

La Cour constitutionnelle de Belgique: statut de la Cour, types de contentieux et effets des arrêts

**Visite de travail de la Cour constitutionnelle belge
à la Cour constitutionnelle de la Roumanie
Bucarest, 3 novembre 2016**

Intervention de Pierre Nihoul
Juge à la Cour constitutionnelle de Belgique
Professeur à la Faculté de Droit de l'UCL
Conseiller d'Etat honoraire

Je vous parlerai plus particulièrement du statut de la Cour, des deux types de contentieux et des effets des arrêts.

A. STATUT

La Cour constitutionnelle est une **institution autonome**, comme l'indique sa place dans la Constitution, qui lui consacre un chapitre propre. Elle est donc indépendante des trois branches « classiques » du pouvoir : elle ne relève en effet ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir judiciaire.

1. Indépendante, elle l'est avant tout à l'égard du **pouvoir législatif**.

Elle contrôle le produit de l'activité législative, mais non, bien entendu, le législateur en tant que tel. Son interférence dans l'activité législative se concrétise uniquement par sa compétence d'annulation. Elle est donc une sorte de législateur « négatif ». On constate toutefois que l'effet des décisions du juge constitutionnel ne se limite pas nécessairement aux normes législatives en vigueur, mais peut aussi opérer *ad futurum*, c'est-à-dire qu'il peut avoir une incidence sur l'adoption ou le contenu des normes législatives que le pouvoir législatif n'a pas encore produites. Le juge constitutionnel interfère donc bien avec l'activité normative du législateur, sous forme de lignes directrices, et exerce de la sorte une activité « positive ». Ces interférences confèrent à la juridiction constitutionnelle une responsabilité de tout premier rang dans la fonction normative de l'Etat

2. Indépendante, la Cour l'est également (et *a fortiori*) par rapport au **pouvoir exécutif**.

Si ce n'est la compétence de nomination des juges constitutionnels reconnue au Roi, entre les mains duquel ils prêtent serment, le pouvoir exécutif à chaque niveau de l'Etat, ne dispose d'aucune compétence à l'égard de la Cour.

3. Enfin, cette indépendance vaut aussi à l'égard des autres branches de ce que l'on pourrait appeler le « **pouvoir juridictionnel** ». En effet, si la Cour est une juridiction appelée à « dire le droit », en rendant des arrêts, elle ne fait pas partie du pouvoir judiciaire au sens strict.

Le paysage institutionnel belge se compose de trois ordres de juridictions : les juridictions judiciaires (les cours et tribunaux avec à leur sommet la Cour de cassation, qui forment le Pouvoir judiciaire); les juridictions administratives, couronnées par le Conseil d'Etat ; la juridiction constitutionnelle, la Cour constitutionnelle. Ces différents ordres juridictionnels sont totalement indépendants les uns des autres, même s'il existe des interactions en eux à travers le mécanisme préjudiciel.

4. C'est en réalité du **Constituant** que la Cour est l'auxiliaire. Comme elle ne cesse elle-même de le rappeler, aucune disposition législative ne l'habilite « à statuer sur un recours qui conduirait à porter un jugement sur une obligation imposée par le Constituant » et elle « n'est pas compétente pour se prononcer sur une option du Constituant » ou « sur une différence de traitement qui découle d'un choix du Constituant ».

B. DEUX TYPES DE CONTENTIEUX

Dès l'origine, la Cour a pu être saisie de deux façons : soit de manière « directe », par un *recours en annulation*; soit de manière « incidente » par une *question préjudicielle*, posée par un juge.

1. Contentieux de l'annulation

Les parties requérantes

La Cour peut être saisie d'un **recours en annulation** introduit :

- par l'Etat, les communautés, les régions et les collectivités locales agissant par le biais de leur exécutif,
- par le président des assemblées législatives fédérales et fédérées sur demande des 2/3 des membres,
- mais également par *toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt*.

Pour cette dernière catégorie, deux précisions :

- Il s'agit de toutes les personnes physiques ou morales tant de droit privé que de droit public, de nationalité belge ou étrangère.

- Ces personnes doivent en outre, au contraire des autorités, « **justifier d'un intérêt** ». Elles doivent démontrer, dans leur requête à la Cour, qu'elles sont susceptibles d'être affectées personnellement, directement et défavorablement par la norme attaquée. La Cour interprète largement la notion d'intérêt. Elle accueille ainsi les recours de différents organismes, en ce compris des associations constituées en vue de défendre un intérêt collectif, mais aussi des syndicats et des partis politiques, même s'il peut s'agir, dans ces deux derniers cas, de simples associations de fait.

Le délai.- Les recours doivent - en principe et hormis certains cas spécifiques - être introduits **dans les six mois** de la publication de la norme attaquée au *Moniteur belge*.

Suspension.- Le recours n'a pas d'effet suspensif. Afin d'éviter qu'entre le moment de l'introduction du recours et le prononcé de l'arrêt, la norme entreprise ne cause un préjudice difficilement réparable et qu'une annulation rétroactive ultérieure n'ait plus de portée, la Cour peut, dans des circonstances exceptionnelles, ordonner la **suspension** de la norme attaquée dans l'attente d'un prononcé sur le fond de l'affaire dans les trois mois.

2. Contentieux préjudiciel : le dialogue des juges

Si une juridiction belge doit, lorsqu'elle statue dans un litige, appliquer des dispositions législatives pour lesquelles un doute surgit quant à leur conformité avec la Constitution, elle est tenue, en règle, de poser à ce sujet une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, puisque seule celle-ci est compétente pour contrôler la loi au regard de la Constitution.

Il n'existe aucun filtre. Les juges ne doivent donc pas passer par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat pour interroger la Cour. Dès l'origine, ce dialogue a été direct et, comme on le verra, ceci n'a engendré ni abus, ni encombrement de la juridiction constitutionnelle.

En Belgique, la majorité des arrêts de la Cour sont rendus en réponse à des questions préjudicielles. La Cour a rendu 64% de ses arrêts au contentieux préjudiciel contre 36% au contentieux de l'annulation.

On n'évoquera ici qu'un aspect de ce mécanisme, mais il est important. Si le contrôle de la constitutionnalité des normes législatives n'appartient qu'à la Cour constitutionnelle, les autres juridictions peuvent contrôler ces mêmes normes au regard du droit international et européen. C'est le contrôle de « conventionalité ». Par ailleurs, ainsi qu'on l'a vu, lorsqu'elle vérifie la compatibilité d'une norme législative au regard des droits fondamentaux garantis par la Constitution, la Cour constitutionnelle tient compte de dispositions analogues garantissant le même droit fondamental notamment dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans le droit de l'Union européenne. C'est la théorie dite de l' « ensemble indissociable », qui garantit la primauté de la protection juridictionnelle la plus large possible.

En 2009, le législateur spécial a accordé un caractère prioritaire à la question préjudicielle à la Cour, en cas d'un tel concours de droits fondamentaux. En 2014, il a aménagé cette obligation en fonction des exigences du droit de l'Union, telles qu'elles découlent de la jurisprudence de la Cour de justice, en particulier de son arrêt *Melki et Abdeli* du 22 juin 2012.

Il en résulte deux hypothèses :

- Lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une norme législative, d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de 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 une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution.
- Lorsqu'est uniquement invoquée devant la juridiction la violation de la disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de vérifier, même d'office, si le titre II de la Constitution contient une disposition totalement ou partiellement analogue.

Ces obligations ne portent pas atteinte à la possibilité, pour la juridiction, de poser aussi, simultanément ou ultérieurement, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Toutefois, l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas :

- 1° dans le cas des exceptions générales en matière de questions préjudicielles¹;

¹ Article 26, §§ 2 et 3 de la loi spéciale :

2° lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée;

3° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt d'une juridiction internationale fait apparaître que la disposition de droit européen ou de droit international est manifestement violée;

4° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition du titre II de la Constitution est manifestement violée.

En outre, la loi prévoit désormais que la juridiction qui a posé la question peut, même d'office, prendre les mesures provisoires nécessaires notamment afin d'assurer la protection des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union européenne.

C. EFFETS DES ARRÊTS

Chaque arrêt est adopté à la majorité simple, la voix du président en exercice étant prépondérante. En ce qui concerne la motivation des arrêts, sur le plan formel, la Cour a voulu, en choisissant le style direct pour la rédaction des arrêts, s'exprimer de manière simple. Elle a aussi cherché à donner aux arrêts une valeur pédagogique. Les opinions dissidentes éventuelles ne peuvent pas être exprimées. Les arrêts ne sont plus prononcés en audience publique mais leur publication sur le site vaut prononcé. Les arrêts doivent être rendus dans un délai d'un an, sauf abréviation. Les arrêts de la Cour sont **exécutoires de plein droit** et ne sont susceptibles d'aucun recours.

« § 2. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour constitutionnelle de statuer sur cette question.

Toutefois, la juridiction n'y est pas tenue :

1° lorsque l'affaire ne peut être examinée par ladite juridiction pour des motifs d'incompétence ou de non-recevabilité, sauf si ces motifs sont tirés de normes faisant elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle;

2° lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique.

La juridiction, dont la décision est susceptible, selon le cas, d'appel, d'opposition, de pourvoi en cassation ou de recours en annulation au Conseil d'État, n'y est pas tenue non plus si la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution ne viole manifestement pas une règle ou un article de la Constitution visés au § 1er ou lorsque la juridiction estime que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre sa décision.

§ 3. Sauf s'il existe un doute sérieux quant à la compatibilité d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution avec une des règles ou un des articles de la Constitution visés au § 1er et qu'il n'y a pas de demande ou de recours ayant le même objet qui soit pendant devant la Cour, une juridiction n'est pas tenue de poser une question préjudicielle ni lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de cette demande n'a qu'un caractère provisoire, ni au cours d'une procédure ».

Les **effets** des arrêts diffèrent selon qu'ils sont prononcés dans le cadre d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle :

1. Annulation

Si le recours est fondé, la norme attaquée est totalement ou partiellement **annulée**. Les arrêts portant annulation de la norme attaquée ont l'**autorité absolue de la chose jugée** à partir de leur publication au *Moniteur belge*. Une annulation a un effet rétroactif, c'est-à-dire que la norme annulée doit être réputée n'avoir jamais existé. Si nécessaire, la Cour peut atténuer l'effet rétroactif de l'annulation en **maintenant les effets** de la norme annulée, soit définitivement, soit provisoirement pour le délai qu'elle détermine. La Cour fixe parfois un délai dans lequel l'inconstitutionnalité doit être réparée, faute de quoi la norme annulée disparaîtra de l'ordre juridique.

Les actes et les règlements ainsi que les décisions judiciaires qui sont fondés sur les dispositions annulées, continuent d'exister. Toutefois, outre les voies de recours ordinaires encore éventuellement ouvertes aux intéressés, la loi prévoit la possibilité de **rétracter** les décisions juridictionnelles ou les mesures administratives fondées sur une norme annulée par la suite, pour autant que la demande soit formée dans les six mois à partir de la publication de l'arrêt de la Cour au *Moniteur Belge*. Le ministère public et les parties intéressées disposent de voies de recours extraordinaires à cet effet.

Les arrêts rendus par la Cour portant rejet de recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts.

2. Contentieux préjudiciel

Les **effets d'un arrêt rendu sur question préjudicielle** sont quelque peu différents. On parle d'autorité relative « renforcée » de chose jugée.

La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire (par exemple, en degré d'appel), est tenue, pour la solution du litige à l'occasion duquel a été posée la question préjudicielle, de se conformer à la réponse

donnée par la Cour. Les autres juges sont dispensés de poser une question préjudicielle s'ils se rallient à la solution de la Cour.

Si celle-ci a constaté une violation, la norme continue de subsister dans l'ordre juridique. Un nouveau délai de six mois prend toutefois cours pour l'introduction d'un recours en annulation de la norme considérée.

La Cour s'est reconnu le droit d'étendre aux arrêts rendus sur question préjudicielle la possibilité que lui offre la loi spéciale de maintenir les effets des dispositions censurées par un arrêt d'annulation.