec le droit à la vie privée et familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). La Cour constitutionnelle l'utilise pour conforter sa propre jurisprudence selon laquelle la sécurité juridique peut représenter une limite à la contestation illimitée de la paternité établie, même s'il faut bien reconnaître qu'en cette matière, les limitations admises sont de moins en moins nombreuses[23].

En matière fiscale, citant cette fois un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 juillet 2012 (CJUE, 5 juillet 2012, C-318/10, *SIAT,* points 57 et 58), la Cour renforce sa propre démonstration : « le droit de l'Union européenne s'oppose également à un régime fiscal qui ne permet pas d'établir au préalable et de manière suffisamment précise son champ d'application et laisse subsister un doute quant à l'applicabilité de ce régime fiscal. Un tel régime ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique, qui impliquent que les règles de droit soient claires et prévisibles, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir des effets préjudiciables pour les particuliers et les entreprises »[24].

Contentieux de la sécurité juridique

1.8. Le principe de sécurité juridique est-il pleinement invocable dans le contentieux constitutionnel incident ?

Oui.

Même si la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement le respect par une norme de valeur législative d'un principe

22. C.C., arrêt n° 87/2018 du 5 juillet 2018. Voy. également C.C., arrêts n° 18/2012 du 9 février 2012, 155/2015 du 29 octobre 2015, 160/2016 du 14 décembre 2016, 43/2017 du 30 mars 2017, 2/2018 du 18 janvier 2018.
23. C.C., arrêts n° 165/2013 du 5 décembre 2013, 16/2014 du 29 janvier 2015, 46/2014 du 20 mars 2014, 139/2014 du 25 septembre 2014, 145/2014 du 9 octobre 2014, 3/2018 du 18 janvier 2018.
24. C.C., arrêt n° 24/2018 du 1er mars 2018.

général de droit, celui-ci peut être combiné avec la violation des dispositions constitutionnelles qui garantissent l'égalité et la non-discrimination. Il s'agit d'une technique classique de contentieux constitutionnel, qui a pour but de rendre la Cour constitutionnelle compétente pour exercer un contrôle de la compatibilité des normes de valeur législative avec tous les principes généraux du droit, en ce compris le principe de sécurité juridique.

1.9. Le principe de sécurité juridique est-il fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant votre Cour ? Merci d'indiquer les données statistiques chiffrées (nombre/taux d'invocation selon le contentieux, domaines des affaires concernées…).

Il n'est pas possible de livrer des statistiques en cette matière sur tous les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle. L'auteur du présent rapport a donc effectué la recherche sur les cinq dernières années.

Le tableau qui suit renseigne le nombre d'arrêts mentionnant le principe de la sécurité juridique au cours de l'année considérée (recours en annulation et questions préjudicielles confondus), le nombre total d'arrêts rendus cette année-là, le nombre d'arrêts dans lesquels le principe de la sécurité juridique est invoqué par la Cour pour motiver une modulation des effets des arrêts, le nombre d'arrêts dans lesquels la sécurité juridique est un objectif poursuivi par la législation examinée par la Cour, permettant, le cas échéant, de justifier une atteinte à un droit fondamental et le nombre d'arrêts dans lesquels le principe de la sécurité juridique tient la place de norme de contrôle dans l'examen de constitutionnalité.

Année	Nombre d'arrêts rendus	Arrêts mentionnant le principe	%	Maintien des effets	But poursuivi	Norme de contrôle
2014	191	30	16	3	16	11
2015	180	37	20	2	12	23
2016	170	26	15	4	12	10
2017	151	25	16	3	14	8
2018	183	16	8	3	7	6
TOTAL	***875***	***134***	***15***	***15***	***61***	***58***

1.10. **Le principe de sécurité juridique est-il mobilisé par vos cours en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la Constitution ? Si oui, dans quels cas ? Est-ce fréquent ? Merci de l'illustrer.**

L'objectif de sauvegarder ou de restaurer la sécurité juridique est régulièrement invoqué par le défenseur de la norme attaquée ou en cause pour justifier une atteinte à un droit fondamental protégé par la Constitution. La Cour admet qu'un objectif de cet ordre puisse être poursuivi et, au terme d'un contrôle de proportionnalité au cours duquel elle confronte l'importance de poursuivre la sécurité juridique dans le contexte concret de l'adoption de la norme examinée et l'ampleur de l'atteinte au droit protégé, elle conclut à la violation ou à la non-violation de ce dernier.

Exemples :

La Cour a jugé à plusieurs reprises que l'objectif d'assurer la sécurité juridique justifie les limitations au droit d'agir en justice que sont l'imposition de délais pour l'introduction de procédures judiciaires ou de recours et la fixation du point de départ de ces délais qui ne soit pas tributaire du comportement des parties[25].

Le législateur peut, pour garantir la sécurité juridique de la filiation des enfants, limiter les possibilités de reconnaissance de paternité (l'action ne peut être intentée que par l'enfant, la mère, l'homme qui a reconnu et celui qui revendique la paternité) et les soumettre à certaines conditions (ceux qui ont consenti à la reconnaissance ne peuvent pas la contester, sauf à prouver que leur consentement a été vicié), ce qui constitue une ingérence dans le droit à la vie privée et familiale des personnes concernées[26]. Pour la même raison, il peut enserrer le droit de contestation de la paternité du mari de la mère par celui-ci ou par l'homme qui revendique la paternité, même lorsqu'il n'est pas contesté que ce dernier est le père biologique, dans un délai court[27].

L'atteinte au droit à un juge occasionnée par un délai particulièrement court (huit jours) pour introduire un recours contre le

25. C.C., arrêts n° 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006, 85/2007, 123/2007, 162/2007, 178/2009, 69/2016 du 11 mai 2016 et 41/2017 du 22 mars 2017.
26. C.C., arrêts n° 139/2013 du 17 octobre 2013 ; 139/2014 du 25 septembre 2014 ; 38/2015 du 19 mars 2015 ; 126/2015 du 24 septembre 2015.
27. C.C., arrêts n° 46/2013 du 28 mars 2013 ; 145/2014 du 9 octobre 2014.

résultat d'élections au sein d'instituts professionnels est également justifiée par l'objectif de préserver la sécurité juridique[28].

2. LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Confiance et attentes légitimes

2.1. Quelle protection accordez-vous aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit ?

2.2. Comment votre Cour protège-t-elle la « confiance légitime » ou les situations légalement acquises ?

Analysant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, Jan Theunis observe que « le principe de la confiance légitime peut être considéré comme une subdivision [du principe de la sécurité juridique], cependant que l'interdiction de réglementation rétroactive en est une autre ».[29] Cet auteur définit l'incidence du principe de la confiance légitime sur le contrôle de constitutionnalité des lois comme suit : « dans certains cas, le législateur doit tenir compte, en cas de modification de la loi, de la confiance suscitée ou des attentes légitimes qu'il fait naître chez les justiciables ».[30] La Cour constitutionnelle l'exprime également : « Le principe de confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, (…), qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les justiciables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes. »[31]

C'est principalement lorsqu'est questionnée la constitutionnalité de mesures transitoires – ou, à l'inverse, la constitutionnalité de l'absence de telles mesures – accompagnant un changement législatif que surgit l'argument du respect dû à la confiance légitime. La Cour juge régulièrement que si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et qu'en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Le principe d'égalité entre les citoyens n'est violé que si l'absence de régime transitoire entraîne une différence de traitement insusceptible de justification

28. C.C., arrêt n° 171/2011 du 10 novembre 2011.
29. J. Theunis, « Le principe de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *Rev. b. dr. const.*, 2008, p. 6.
30. *Ibid.*, p. 9.
31. C.C., arrêt n° 170/2016 du 22 décembre 2016.

raisonnable ou « s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime ». L'atteinte est jugée excessive « lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire. »[32]

Néanmoins, la Cour répète également régulièrement que « le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé pour la seule raison qu'une nouvelle disposition déjouerait les calculs de ceux qui avaient compté sur le maintien de la politique antérieure »[33]. Il en va notamment ainsi en droit familial : « Le mariage ne fait pas naître pour les personnes qui se marient l'espoir légitime que la réglementation légale en matière de divorce continuera à leur être appliquée même si le législateur estime devoir la modifier pour des motifs d'intérêt général. »[34] Même en matière pénale, la Cour considère, suivant en cela l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme, que l'insécurité qui tient à ce qu'une infraction, déjà punissable au moment où elle est commise, peut encore être punie des mêmes peines après l'expiration du délai escompté, par l'effet d'une prolongation du délai de prescription de l'action publique applicable immédiatement, même si les attentes de l'inculpé sont ainsi déjouées, peut être justifiée.[35]

2.3. Votre Cour appréhende-t-elle la protection de ces situations de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

Bien que le contrôle de constitutionnalité soit, en principe, un contrôle abstrait, le juge constitutionnel adopte très régulièrement une posture très concrète, s'intéressant à l'effet réel produit par la norme abstraite sur la situation concrète de ses destinataires. C'est, inévitablement, le cas au contentieux préjudiciel, puisque celui-ci revêt un caractère « mixte », « en ce qu'il porte sur une norme abstraite mais au sujet d'un cas concret »[36]. C'est également souvent le cas au contentieux de l'annulation (éventuellement assorti d'une première étape

32. C.C., arrêt n° 67/2008 du 17 avril 2008.
33. C.C., arrêt n° 42/2016 du 17 mars 2016.
34. C.C., arrêt n° 172/2008 du 3 décembre 2008.
35. C.C., arrêt n° 165/2015 du 19 novembre 2015, qui se réfère à CEDH, 22 juin 2000, *Coëme e.a. c. Belgique*, §§ 149-151.
36. P. Martens, « Le contrôle préjudiciel de constitutionnalité est-il un art abstrait ? », in X., *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 432.

en suspension) et, singulièrement, lorsqu'est invoqué l'argument de la violation de la confiance légitime ou des attentes légitimes des justiciables.

Ainsi, examinant une disposition d'application immédiate, qui imposait à une catégorie de professionnels, à savoir les psychothérapeutes, de respecter des conditions nouvelles pour exercer et qui créait une interdiction immédiate de poursuivre l'exercice de cette profession à toutes les personnes ne répondant pas à cette condition, la Cour constitutionnelle constate que le législateur a porté atteinte aux attentes légitimes d'une partie des psychothérapeutes qui exerçaient jusque-là et qui s'attendaient à pouvoir continuer à le faire. Elle suspend, puis elle annule la législation attaquée, « mais uniquement en ce que les parties requérantes dénoncent l'absence d'un quelconque régime transitoire destiné aux personnes qui, durant la période précédant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, exerçaient la pratique de la psychothérapie sans satisfaire aux conditions nouvellement instituées »[37]. En d'autres termes, la norme elle-même ne pose pas de problème de constitutionnalité, c'est uniquement lors de son application concrète à une catégorie de personnes que se révèle un manque de respect, par le législateur, des attentes légitimes d'une catégorie de destinataires.

Un autre exemple est donné par un recours en annulation, assorti d'une demande de suspension, visant un décret[38] posant des exigences relatives à la fonction de directeur d'établissement d'enseignement. Si la Cour reconnaît, de manière abstraite, que « Le législateur décrétal peut, en vue d'assurer la qualité de l'enseignement bénéficiant d'un financement public, exiger que le directeur de l'établissement dispose de certaines capacités, qualifications ou formations garantissant qu'il possède les qualités requises pour cette charge, de même qu'il peut sanctionner la méconnaissance de cette exigence », elle constate que, concrètement, étant donné qu'aucune mesure dérogatoire n'a été prévue pour les directeurs n'appartenant pas au personnel subsidié de l'établissement dont ils assument la direction et qui sont en fonction au moment de l'entrée en vigueur du décret, l'application immédiate du décret à cette

37. C.C., arrêts n° 170/2016 du 22 décembre 2016 (suspension) et 39/2017 du 16 mars 2017 (annulation).
38. Le décret est la norme législative adoptée au niveau fédéré.

catégorie de personnes cause une atteinte injustifiable à leurs attentes légitimes. En l'espèce, le recours avait fait apparaître qu'une seule personne se trouvait dans cette situation. La Cour a dès lors aménagé sa décision de façon à ce que l'application du décret soit suspendue à son égard.[39]

2.4. **Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.**

Sur l'ensemble de la jurisprudence de la Cour (arrêtée au 31 décembre 2018), on dénombre 11 annulations[40] (sur recours) de normes pour violation du principe de la confiance légitime (combiné avec les dispositions constitutionnelles garantissant l'égalité et la non-discrimination) et 6 invalidations[41] (sur question préjudicielle) pour le même motif.

Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi

2.5. **Quelle protection accordez-vous aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?**

2.6. **Avez-vous consacré une exigence de normativité de la loi ?**

Comme dit ci-dessus, la Constitution belge contient plusieurs dispositions qui consacrent un principe de légalité. Ces dispositions imposent que certaines matières soient réglées « par la loi », « par le décret » ou « par le législateur ». Ce principe est interprété comme contenant deux volets : d'une part, un volet formel, qui implique que le pouvoir réglementaire ne peut se saisir d'une matière réservée par la Constitution à la loi et qui implique également que le législateur ne peut déléguer entièrement la pouvoir de régler la matière considérée au pouvoir exécutif et, d'autre part, un volet matériel qui implique que la loi doit être rédigée en termes clairs et suffisamment précis. A l'instar de

39. C.C., arrêt n° 106/2007 du 19 juillet 2007.
40. C.C., arrêts n °28/2002 du 30 janvier 2002 ; 107/2004 du 16 juin 2004 ; 180/2005 du 7 décembre 2005 ; 67/2008 du 17 avril 2008 ; 172/2008 du 3 décembre 2008 ; 90/2011 du 31 mai 2011 ; 63/2013 du 8 mai 2013 ; 80/2014 du 8 mai 2014 ; 86/2015 du 11 juin 2015 ; 39/2017 du 16 mars 2017 ; 51/2018 du 26 avril 2018.
41 . C.C., arrêts n° 154/2002 du 6 novembre 2002 ; 183/2002 du 11 décembre 2002 ; 77/2006 du 17 mai 2006; 59/2009 du 25 mars 2009 ; 99/2016 du 30 juin 2016 ; 164/2016 du 22 décembre 2016.

la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère que « la législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention »[42], la Cour constitutionnelle exige également, chaque fois que la Constitution belge consacre un principe de légalité, que la loi soit suffisamment claire et prévisible pour permettre à chacun de prévoir les conséquences juridiques de ses actes.

Un tel principe de légalité est consacré par la Constitution et régulièrement invoqué devant la Cour dans les domaines suivants : la définition des infractions et de la procédure pénale (Const., art. 12 et 14), le prélèvement fiscal (Const., art. 170), les ingérences dans le droit à la vie privée et familiale (Const., art. 22), la garantie des droits économiques, sociaux et culturels (Const., art. 23), la garantie des droits de l'enfant (Const., art. 22*bis*), les limitations des droits fondamentaux des étrangers (Const., art. 191).

En matière pénale, qui est le domaine dans lequel la légalité matérielle fait l'objet de la plus grande attention, la Cour a adopté les principes suivants :

« Le principe de légalité en matière pénale qui découle de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir

42. E.a., CEDH, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, § 117.

du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale. »[43]

Appliquant ces principes, la Cour a jugé que l'infraction ainsi définie : « Quiconque pose des actes ou en donne l'ordre et est conscient ou peut présumer raisonnablement qu'ils pourront détruire ou nuire gravement aux éléments naturels des environs, est tenu de prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander pour prévenir, limiter ou, si cela n'est pas possible, restaurer la destruction ou les dommages », n'était pas compatible avec le principe de légalité en matière pénale. La Cour a considéré, en particulier, que les termes « actes » et « éléments naturels » ne pouvaient en soi constituer la définition d'une infraction, sans créer une insécurité inadmissible en raison du fait qu'ils n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis[44].

Il peut arriver que la Cour « sauve » la norme du constat de l'inconstitutionnalité en imposant une interprétation ou en donnant des indications quant à la façon dont la norme doit être comprise et appliquée. Un exemple de cette technique est donné par l'arrêt n° 72/2016 du 25 mai 2016, qui a, pour l'essentiel, rejeté un recours en annulation dirigé contre la loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public. Les griefs des parties requérantes étaient en grande partie tirés du manque de clarté de la loi pénale et donc de l'imprévisibilité qu'elle engendrait quant aux comportements incriminés. La Cour s'est livrée à l'exégèse du mot « comportement », de façon à y inclure les « gestes sexistes », alors que le texte de la loi, de façon curieuse, visait une fois les « comportements » et une autre fois les « gestes et comportements »[45].

43. Voy. notamment l'arrêt n° 8/2018 du 18 janvier 2018.
44. C.C., arrêt n° 82/2008 du 27 mai 2008.
45. Pour d'autres exemples, voy. les arrêts n° 76/2009 du 5 mai 2009 relatif à l'incrimination de harcèlement, 17/2009 du 12 février 2009, 39/2009 et 40/2009 du 11 mars 2009 relatifs à l'incrimination de discrimination, 102/2008 du 10 juillet 2008 relatif à la notion d' « indicateur ».

La Cour se réfère également, lorsqu'il y a lieu, à la jurisprudence établie par la Cour de cassation et par les juridictions pénales pour éclairer le contenu d'une incrimination, ce qui lui permet de rejeter le grief d'imprévisibilité de la loi[46].

Appelée à juger de la conformité au principe de clarté de la loi pénale de l'article 442*quater* du Code pénal, qui incrimine l'abus de la situation de faiblesse physique ou psychique d'une personne, la Cour a elle-même, après avoir cité les travaux préparatoires, indiqué l'interprétation qu'il convenait de retenir de la disposition : « Il s'ensuit que la loi exige que l'auteur sût que la victime se trouvait dans un état de faiblesse, que son acte constituait un abus de cette situation, c'est-à-dire un comportement spécifique tirant volontairement parti de la diminution de vigilance de la victime, et que ce comportement qu'il induisait chez la victime était susceptible de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou mentale ou au patrimoine de celle-ci. » Elle en a ensuite conclu que « la notion d''abus frauduleux' n'est pas à ce point vague qu'elle ne permettrait pas à chacun de savoir si un comportement, au moment où il est adopté, pourrait entraîner la responsabilité pénale de l'intéressé. »[47]

Le contrôle de la Cour, au titre de la prévisibilité de la loi pénale, tient compte également de la qualité des destinataires de celle-ci et du domaine concerné.[48] Ainsi, dans le contexte médical, elle reconnaît qu'il y a lieu « de veiller à ce que la législation ne soit pas rédigée en des termes trop rigides », parce qu'il « faut en effet pouvoir tenir compte, dans son application, des

46. Voy. par exemple les arrêts n° 17/2010 du 25 février 2010 et 154/2007 du 19 décembre 2007.
47. C.C., arrêt n° 146/2013 du 7 novembre 2013.
48. Voy. par exemple C.C., arrêt n° 163/2013 du 5 décembre 2013 : « Il convient enfin d'observer que lorsque les destinataires d'une incrimination, comme ceux qui pourraient être poursuivis pour violation du secret professionnel, ont, comme en l'espèce, un statut particulier en vertu duquel ils disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements, on peut attendre de leur part qu'ils fassent preuve, en toute circonstance, de la vigilance nécessaire pour mesurer les limites du devoir de secret qu'implique leur état ou l'exercice de leur profession et d'une prudence accrue lorsqu'il n'existe pas de précédent comparable en jurisprudence (voy., mutatis mutandis, CEDH, 6 octobre 2011, Soros c. France, § 59) » (B.11).

évolutions en médecine et des nouveautés ou améliorations dans les techniques médicales ». La Cour ajoute dans cet arrêt que « lorsque les destinataires d'une incrimination, comme en l'espèce les médecins, ont un statut particulier en vertu duquel ils disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements, on peut attendre de leur part qu'ils fassent preuve, en toutes circonstances, de la vigilance nécessaire et d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier », ce qui a pour effet d'assouplir l'exigence de prévisibilité de la norme[49] ou, plus exactement, de restreindre sa portée aux destinataires de la loi[50].

L'exigence de prévisibilité de la loi reconnue par la Cour comme norme de contrôle dans d'autres domaines est semblable mais revêt généralement une portée atténuée. En ce qui concerne les ingérences dans le droit à la vie privée et familiale, par exemple[51], la Cour a fixé sa jurisprudence en ce sens :

« En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de

49. C.C., arrêts n° 106/2017 du 28 septembre 2017 ; 1/206 du 14 janvier 2016 ; 110/2015 du 17 septembre 2015.
50. Ainsi, une loi rédigée en termes très techniques qui ne s'adresse qu'à six catégories de médecins spécialistes est conforme au principe de prévisibilité, dès lors que ces médecins « doivent être réputés connaître les limites des régions anatomiques en question, d'autant qu'il s'agit des régions sur lesquelles porte leur spécialité », ceux-ci peuvent donc apprécier les conséquences pénales de leurs comportements (arrêt n° 110/2015 précité, B.13).
51. Voy. aussi, en ce qui concerne l'exigence de prévisibilité en matière d'accès à l'enseignement, les arrêts n° 85/2017 du 6 juillet 2017 et 121/2009 du 16 juillet 2009 ; en matière d'exercice du droit de grève, l'arrêt n° 64/2017 du 18 mai 2017 ; en matière d'ingérence dans le droit à l'exercice d'un culte, les arrêts n° 45/2017 du 27 avril 2017 et 93/2010 du 29 juillet 2010.

la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. »[52]

Cette exigence de prévisibilité est influencée par celle qui a été développée par la Cour européenne des droits de l'homme au contentieux de l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée), que la Cour mobilise toujours en combinaison avec la disposition constitutionnelle interne : « De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30). La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention (CEDH, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, § 117). »[53]

Confrontée à la question de l'admissibilité d'ingérences des autorités publiques dans les données personnelles des citoyens, la Cour opère un contrôle qui devient très concret. Sa jurisprudence est fixée en ce sens que « toute personne doit savoir de manière suffisamment précise les circonstances et conditions dans lesquelles une ingérence dans sa vie privée est autorisée, en particulier en ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel » de sorte que « toute personne doit dès lors avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par ce traitement de données et des conditions et finalités dudit traitement ».[54] Elle examine ensuite le type de données collectées, le traitement qui en est fait et s'interroge sur la possibilité qu'ont les citoyens de prévoir, à la lecture du texte législatif, quelles informations personnelles

52. Voy. e.a. C.C., arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018.
53. *Ibid.*
54. C.C., arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018.

seront transmises et utilisées par les autorités. Elle tient compte, lors de cet examen, du caractère abstrait, relatif et évolutif de certaines menaces à prendre en considération par les autorités et admet dès lors, dans une certaine mesure, qu'un pouvoir d'appréciation limité soit laissé à celles-ci, par exemple pour déterminer le contenu à conférer à la notion d' « ordre public ».[55]

L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est également observable en matière de droit au respect des biens, dans laquelle la Cour considère :

« Toute ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens doit être prévue par une norme formulée de façon suffisamment précise pour permettre aux personnes concernées – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Le niveau de précision requis dépend dans une large mesure du contenu de la mesure en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (CEDH, grande chambre, 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, §§ 136, 147 ; grande chambre, 25 octobre 2012, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, §§ 95-97 ; 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, §§ 88-89 ; grande chambre, 5 septembre 2017, *Fábián c. Hongrie*, §§ 64-66). »[56]

Cette exigence de prévisibilité rejoint celle qui se déduit de l'article 170 de la Constitution, lequel contient le principe de légalité de l'impôt. La Cour rappelle régulièrement que cette disposition constitutionnelle « exige que la loi fiscale contienne des critères précis, non équivoques et clairs au moyen desquels la base imposable peut être déterminée »[57] ou encore « au moyen desquels il peut être décidé qui est redevable et pour quel montant ».[58] Le cas échéant, la Cour impose elle-même

55. Voy. l'arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 : « En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans une banque de données de la police dont l'usage est en principe large, il faut dès lors établir clairement les cas dans lesquels des données relatives à une personne peuvent être traitées dans une banque de données de la police. Ainsi, le législateur doit au moins indiquer la nature des données qui peuvent être traitées et les circonstances dans lesquelles elles sont susceptibles d'être traitées. »
56. C.C., arrêt n° 61/2018 du 31 mai 2018.
57. C.C., arrêt n° 24/2018 du 1er mars 2018.
58. C.C., arrêt n° 92/2015 du 18 juin 2015.

l'interprétation qu'il convient de conférer à la disposition examinée, ce qui a pour effet de lui donner un contenu et une portée clairs, précis et prévisibles.[59]

En cette matière, on relève également une influence directe de la jurisprudence élaborée par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de l'exigence de prévisibilité de la loi :

« Au demeurant, le droit de l'Union européenne s'oppose également à un régime fiscal qui ne permet pas d'établir au préalable et de manière suffisamment précise son champ d'application et laisse subsister un doute quant à l'applicabilité de ce régime fiscal. Un tel régime ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique, qui impliquent que les règles de droit soient claires et prévisibles, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir des effets préjudiciables pour les particuliers et les entreprises (CJUE, 5 juillet 2012, C-318/10, SIAT, points 57 et 58). »[60]

Pour le surplus, la Cour n'a pas développé de principe général de « normativité » de la loi dans les domaines dans lesquels la Constitution n'exige pas expressément l'intervention d'une loi ou d'une norme de valeur législative[61]. Elle n'a pas non plus développé d'exigence de « normativité » de la loi si l'on entend cette expression comme la nécessité que toute loi ait un contenu normatif solide (à l'inverse de la « *soft law* »).

59. Voy. par exemple l'arrêt n° 24/2018 précité : « Compte tenu notamment de ce qui a été dit au cours des travaux préparatoires, l'ajout à l'article 207, alinéa 2, du CIR 1992 doit être interprété en ce sens qu'il confirme simplement le principe, contenu dans l'article 219ter, § 5, du même Code, selon lequel aucune déduction ne peut être opérée sur la base imposable de la 'Fairness Tax' établie conformément aux paragraphes 1er à 4 de cette disposition. Sous réserve de cette interprétation, la portée des mots 'ni sur les dividendes visés à l'article 219ter' figurant à l'article 207, alinéa 2, du CIR 1992 est donc suffisamment claire et cette disposition satisfait aux exigences du principe de légalité en matière fiscale. » (B.30).
60. C.C., arrêt n° 24/2018 du 1er mars 2018.
61. Dans un arrêt n° 138/2015 du 15 octobre 2015, la Cour relève toutefois que la disposition législative concernée par le contrôle a une portée suffisamment claire, « indépendamment du fait que la disposition attaquée ne concerne pas des matières pour lesquelles la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques imposent l'intervention du législateur ».

2.7. **Quelle valeur accordez-vous à la promotion de la simplification du droit ? Est-ce une exigence mobilisée au contentieux ?**

A notre connaissance, la Cour constitutionnelle n'a jamais sanctionné une disposition législative au motif qu'elle était trop complexe.

2.8. **Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.**

Une recherche sur toute la jurisprudence de la Cour (arrêtée au 31 décembre 2018) indique que celle-ci a, à 10 reprises au contentieux de l'annulation[62] et à 3 reprises au contentieux préjudiciel[63], constaté une violation du principe de prévisibilité de la loi, considéré de manière autonome (ne sont pas comptabilisées ici les violations du principe de prévisibilité combiné avec celui de la non-rétroactivité des lois, qui fait l'objet de la question 2.13).

Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

2.9. **Quelle protection accordez-vous à la protection des contrats légalement conclus ?**

Il y a peu de jurisprudence en cette matière. On peut néanmoins citer un arrêt de 2011, rendu sur recours, qui annule une disposition qui modifiait de manière significative les conditions dans lesquelles l'assureur pouvait modifier certains éléments du contrat d'assurance maladie individuel durant la période d'exécution de celui-ci, à partir d'une date située environ deux ans avant la date de la loi attaquée. La Cour a jugé que les assureurs concernés par la nouvelle disposition ne pouvaient prévoir, durant la période s'étendant entre la date à laquelle les nouvelles dispositions produisaient leurs effets et la date de publication de ces dispositions, qu'ils ne pouvaient modifier certains éléments de cette convention que dans les conditions

62. C.C., arrêts n° 56/2002 du 28 mars 2002 ; 69/2003 du 14 mai 2003 ; 158/2004 du 20 octobre 2004 ; 14/2005 du 19 janvier 2005 ; 131/2005 du 19 juillet 2005 ; 151/2006 du 18 octobre 2006 ; 105/2007 du 19 juillet 2007 ; 108/2016 du 14 juillet 2016 ; 24/2018 du 1er mars 2018 ; 76/2018 du 21 juin 2018.
63. C.C., arrêts n° 136/2004 du 22 juillet 2004 ; 71/2006 du 10 mai 2006 et 82/2008 du 27 mai 2008.

décrites par les nouvelles dispositions. La Cour en conclut que ces dispositions ont un effet rétroactif.

A propos de la rétroactivité des dispositions législatives, la Cour estime de manière générale que « la non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique », que « cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est posé » et que « la rétroactivité n'est justifiée que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ». En l'absence d'un « objectif d'intérêt général dont la réalisation rend indispensable la rétroactivité » en l'espèce, la Cour annule l'application rétroactive de la disposition attaquée.[64]

2.10. Quelle protection accordez-vous à la protection de la chose jugée et aux décisions de justice ? (Notamment à l'égard des lois de validation)

La Cour constitutionnelle juge de manière constante que « l'octroi d'un effet rétroactif à une règle de droit signifie en principe que cette règle s'applique aux rapports juridiques nés et définitivement accomplis avant son entrée en vigueur ; cette règle ne peut alors être applicable qu'à des litiges en cours et futurs, et n'a aucune influence sur des litiges terminés »[65].

La Cour est très ferme sur le principe selon lequel les décisions juridictionnelles ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours, qui est un principe fondamental de l'ordre juridique belge. Il en résulte que « même quand il légifère rétroactivement et que cette rétroactivité est justifiée, le législateur ne peut, sous peine de méconnaître un des principes essentiels de l'État de droit, remettre en cause les décisions judiciaires devenues définitives », de sorte que la différence de traitement induite par une disposition rétroactive entre les justiciables, selon qu'ils ont déjà obtenu une décision judiciaire définitive ou pas, est justifiée[66]. La Cour juge encore qu' « aucune circonstance » ne pourrait justifier qu'une catégorie de personnes soit privée « du bénéfice de décisions judiciaires devenues définitives »[67].

64. C.C., arrêt n° 90/2011 du 31 mai 2011.
65. C.C., arrêts n° 25/90 du 5 juillet 1990 et 36/90 du 22 novembre 1990.
66. C.C., arrêt n° 199/2009 du 17 décembre 2009. Voy. aussi les arrêts n° 6/2009 du 15 janvier 2009 et 177/2005 du 7 décembre 2005.
67. C.C., arrêt n° 17/2000 du 9 février 2000.

2.11. Quelle protection accordez-vous à l'exigence de non-rétroactivité de la loi ? Comment s'opère, dans votre jurisprudence, l'encadrement de la rétroactivité législative ?

Si le législateur ne peut en aucun cas remettre en cause les décisions de justice définitives (voir ci-dessus, 2.10), de même qu'il ne peut en aucun cas violer le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère garanti par, notamment, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme[68], il ne lui est pas formellement interdit pour le surplus de légiférer de manière rétroactive ni même d'interférer, ce faisant, dans des procédures judiciaires en cours.

La Cour a adopté des principes jurisprudentiels en vue de baliser l'admissibilité de la rétroactivité législative, au regard du principe de sécurité juridique, suivant une sévérité progressive selon que la disposition rétroactive interfère ou pas dans des procédures en cours :

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but ou pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous. »[69]

68. Voy. notamment l'arrêt n° 157/2007 du 19 décembre 2007 : Le principe d'égalité, combinés avec l'article 7 de la CEDH, serait violé « s'il était établi que la condamnation d'office, sur la base de [la disposition en cause], au paiement des cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés, en dépit de leur caractère civil apparent, constitue en réalité une mesure pénale et que ces dispositions s'appliquent également à des faits commis avant l'entrée en vigueur [de cette disposition] ». Voy. également les arrêts n° 138/2005 du 19 juillet 2005 et 151/2005 du 5 octobre 2005 ; 73/2005 du 20 avril 2005.

69. Jurisprudence constante. Voy. e.a. C.C., arrêt n° 125/2018 du 4 octobre 2018.

Lorsque la Cour n'aperçoit pas de motif impérieux d'intérêt général de nature à justifier l'intervention du législateur dans un litige pendant, elle annule en principe la norme législative confirmant une disposition réglementaire attaquée devant le Conseil d'État.[70]

Toutefois, la Cour considère, au sujet des lois de confirmation d'arrêtés attaqués devant le Conseil d'État, que « la seule existence d'un recours devant le Conseil d'État ne saurait empêcher le législateur de remédier aux inconstitutionnalités qu'il constaterait avant même qu'il soit statué sur ce recours »[71] ou encore que « des dispositions législatives qui valident des dispositions déférées à la censure du Conseil d'État [et qui ont] pour effet d'empêcher le Conseil d'État de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle de ces dispositions » ne sont pas automatiquement inconstitutionnelles[72]. La Cour a égard au fait que si le requérant originaire devant le juge administratif se voit empêché, par la loi de validation, de mener la procédure devant ce dernier à terme, il a en revanche la possibilité de contester la constitutionnalité de la loi de validation, en ce compris sa compatibilité avec le principe de non-rétroactivité des lois, devant le juge constitutionnel, de sorte que son droit à un recours effectif n'est pas atteint.[73]

De même, lorsque le contribuable savait depuis le début qu'une cotisation subsidiaire pouvait être levée, l'annulation d'une cotisation, pour une cause autre que la prescription, ne fait pas naître le droit intangible de ne plus être à nouveau soumis à une cotisation, pour autant que l'administration fiscale rectifie à cet égard l'illégalité constatée.[74] La Cour estime également que « les principes d'égalité et de non-discrimination ne sauraient être violés pour la seule raison qu'une nouvelle disposition déjouerait les attentes d'une partie à un procès »[75].

La Cour a déjà admis, comme circonstances exceptionnelles ou motifs impérieux d'intérêt général, la volonté législative de rétablir la sécurité juridique[76], le but d'éviter de graves conséquences

70. C.C., arrêt n° 99/2004 du 2 juin 2004.
71. C.C., e.a., arrêts n° 68/2012 du 31 mai 2012 et 107/2011 du 16 juin 2011.
72. C.C., arrêt n° 51/2007 du 28 mars 2007.
73. C.C., par exemple, arrêts n° 25/2006 du 15 février 2006 et 188/2005 du 14 décembre 2005.
74. C.C., arrêt n° 81/2011 du 18 mai 2011.
75. C.C., arrêt n° 147/2004 du 15 septembre 2004.
76. C.C., arrêts n° 146/2014 du 9 octobre 2014 ; 34/2010 du 22 avril 2010 ; 192/2009 du 26 novembre 2009 ; 55/2006 du 19 avril 2006.

financières[77], l'objectif d'éviter d'instaurer une discrimination injustifiée[78], le bon fonctionnement du service public (en évitant un engorgement dû à l'introduction d'un nombre considérable de cotisations complémentaires et de dégrèvements)[79], ou encore la nécessité d'assurer la continuité du service public[80].

En revanche, elle a notamment jugé que l'objectif de supprimer l'inéquité née du régime antérieur peut certes justifier la modification de la législation mais n'est pas suffisant pour lui conférer un effet rétroactif[81].

Enfin, une loi interprétative, dont l'objectif et la raison d'être sont, précisément, de rétablir la sécurité juridique[82], a un effet rétroactif par essence. De jurisprudence constante :

« Une disposition législative est interprétative quand elle confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est donc le propre d'une telle disposition législative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition législative qu'elle interprète.

Toutefois, la garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition législative interprétative. »[83]

Il en résulte qu'en présence d'une loi rétroactive présentée comme une disposition interprétative, la Cour recherche si elle peut effectivement être qualifiée comme telle. Si c'est le cas, la Cour valide son effet rétroactif. En revanche, si ce ne peut être le cas, la Cour recherche si l'effet rétroactif attaché à la loi est, selon sa jurisprudence constante rappelée ci-dessus, justifiée par un objectif d'intérêt général.[84]

77. C.C., arrêts n° 146/2014 du 9 octobre 2014.
78. C.C., arrêts n° 30/2011 du 24 février 2011 ; 34/2010 du 22 avril 2010 ; 199/2009 du 17 décembre 2009.
79. C.C., arrêt n° 26/2009 du 18 février 2009.
80. C.C., arrêt n° 129/2007 du 17 octobre 2007.
81. C.C., arrêt n° 51/2018 du 26 avril 2018.
82. W. Verrijdt, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", *T.B.P.* 2007, pp. 259-280.
83. C.C., e.a., arrêt n° 68/2017 du 1er juin 2017.
84. Voy. par exemple les arrêts n° 126/2016 du 6 octobre 2016 ; 25/2005 du 2 février 2005.

2.12. **Votre Cour appréhende-t-elle les problèmes d'application des lois dans le temps de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.**

La Cour examine concrètement l'effet de la rétroactivité contestée et, notamment, la circonstance que les dispositions en cause ont pu surprendre les justiciables ou, à l'inverse, qu'il n'y a pas eu d'effet de surprise. Ainsi par exemple, lorsqu'elle constate que les dispositions législatives auxquelles est conféré un effet rétroactif ne font que reproduire des règles préexistantes, elle est plus encline à admettre la rétroactivité[85]. Il en va de même lorsque la disposition attaquée ne fait que confirmer une situation préexistante, de sorte que l'effet rétroactif qui lui est conféré ne fait pas naître d'insécurité juridique[86].

2.13. **Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.**

Sur l'ensemble de la jurisprudence de la Cour (arrêtée au 31 décembre 2018), on dénombre 19 annulations[87] (sur recours) et 15 invalidations[88] (sur question préjudicielle) de dispositions pour violation de l'exigence de non-rétroactivité des lois, combinée avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

85. Voy. par ex., C.C., arrêts n° 64/2008 du 17 avril 2008 ; 6/2009 du 15 janvier 2009, 139/2010 du 16 décembre 2010.
86. C.C., e.a. arrêts n° 7/2018 du 26 janvier 2018 ; 125/2018 du 4 octobre 2018 ; 139/2010 du 16 décembre 2010 ; 41/2008 du 4 mars 2008, 139/2006 du 14 septembre 2006.
87. C.C., arrêts n° 42/97 du 14 juillet 1997 ; 134/98 du 16 décembre 1998 ; 36/2000 du 29 mars 2000 ; 189/2002 du 19 décembre 2002 ; 100/2003 du 17 juillet 2003 ; 99/2004 du 2 juin 2004 ; 109 à 111/2004 du 23 juin 2004 ; 25/2005 du 2 février 2005 ; 73/2005 du 20 avril 2005 ; 90/2011 du 31 mai 2011 ; 188/2011 du 15 décembre 2011 ; 158/2013 du 21 novembre 2013 ; 1/2015 du 22 janvier 2015 ; 54/2015 du 7 mai 2015 ; 3/2016 du 14 janvier 2016 ; 16/2016 du 3 février 2016 et 51/2018 du 26 avril 2018.
88. C.C., arrêts n° 7/97 du 19 février 1997 ; 64/97 du 6 novembre 1997 ; 3/98 du 14 janvier 1998 ; 45/2005 du 23 février 2005 ; 138/2005 du 19 juillet 2005 ; 151/2005 et 153/2005 du 5 octobre 2005 ; 72/2006 du 10 mai 2006 ; 77/2006 du 17 mai 2006 ; 157/2007 du 19 décembre 2007 ; 46/2008 du 4 mars 2008 ; 27/2010 du 17 mars 2010 ; 48/2016 du 24 mars 2016 ; 58/2016 du 28 avril 2016 et 126/2016 du 6 octobre 2016.

3. L'AMÉNAGEMENT DES EFFETS DES DÉCISIONS D'INCONSTITUTIONNALITÉ

3.1. Votre Cour dispose-t-elle d'un pouvoir de modulation des effets des décisions qu'elle prononce en contentieux incident ?

Dès sa création, en 1984, la Cour constitutionnelle de Belgique s'est vu confier le double contentieux de l'annulation sur recours direct et de l'invalidation sur question préjudicielle (ou contentieux incident). Cependant, si le législateur organique a, dès ce moment, doté la Cour du pouvoir de maintenir les effets des dispositions annulées sur recours, lorsqu'elle le jugeait opportun, il n'a pas prévu une possibilité semblable au contentieux préjudiciel. La raison en est simple et réside dans les différences fondamentales de portée et d'effets des arrêts rendus sur recours et des arrêts rendus sur question préjudicielle.

L'annulation d'une disposition législative a effet rétroactif et *erga omnes*, la disposition annulée est réputée n'avoir jamais existé, de sorte que les effets qu'elle pourrait avoir produits entre son entrée en vigueur et son annulation se trouvent, en conséquence de celle-ci, soudainement dépourvus de toute base légale. Apercevant les difficultés susceptibles de naître de pareille situation, le législateur organique a prévu la possibilité pour la Cour de maintenir les effets des dispositions annulées. La Cour interprète largement son pouvoir de maintien des effets et l'utilise en vue de moduler les effets de ses arrêts d'annulation, non seulement pour le passé mais également pour l'avenir. Ainsi, il lui arrive de maintenir non pas uniquement les effets déjà produits par une disposition annulée, mais bien la disposition elle-même, jusqu'à une date qu'elle détermine dans le futur, de sorte que cette disposition, bien qu'annulée, continue à produire des effets juridiques pendant un certain temps. La Cour agit ainsi lorsqu'elle constate qu'une annulation non modulée créerait un vide préjudiciable à la sécurité juridique et qu'il est nécessaire de laisser du temps au législateur pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée.

En revanche, l'invalidation d'une disposition au contentieux incident ne produit d'effet que de manière circonscrite, dans le litige concret qui est à l'origine de la question préjudicielle. Le juge qui a posé la question doit se conformer à la réponse à celle-ci et, le cas échéant, refuser d'appliquer au litige la norme

jugée inconstitutionnelle. Pour le surplus, cette norme subsiste dans l'ordre juridique. Le législateur organique n'avait dès lors pas jugé utile de permettre à la Cour de maintenir les effets produits par ailleurs par cette norme, puisqu'ils ne perdent pas leur base juridique en conséquence de l'arrêt d'invalidation.

Cependant, les arrêts d'invalidation ont une portée plus large que simplement *inter partes* et perturbent dès lors également l'ordonnancement juridique. En effet, ils ont ce qu'il est convenu d'appeler une autorité relative de chose jugée renforcée, dans la mesure où les autres juridictions appelées à appliquer la norme jugée inconstitutionnelle sont autorisées à, voire contraintes[89] de l'écarter également. Un arrêt d'invalidation a dès lors un effet indéniable sur des situations juridiques étrangères à celle qui a donné lieu à la question posée. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour admet, au contentieux préjudiciel, l'intervention devant elle de tiers à la procédure pendante devant le juge *a quo* qui font la preuve de l'effet que pourra avoir sur leur situation la réponse qu'elle apportera à la question[90]. En outre, l'arrêt d'invalidation rendu sur question préjudicielle constitue le point de départ d'une réouverture du délai d'annulation de la norme concernée, ouvert à toute personne démontrant un intérêt, de sorte qu'une disposition parfois très ancienne et qui a, par définition, produit beaucoup d'effets juridiques peut se voir annulée par ce biais. L'arrêt d'invalidation a dès lors un effet rétroactif potentiel, à tout le moins indirectement.

Par un arrêt de 2011[91], la Cour, prenant acte de cet effet a, pour la première fois et de manière exclusivement prétorienne, maintenu les effets d'une disposition jugée contraire au principe constitutionnel d'égalité au contentieux incident : « L'incertitude liée à l'applicabilité dans le temps des dispositions jugées inconstitutionnelles peut justifier que la Cour prévienne cette insécurité juridique dans l'arrêt préjudiciel. Il appartient à la Cour

89. Il se déduit d'un arrêt de la Cour de cassation du 5 février 2016, qu'un arrêt préjudiciel constatant l'inconstitutionnalité d'une disposition légale, sans que la Cour constitutionnelle en ait limité les effets dans le temps, empêche que les cours et tribunaux puissent encore appliquer cette disposition légale pour des raisons de confiance légitime et de sécurité juridique (Cass., 5 février 2016, C.15 0011.F).
90. C.C., arrêt n° 44/2008 du 4 mars 2008, jurisprudence constante depuis.
91. C.C., arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011.

de 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. Bien que le constat d'une inconstitutionnalité dans un arrêt préjudiciel soit déclaratoire, les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime peuvent dès lors justifier de limiter l'effet rétroactif qui peut découler d'un tel constat. »

Dès cet arrêt, la jurisprudence de la Cour est fixée en ce sens :

« Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les effets [de la disposition en cause], la Cour doit constater que l'avantage tiré de l'effet du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation qu'il impliquerait pour l'ordre juridique. »[92]

Par la suite, la Cour a précisé :

« Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Des motifs sérieux peuvent toutefois justifier qu'un délai soit laissé au législateur pour légiférer à nouveau, ce qui a pour conséquence qu'une norme inconstitutionnelle demeure applicable pendant une période transitoire. »[93]

Par la loi du 25 décembre 2016, le législateur spécial a consacré dans la loi organique le pouvoir de la Cour de moduler les effets des décisions d'inconstitutionnalité qu'elle prononce au contentieux incident. L'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose, depuis cette modification législative : « Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions ayant fait l'objet d'un constat d'inconstitutionnalité qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. »

La question de l'incidence du maintien des effets de la norme invalidée au contentieux préjudiciel sur l'éventuel recours en

92. *Ibid*., B.5.5.

93. C.C., arrêt n° 60/2014 du 3 avril 2014.

annulation subséquent à la faveur de la réouverture du délai pourrait être posée[94]. La Cour juge de manière constante que la portée du recours en annulation doit être limitée à l'inconstitutionnalité constatée par l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel[95]. On peut probablement en déduire que le maintien des effets de la disposition invalidée, décidé au contentieux préjudiciel, devrait logiquement être reproduit dans la même mesure au stade de l'annulation subséquente.

3.2. Comment la sécurité juridique est-elle prise en compte dans l'appréciation des conséquences des décisions prises par vos cours ?

La sécurité juridique constitue l'un des motifs les plus fréquemment invoqués par la Cour lorsqu'elle décide du maintien ou non des effets des dispositions invalidées (voy. ci-dessous, point 3.3).

3.3. La mise en œuvre de ce pouvoir, sur le fondement de la sécurité juridique, est-elle fréquente ? Merci de compléter votre réponse par des données statistiques ou chiffrées.

La Cour use du pouvoir de maintenir les effets d'une disposition invalidée, au contentieux préjudiciel, de manière parcimonieuse. Depuis le premier arrêt dans lequel elle a maintenu les effets

94. La question inverse, de la possibilité d'interroger la Cour constitutionnelle au sujet d'une norme annulée mais dont elle a maintenu les effets, a été tranchée par la Cour de cassation en ce sens que, compte tenu du caractère *erga omnes* du maintien des effets, la question préjudicielle serait privée d'effet utile et ne doit donc pas être posée : Cass., 25 nov. 2015, P.15.0296.F. La Cour constitutionnelle avait toutefois antérieurement accepté de répondre aux questions préjudicielles portant sur une norme annulée dont elle avait maintenu les effets, lorsque les griefs soulevés par les questions étaient différents des motifs ayant conduit à l'annulation (C.C., arrêts n° 77/2005 du 27 avril 2005 ; 42/2006 du 15 mars 2006). A ce sujet, voy. G. Rosoux, « Maintien des effets d'une disposition annulée et renvoi préjudiciel au juge constitutionnel : les paradoxes d'une annulation en trompe-l'œil », *J.T.* 2016, pp. 657-663.
95. Il en découle notamment que lorsque la situation du requérant ne saurait être modifiée par une annulation ainsi limitée, le recours en annulation est irrecevable pour défaut d'intérêt : C.C., arrêt n° 58/2015 du 7 mai 2015.

d'une disposition invalidée, en 2011, elle y a eu recours à quatorze reprises[96].

	Arrêts rendus au contentieux préjudiciel	Invalidations	Maintien des effets
2012	114	37	**0**
2013	118	40	**0**
2014	120	37	**4**
2015	100	30	**2**
2016	110	39	**3**
2017	102	47	**3**
2018	99	33	**2**

Les motifs pour justifier le maintien des effets dans ces arrêts sont :

– La complexité de la situation : 1[97]

– Les implications budgétaires : 1[98]

– Balance des intérêts entre les conséquences de l'invalidation et l'ampleur de l'inconstitutionnalité constatée : 2[99]

– **La sécurité juridique : 8**[100]

– Le souci de ne pas perturber un secteur économique : 1[101]

– La volonté de laisser un temps suffisant au législateur pour adapter la législation : 2[102]

96. C.C., arrêts n° 125/2011 du 7 juillet 2011 ; 60/2014 du 3 avril 2014 ; 67/2014 du 24 avril 2014 ; 185/2014 et 187/2014 du 18 décembre 2014 ; 29/2015 du 12 mars 2015 ; 57/2015 du 7 mai 2015 ; 10/2016 du 21 janvier 2016 ; 83/2016 et 86/2016 du 2 juin 2016 ; 12/2017 du 9 février 2017 ; 36/2017 du 16 mars 2017 ; 93/2017 du 13 juillet 2017 ; 135/2018 du 11 octobre 2018 ; 162/2018 du 22 novembre 2018.
97. Arrêt n° 60/2014.
98. Arrêt n° 60/2014.
99. Arrêts n° 185/2014 ; 83/2016.
100. Arrêts n° 187/2014 ; 57/2015 ; 10/2016 ; 86/2016 ; 12/2017 ; 36/2017 ; 135/2018 ; 162/2018.
101. Arrêt n° 29/2015.
102. Arrêts n° 29/2015 ; 93/2017.

La sécurité juridique vient donc largement en tête des motifs invoqués pour justifier le maintien des effets d'une disposition invalidée au contentieux incident. Par ailleurs, dans les arrêts qui ne mentionnent pas expressément la sécurité juridique, les motifs invoqués en sont généralement proches. De manière globale, on peut donc conclure que la sécurité juridique est au cœur des préoccupations du juge constitutionnel lorsqu'il constate qu'une norme législative viole la Constitution et doit donc être invalidée et qu'il s'interroge sur les conséquences d'un tel constat.

3.4. Votre Cour peut-elle accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autorités juridictionnelles afin de garantir la sécurité juridique ?

La loi organique ne prévoit pas de possibilité pour la Cour d'adresser des injonctions au législateur. Toutefois, la Cour prend l'initiative, quand elle le juge utile, d'adresser des recommandations au législateur. Ainsi, elle indique régulièrement dans les arrêts dits « lacunes », à savoir les arrêts qui constatent une violation de la Constitution en ce qu'une disposition législative ou une loi entière, voire l'ensemble de l'ordre normatif, ne contiennent pas de réglementation visant tel cas de figure qu'elle désigne. Suivant les circonstances, la Cour précise que la lacune constatée peut être comblée, dans l'attente de l'intervention du législateur, par les juridictions et éventuellement également par les administrations (lacunes dites « auto-réparatrices »). Dans cette hypothèse, le défaut d'intervention législative, s'il n'est certes ni élégant ni souhaitable, n'a pas de conséquences problématiques pour les justiciables[103]. Dans d'autres cas, lorsque le rétablissement de la constitutionnalité implique que soit posé un choix en opportunité, la Cour précise qu'il revient au législateur, et à lui seul, de remédier au problème de constitutionnalité constaté (lacunes dites « non auto-réparatrices »). Si la Cour constate, dans cette hypothèse, que le constat d'inconstitutionnalité a pour effet de créer une insécurité juridique dommageable pour l'ordre

103. Dans l'arrêt précité du 5 février 2016, la Cour de cassation a également jugé que le juge est tenu de remédier à toute lacune de la loi dont la Cour constitutionnelle a constaté l'inconstitutionnalité, ou à celle qui résulte de ce qu'une disposition de la loi est jugée inconstitutionnelle, lorsqu'il peut suppléer à cette insuffisance dans le cadre des dispositions légales existantes pour rendre la loi conforme au principe d'égalité et de non-discrimination.

normatif, elle maintient provisoirement la disposition invalidée, jusqu'à une date située dans le futur, de manière à laisser le temps au législateur de prendre de nouvelles dispositions[104]. Le maintien de la disposition pour un certain délai est dès lors un moyen efficace de garantir la sécurité juridique, même s'il a pour inconvénient majeur de laisser subsister dans le cadre normatif une disposition dont l'inconstitutionnalité est patente.

Il ne faut toutefois pas occulter le fait que cette technique n'est efficace sur le plan de la sécurité juridique qu'à la condition que le législateur réponde à l'invitation qui lui est ainsi faite de légiférer, et qu'il le fasse dans le délai qui lui est imparti. A défaut, naît une période d'incertitude au terme du délai octroyé par l'arrêt de la Cour. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire ayant donné lieu au premier maintien des effets au contentieux préjudiciel. La Cour avait fixé au 8 juillet 2013 le délai octroyé au législateur pour mettre fin à la discrimination constatée entre ouvriers et employés en

104. Voy. l'arrêt n° 29/2015 qui, après avoir constaté l'incompétence d'un législateur fédéré pour régler les autorisations en matière d'hébergement touristique, maintient les effets des dispositions annulées : « La suppression soudaine du système des autorisations hôtelières prévu par les dispositions en cause peut perturber les activités économiques des établissements hôteliers et déstabiliser le secteur touristique sur le territoire de la région de langue allemande. Ainsi, les établissements hôteliers agréés sont répartis en cinq catégories fixées par le Gouvernement de la Communauté germanophone (article 23, alinéa 1er, du décret du 9 mai 1994), sur lesquelles les touristes se basent pour déterminer le type et la qualité de l'établissement qu'ils fréquentent.
Il découle de ce qui précède que les effets des dispositions du chapitre III du décret en cause doivent être maintenus afin de permettre leur application notamment en ce qui concerne, d'une part, les autorisations hôtelières déjà octroyées en vertu desdites dispositions et, d'autre part, celles qui le seraient dans l'attente de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions décrétales et au plus tard, compte tenu de ce que le législateur décrétal doit pouvoir disposer d'un délai suffisant pour adopter celles-ci, le 31 décembre 2015. »
Voy. également l'arrêt n° 93/2017, qui constate une discrimination entre fournisseurs de services payant et non-payant via les réseaux de communications électroniques : « Afin de permettre au législateur de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, les effets de la disposition en cause doivent être maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions modificatives requises et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2018 ».

ce qui concernait le délai de préavis en cas de licenciement. La réforme, attendue de longue date, n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 2014, malgré la mise en garde de la section de législation du Conseil d'État, qui avait attiré l'attention du législateur sur la grande insécurité juridique qu'il faisait naître au cours des 6 mois d'intervalle[105]. Interrogée à nouveau sur la situation au cours de cette période, la Cour constitutionnelle a constaté que la subsistance des anciennes dispositions au-delà de la date du 9 juillet 2013 était constitutive de discrimination contraire à la Constitution. Elle a toutefois eu égard à la circonstance que l'objectif d'harmonisation des statuts qu'elle avait imposé au législateur avait été atteint, « même si le législateur a dépassé de quelques mois le délai fixé par la Cour dans son arrêt n° 125/2011 ». Elle relève également que « le régime mis en œuvre est le résultat d'un compromis très difficile à atteindre dans une matière pour laquelle il fallait trouver une solution à un problème qui est le fruit de l'histoire et qui est très complexe », que « le législateur a attaché une grande importance à la concertation sociale, qui a donné lieu le 5 juillet 2013 à une proposition de compromis, qui a été développée pour donner naissance à la loi du 26 décembre 2013 » et que « la date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation au 1er janvier 2014 faisait partie de ce compromis ». Afin d'éviter une « insécurité juridique considérable », la Cour maintient les effets des dispositions inconstitutionnelles jusqu'au 31 décembre 2013.[106]

3.5. Existe-t-il une procédure en cas d'inexécution des décisions de votre Cour ? Cette situation s'est-elle produite ? Merci de l'expliquer.

Il n'existe pas de procédure spécifique en cas d'inexécution des décisions de la Cour.

Le législateur spécial a toutefois envisagé l'hypothèse particulière non pas de la « simple » inexécution mais bien, ce qui peut être

105. La doctrine avait imaginé pas moins de trois solutions différentes pour régler les litiges relatifs aux fins de contrats survenues durant cette période : Neven, J.F., « La période oubliée (du 9 juillet au 31 décembre 2013): lacune extrinsèque, levelling up ou nouvelles questions à la Cour constitutionnelle? », *in* Baukens, M. & Rozenberg, F., (coord.), Kéfer, F., (dir.), *L'harmonisation des statuts entre ouvriers et employés*, Colloques de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Limal, Anthémis, 2014, pp. 411-431.

106. C.C., arrêt n° 86/2016 du 16 juin 2016.

considéré comme une forme aggravée de non inexécution, du législateur « récidiviste », qui adopte une norme identique ou similaire à une norme déjà annulée par la Cour constitutionnelle. En ce cas, la loi spéciale sur la Cour permet à celle-ci de suspendre la nouvelle norme sur simple demande d'un requérant, qu'il soit institutionnel ou qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée intéressée, sans que celui-ci doive démontrer ni le risque de préjudice grave difficilement réparable, ni le caractère sérieux du moyen d'annulation.[107] Ce cas de figure s'est présenté à la Cour à trois reprises.[108]

4. AVEZ-VOUS DES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES OU DES POINTS SPÉCIFIQUES QUE VOUS SOUHAITERIEZ ÉVOQUER ?

Sans objet.

107. A ce sujet, voy. W. Verrijdt, « Re-enacting an annuled law : the Belgian Constitutional Court and legislative recidivism », *Almanac Constitutional Justice in the New Millennium*, 2008, pp. 200-216.
108. C.C., arrêt n° 100/2006 du 14 juin 2006 (loi de procédure portant atteinte au secret professionnel de l'avocat, annulée et reprise en des termes similaires) ; arrêt n° 156/2006 du 18 octobre 2006 (disposition fiscale qui remplace une exonération, annulée par la Cour, par une taxation à 0 euro) ; arrêt n° 54/2016 du 21 avril 2016 (disposition en matière d'accès à la pension qui crée la même catégorie désavantagée que celle qui l'était par une disposition précédemment annulée, dans une rédaction différente).