

RAPPORT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE PRÉSENTÉ AU 4^e CONGRÈS DE LA CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

11-14 septembre 2017, Vilnius, Lituanie

L'ETAT DE DROIT ET LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE DANS LE MONDE MODERNE

Jean Spreutels¹
Etienne De Groot²
Geert Goedertier³
Etienne Peremans⁴

A. L'ETAT DE DROIT ET LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE DANS LE MONDE MODERNE⁵

I. Les différents concepts de l'Etat de droit

1. Quelles sont les sources du droit (par exemple la Constitution, la jurisprudence, etc.) qui établissent le principe de l'Etat de droit dans le système juridique de votre pays?

I.1.1. Si le principe de l'Etat de droit n'est pas expressément mentionné dans la Constitution belge, il est considéré comme un principe constitutionnel non écrit.⁶

¹ Président francophone de la Cour constitutionnelle, professeur ordinaire honoraire de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

² Président néerlandophone de la Cour constitutionnelle, professeur émérite de la Vrije Universiteit Brussel (VUB).

³ Référendaire à la Cour constitutionnelle.

⁴ Référendaire à la Cour constitutionnelle.

⁶ A. ALEN et W. VERRIJDT, « The Rule of Law in the Case Law of the Belgian Constitutional Court: History and Challenges », <http://www.const-court.be> (Publications/Etudes) ; L.P. SUETENS, « De invloed van het Arbitragehof op het grondwettelijk recht », *R.W.*, 1993-94, 1317-1318.

I.1.2. Bien que le principe ne soit pas formulé expressément dans la Constitution, celle-ci contient plusieurs dispositions qui règlent des matières qui sont généralement considérées comme des aspects fondamentaux de l'Etat de droit. Le titre II de la Constitution garantit expressément les droits et libertés et le principe d'égalité et de non-discrimination (articles 8 à 32). L'article 160 de la Constitution confère une base constitutionnelle au Conseil d'Etat, qui est compétent pour contrôler les actes administratifs quant à leur légalité et constitutionnalité. L'article 142 prévoit que la Cour constitutionnelle peut contrôler les normes législatives au regard de certains articles de la Constitution. L'article 13 de la Constitution garantit le droit d'accès au juge qui, en vertu de l'article 151 de la Constitution, doit être indépendant dans l'exercice de sa compétence juridictionnelle. La Constitution belge contient également diverses dispositions relatives au principe de légalité (au sens large). Ainsi, l'article 159 de la Constitution dispose que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Plusieurs dispositions constitutionnelles prévoient qu'une matière déterminée ne peut être régie que par une norme ayant force de loi (par exemple l'article 12 (*nullum crimen sine lege*), l'article 14 (*nulla poena sine lege*), l'article 170 (*no taxation without representation*), ...). La composition des parlements et le processus législatif sont également expressément réglés par la Constitution (Titre III).

I.1.3. La Cour constitutionnelle considère que les aspects de l'Etat de droit qui ne sont pas expressément réglés par la Constitution, comme le principe de la sécurité juridique et le principe de la non-rétroactivité des lois, sont des principes généraux du droit (*infra*, I.4.4-I.4.5).

2. Comment est interprété le principe de l'Etat de droit dans votre pays? Y a-t-il des conceptions différentes de l'Etat de droit: formelle, matérielle ou autre?

I.2.1. Le principe de l'Etat de droit est considéré en Belgique comme un principe « déterminant » qui constitue le fondement d'autres principes, comme le principe de la sécurité juridique et le principe de la non-rétroactivité des lois.⁷

Bien que la Cour n'utilise généralement pas en soi le principe de l'Etat de droit comme standard de contrôle, il a été mentionné à plusieurs reprises dans ses arrêts (*infra*, I.4.2) et peut être considéré comme ayant un caractère « déterminant »; en effet, lorsque la législation doit être contrôlée au regard d'un aspect de l'Etat de droit, la Cour contrôle cette législation au regard de principes plus délimités qui sont bel et bien inférés du principe de l'Etat de droit, comme le principe de la sécurité juridique et le principe de l'impartialité du juge, ou au regard des dispositions constitutionnelles qui règlent cet aspect.

I.2.2. En Belgique, aucune distinction n'est faite entre une portée formelle et une portée matérielle du principe de l'Etat de droit.

⁷ L.P. SUETENS, « De invloed van het Arbitragehof op het grondwettelijk recht », *R.W.*, 1993-94, 1318.

3. Y a-t-il des domaines spécifiques du droit dans lesquels votre Cour assure le respect de l'Etat de droit (par exemple le droit pénal, le droit électoral, etc.)?

I.3. Les compétences de la Cour constitutionnelle ne sont pas limitées à une ou plusieurs branches du droit. La Cour statue par conséquent dans tous les domaines possibles du droit. Dans plusieurs arrêts, la Cour a mentionné le principe de l'Etat de droit (*infra*, I.4.2). Ces arrêts couvrent diverses branches du droit, si bien que l'on ne semble pas pouvoir affirmer que la Cour garantit en particulier le respect de l'Etat de droit dans une ou plusieurs branches spécifiques du droit.

4. Y a-t-il une jurisprudence sur le contenu du principe de l'Etat de droit? Quels sont les éléments de base de ce principe selon la jurisprudence? Veuillez fournir des exemples de jurisprudence.

I.4.1. Dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle belge se réfère rarement de manière *expresse* au principe de l'Etat de droit. La Cour a néanmoins déduit de ce principe d'autres principes – plus délimités – qui sont fréquemment appliqués. Ci-après, nous faisons pour cette raison une distinction entre (i) les références expresses au principe de l'Etat de droit et (ii) les références aux principes qui constituent un aspect fondamental de l'Etat de droit.

I. Références expresses au principe de l'Etat de droit

I.4.2. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, quatre types de références – expresses – au principe de l'Etat de droit peuvent être distingués.⁸

a) Premièrement, la Cour a fait référence au principe de l'Etat de droit pour souligner que non seulement les administrés, mais également les autorités sont soumises aux règles de droit. La Cour a par exemple jugé :

« L'Etat belge est conçu comme un Etat de droit. L'une des caractéristiques d'un Etat de droit est que les dirigeants sont soumis aux règles de droit.

Le serment d'obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge doit être compris comme étant une déclaration solennelle de soumission aux règles de droit de l'ordre juridique belge. Ces règles permettent d'exprimer une préférence pour un régime, mais non de méconnaître celui qui est en vigueur. Or, les mots « fidélité au Roi » doivent s'entendre comme une reconnaissance de l'institution monarchique qui est elle-même un effet de la Constitution. Ces mots n'ont d'autre portée que d'être une promesse de loyauté envers le système constitutionnel qu'un régime démocratique s'est choisi. ».⁹

⁸ Voy. A. ALLEN et W. VERRIJDT, « The Rule of Law in the Case Law of the Belgian Constitutional Court: History and Challenges », <http://www.const-court.be> (Publications/Etudes).

⁹ Arrêt n° 151/2002, 15 octobre 2002, B.3.2.

b) Deuxièmement, la Cour constitutionnelle a défini le droit d'accès au juge comme un élément essentiel de l'Etat de droit :

« Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, est fondamental dans un Etat de droit. »¹⁰

Ce droit permet notamment au justiciable de dénoncer les illégalités commises par les pouvoirs publics et d'obtenir, le cas échéant, réparation du dommage qui en découle. Dans une affaire relative à la réparation du dommage causé par une juridiction statuant en dernier ressort, la Cour constitutionnelle a jugé :

« En l'absence de toute chance de faire censurer l'irrégularité, prétendument commise par la juridiction de dernier ressort, au moyen des voies de recours disponibles, le droit pour la personne qui s'estime lésée par cette irrégularité d'introduire une action en responsabilité est d'une importance d'autant plus cruciale dans un Etat de droit. »¹¹

c) Troisièmement, la Cour constitutionnelle a jugé qu'il est essentiel dans un Etat de droit que les juridictions répondent à certaines exigences. Ces exigences concernent notamment les droits de la défense (dont le principe de l'égalité des armes et du caractère contradictoire du procès), les principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge, le droit à une exécution effective des décisions de justice et le principe selon lequel les décisions de justice devenues définitives ne peuvent être remises en cause.

A titre d'exemple, voici quelques extraits de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle :

« Il est d'une importance fondamentale, dans un Etat de droit démocratique, que les cours et tribunaux bénéficient de la confiance du public et des parties au procès »¹².

« Les droits de la défense et le droit à un procès équitable sont fondamentaux dans un Etat de droit ».¹³

¹⁰ Arrêt n° 19/2011, 3 février 2011, B.4.2. En ce sens, arrêts n° 182/2008, 18 décembre 2008, B.5.3; 18/2012, 9 février 2012, B.9.2; n° 19/2012, 14 novembre 2012, B.13; n° 48/2015, 30 avril 2015, B.18.1; n° 108/2015, 16 juillet 2015, B.11.3.

¹¹ Arrêt n° 99/2014, 30 juin 2014, B.14. Il convient d'observer que la Cour constitutionnelle a également précisé dans cette affaire, eu égard à la hiérarchie juridictionnelle et au principe de la sécurité juridique, que seule une violation suffisamment qualifiée des règles de droit par une juridiction statuant en dernier ressort peut donner lieu à une indemnisation du dommage.

¹² Arrêts n° 157/2009, 13 octobre 2009, B.3.1; n° 123/2011, 7 juillet 2011, B.8.1; n° 155/2011, 13 octobre 2011, B.3, n° 3/2016, 14 janvier 2016, B.10.1.

¹³ Arrêt n° 178/2015, 17 décembre 2015, B.77.2. En ce sens : arrêts n° 202/2004, 21 décembre 2004, B.27.6; n° 105/2007, 19 juillet 2007, B.11.1; n° 107/2007, 26 juillet 2007, B.7.1; n° 22/2008, 21 février 2008, B.7; n° 98/2008, 3 juillet 2008, B.7; n° 201/2011, 22 décembre 2011, B.12.1.

« Les principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge [...] constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit. »¹⁴

« Le droit à une exécution effective des décisions de justice constitue l'un des éléments fondamentaux d'un Etat de droit. »¹⁵

« Même quand il légifère rétroactivement, le législateur ne peut [...], sous peine de méconnaître un des principes essentiels de l'Etat de droit, remettre en cause les décisions judiciaires devenues définitives. »¹⁶

Etant donné que la Cour, ainsi qu'il ressort de ce qui précède, considère les droits de la défense et le droit à un procès équitable comme fondamentaux dans un Etat de droit, il peut être postulé que les principes que la Cour définit comme étant des éléments fondamentaux ou essentiels des droits de la défense et du droit à un procès équitable relèvent également du principe de l'Etat de droit. La Cour a par exemple défini le secret professionnel des avocats comme un élément fondamental des droits de la défense et le principe de la pleine juridiction des tribunaux comme un élément fondamental du droit à un procès équitable :

« L'effectivité des droits de la défense de tout justiciable suppose nécessairement qu'une relation de confiance puisse être établie entre lui et l'avocat qui le conseille et le défend. Cette nécessaire relation de confiance ne peut être établie et maintenue que si le justiciable a la garantie que ce qu'il confiera à son avocat ne sera pas divulgué par celui-ci. Il en découle que la règle du secret professionnel, dont la violation est sanctionnée notamment par l'article 458 du Code pénal, est un élément fondamental des droits de la défense. »¹⁷

« Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision d'une autorité administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction. »¹⁸

d) Enfin, la Cour a mentionné à plusieurs reprises l'Etat de droit dans le cadre de principes fondamentaux de l'ordre juridique belge comme la séparation des pouvoirs, la nécessité de publier les textes officiels avant qu'ils soient obligatoires pour le public et

¹⁴ Arrêt n° 152/2015, 29 octobre 2015, B.12.2. En ce sens : arrêts n° 67/2013, 16 mai 2013, B.7.2; n° 74/2014, 8 mai 2014, B.7.2; n° 103/2015, 16 juillet 2015, B.11.2.

¹⁵ Arrêts n° 122/2012, 18 octobre 2012, B.6; n° 56/2014, 27 mars 2014, B.5.

¹⁶ Arrêt n° 177/2005, 7 décembre 2005, B.23. En ce sens : arrêts n° 6/2009, 15 janvier 2009, B.3.10; n° 199/2009, 17 décembre 2009, B.8; n° 9/2012, 25 janvier 2012, B.13.2.

Parallèlement, la Cour a également jugé :

« Selon un principe fondamental de notre ordre juridique, les décisions juridictionnelles ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours » (arrêt n° 160/2013, 21 novembre 2013, B.10.1. En ce sens : arrêts n° 107/2011, 16 juin 2011, B.7.1; n° 113/2015, 17 septembre 2015, B.8.2).

¹⁷ Arrêt n° 126/2005, 13 juillet 2005, B.7.1.

¹⁸ Arrêt n° 25/2016, 18 février 2016, B.37.1. En ce sens : arrêt n° 78/98, 7 juillet 1998, B.9-B.10.

les droits de l'homme comme le droit d'élire, le droit d'être élu et le principe d'égalité et de non-discrimination :

« Les principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge ainsi que de la séparation des pouvoirs constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit ».¹⁹

« Compte tenu de ce que la publication est une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels, la faculté pour chaque personne d'en prendre connaissance en tout temps est un droit inhérent à l'Etat de droit puisque c'est cette connaissance qui permettra à chacun de s'y conformer ».²⁰

« Le droit d'élire et celui d'être élu sont des droits politiques fondamentaux dans un Etat de droit, qui doivent, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution, être garantis sans discrimination ».²¹

« Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est [...] pas un simple principe de bonne législation et de bonne administration. Il est l'un des fondements d'un Etat de droit démocratique ».²²

Il peut être déduit de l'arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016 que la Cour constitutionnelle considère également les compétences du parlement fédéral et des parlements des entités fédérées pour approuver et concrétiser le budget comme un élément de l'« Etat de droit démocratique » :

« B.8.2. [...] La Cour doit [...] doit [...] examiner si les dispositions attaquées portent directement atteinte à un autre aspect de l'Etat de droit démocratique qui est à ce point essentiel que sa protection intéresse tous les citoyens.

B.8.3. L'article 174 de la Constitution dispose que la Chambre des représentants approuve annuellement le budget. L'article 50, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose que le Parlement de chaque entité fédérée approuve annuellement le budget. [...]

Une loi, un décret ou une ordonnance contenant le budget général des dépenses pour une année budgétaire déterminée est une règle législative par laquelle une assemblée législative démocratiquement élue, seule compétente à cette fin, fixe, pour chaque article budgétaire, le montant maximum pouvant être dépensé par l'organe exécutif. Il appartient dès lors aux parlements respectifs d'exercer cette compétence budgétaire. [...]

B.8.6. Le Traité sur la stabilité prévoit certes des objectifs détaillés en ce qui concerne l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette mais laisse entièrement aux parlements nationaux le soin de concrétiser et d'approuver le budget. Il ne porte dès lors pas atteinte aux garanties prévues par l'article 174 de la Constitution. [...]

¹⁹ Arrêt n° 152/2015, 29 octobre 2015, B.12.2. En ce sens : arrêts n° 67/2013, 16 mai 2013, B.7.2; n° 74/2014, 8 mai 2014, B.7.2; n° 103/2015, 16 juillet 2015, B.11.2.

²⁰ Arrêt n° 106/2004, 16 juin 2004, B.3.2.

²¹ Arrêt n° 136/2015, 1er octobre 2015, B.9. En ce sens : arrêts n° 187/2005, 14 décembre 2005, B.5.1; n° 130/2006, 28 juillet 2006, B.6; n° 87/2014, 6 juin 2014, B.3.2; n° 80/2010, 1er juillet 2010, B.5.1; n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.4.

²² Arrêt n° 17/2009, 12 février 2009, B.10.3.

B.8.9. Rien ne fait apparaître que les dispositions attaquées affectent directement un aspect de l'Etat de droit démocratique qui est à ce point essentiel que sa défense justifierait un intérêt à agir dans le chef de tous les citoyens ». ²³

(II) Références aux principes qui sont considérés comme un aspect fondamental de l'Etat de droit

I.4.3. Ainsi qu'il a déjà été dit, le principe de l'Etat de droit est considéré en Belgique comme un principe « déterminant » qui constitue le fondement d'autres principes. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, deux principes sont fréquemment appliqués, lesquels peuvent, même si le lien ne ressort pas expressément de la jurisprudence, être considérés comme des éléments fondamentaux du principe de l'Etat de droit, plus précisément le principe de la sécurité juridique et le principe de proportionnalité. ²⁴

i) Le principe de la sécurité juridique

I.4.4. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le principe de la sécurité juridique exige que les justiciables soient en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes :

« 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. ». ²⁵

I.4.5. Dans la jurisprudence de la Cour, le principe de la sécurité juridique trouve essentiellement application dans trois matières, qui seront brièvement exposées ci-après par référence à la jurisprudence.

a) En ce qui concerne l'application du « principe de légalité en matière pénale », tel qu'il est garanti par les articles 12 et 14 de la Constitution belge et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour attache une attention particulière au principe de la sécurité juridique :

« En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées 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

²³ Arrêt n° 62/2016, 28 avril 2016, B.8.2-B.8.9.

²⁴ Voy. A. ALLEN et W. VERRIJDT, « The Rule of Law in the Case Law of the Belgian Constitutional Court: History and Challenges », <http://www.const-court.be> (Publications/Etudes); L.P. SUETENS, « De invloed van het Arbitragehof op het grondwettelijk recht », *R.W.*, 1993-94, 1318.

²⁵ Arrêt n° 10/1993, 11 février 1993, B.9.3. En ce sens : arrêt n° 49/1996, 12 juillet 1996, B.3.8.

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 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 ».²⁶

b) Le principe de la non-rétroactivité des lois est considéré par la Cour comme un principe général du droit qui découle du principe de la sécurité juridique. Dans la jurisprudence, ce principe est défini comme suit :

« 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 ».^{27 28}

« S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ».²⁹

c) Interrogée sur le point de savoir si le législateur est tenu ou non, lorsqu'il légifère, de prévoir un régime transitoire, la Cour constitutionnelle a également appliqué à plusieurs reprises le principe de la sécurité juridique ainsi que le principe de la confiance, qui est étroitement lié au premier principe. La Cour constitutionnelle postule que le législateur n'est en principe pas tenu de prévoir une disposition transitoire et qu'une différence de traitement entre des personnes qui relèvent du champ d'application de la loi ancienne et les personnes qui relèvent du champ d'application de la loi nouvelle est en principe

²⁶ Arrêt n° 1/2016, 14 janvier 2016, B.5.3. En ce sens : arrêts n° 110/2008, 31 juillet 2008, B.3.6; n° 20/2013, 28 février 2013, B.8; n° 9/2015, 28 janvier 2015, B.13.

²⁷ Arrêt n° 77/2015, 28 mai 2015, B.4.1. En ce sens (entre autres) : arrêts n° 18/2014, 29 janvier 2014, B.10; n° 146/2014, 9 octobre 2014, B.10.1; n° 54/2015, 7 mai 2015, B.12.

²⁸ Il convient d'observer qu'afin d'apprécier la rétroactivité des lois pénales, il faut prendre en compte l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁹ Arrêt n° 126/2016, 6 octobre 2016, B.7.3.

compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. La Cour estime toutefois qu'un problème de constitutionnalité se pose (1) lorsque l'absence d'un régime transitoire aboutit à une – autre – différence de traitement qui ne peut être raisonnablement justifiée; ou (2) lorsqu'il est porté une atteinte disproportionnée au principe de la confiance :

« Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de personnes sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit ».³⁰

ii) Le principe de proportionnalité

I.4.6. La Cour constitutionnelle postule que le principe de proportionnalité « est inhérent à tout exercice de compétence »³¹. Ce principe peut donc être considéré comme un principe découlant du principe de l'Etat de droit.

La Cour applique régulièrement le principe de proportionnalité, tant dans le cadre de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, qu'en vue de garantir les droits et libertés.³²

I.4.7. Dans le cadre de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, la Cour a défini le principe de proportionnalité comme suit :

« Dans l'exercice de leurs compétences, les législateurs doivent [...] respecter le principe de proportionnalité, qui est inhérent à l'exercice de toute compétence. Ce principe interdit à toute autorité d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée ».³³

La Cour constitutionnelle applique en particulier le principe de proportionnalité lorsque les entités de l'Etat belge sont tenues, conformément à la législation spéciale applicable, de conclure des accords de coopération :

³⁰ Arrêt n° 86/2015, 11 juin 2015, B.4.6. En ce sens : arrêts n° 63/2013, 8 mai 2013, B.4.1; n° 8/2014, 23 janvier 2014, B.29.1; n° 41/2016, 17 mars 2016, B.10.

³¹ Arrêts n° 168/2004, 28 octobre 2004, B.5.3; n° 172/2006, 22 novembre 2006, B.8.

³² Voy. P. MARTENS, « L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, I, 49-68.

³³ Arrêt n° 116/2009, 16 juillet 2009, B.8. En ce sens : arrêts n° 202/2009, 23 décembre 2009, B.13; n° 31/2010, 30 mars 2010, B.13; n° 9/2011, 27 janvier 2011, B.8.

« Dès lors que l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial prévoit une coopération obligatoire n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence, la Cour peut vérifier le respect de l'obligation de conclure des accords de coopération, contenue à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 ». ³⁴

La Cour a également jugé que le principe de proportionnalité peut impliquer que les entités de l'Etat belge soient tenues de conclure un accord de coopération, même lorsque la législation spéciale applicable ne prévoit pas une telle obligation :

« En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles de compétences.

Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'Etat fédéral et des communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération. Il s'ensuit qu'en réglant unilatéralement la compétence du régulateur des télécommunications, le législateur a violé le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétences ». ³⁵

Dans le cadre de l'exercice de compétences, le principe de proportionnalité est également appliqué afin d'examiner si un législateur pouvait invoquer ou non à juste titre les « pouvoirs implicites » ³⁶ et afin d'examiner si un législateur pouvait ou non à juste titre retirer une compétence aux communes ou aux provinces ³⁷.

I.4.8. Dans le cadre du contrôle de normes législatives au regard du principe d'égalité et de non-discrimination et au regard d'autres droits et libertés, le principe de proportionnalité joue également un rôle capital.

I.4.9. En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination, la Cour constitutionnelle a jugé :

« L'exigence de proportionnalité n'est pas une norme qui se combine avec les articles 10 et 11 de la Constitution [les articles qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination] puisqu'elle est déjà contenue implicitement dans ces dispositions mêmes ». ³⁸

³⁴ Arrêt n° 40/2012, 8 mars 2012, B.5.

³⁵ Arrêt n° 132/2004, 14 juillet 2004, B.6.2. En ce sens : arrêts n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6; n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.3-B.4.

³⁶ La Cour constitutionnelle a jugé qu'un recours aux pouvoirs implicites n'est permis que lorsque notamment l'incidence sur la matière qui relève de la compétence de l'autre autorité est marginale (voy. notamment les arrêts n° 114/2005, 30 juin 2005, B.15.1; n° 8/2011, 27 janvier 2011, B.8.9).

³⁷ La Cour constitutionnelle estime que le législateur compétent peut, dans certaines limites, retirer des compétences aux communes et aux provinces, à condition de respecter le principe de proportionnalité (voy. notamment les arrêts n° 95/2005, 25 mai 2005, B.26; n° 7/2009, 15 janvier 2009, B.6.3).

³⁸ Arrêts n° 40/2003, 9 avril 2003, B.23.2; n° 88/2004, 19 mai 2004, B.27.

Selon la Cour, le principe de proportionnalité fait donc partie intégrante du principe d'égalité et de non-discrimination et constitue généralement, dans le cadre d'un contrôle au regard de ce dernier principe, la phase ultime de l'examen. Le fait que le principe de proportionnalité fait partie intégrante du principe d'égalité et de non-discrimination ressort également de la définition que la Cour donne à ce dernier principe :

« Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ».³⁹

I.4.10. Dans le cadre du contrôle de normes législatives au regard d'autres droits et libertés, la Cour constitutionnelle fait également application du principe de proportionnalité. A titre d'exemple, voici quelques extraits de jurisprudence :

« Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus. Bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun *le droit au respect de sa vie privée et familiale*, cette disposition ajoute en effet immédiatement : « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prévue par une disposition législative suffisamment précise et qu'elle soit nécessaire pour atteindre un objectif légitime, ce qui implique notamment qu'un lien raisonnable de proportionnalité doit exister entre les effets de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la société ».⁴⁰

« Conformément à l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, toute ingérence dans *le droit de propriété* – ou limitation de celui-ci – doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi ».⁴¹

« La *liberté d'expression* constituant l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, les exceptions à la liberté d'expression doivent s'interpréter strictement. Il doit être démontré que les restrictions sont nécessaires dans une société démocratique, qu'elles répondent à un besoin social impérieux et qu'elles demeurent proportionnées aux buts légitimes poursuivis ».⁴²

« Lorsque le législateur décretaal prend une mesure qui doit être considérée comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement, il appartient à la Cour de vérifier si cette ingérence se justifie. Pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté

³⁹ Voy. notamment l'arrêt n° 37/97, 8 juillet 1997 (jurisprudence constante).

⁴⁰ Arrêt n° 29/2010, 18 mars 2010, B.10.1.

⁴¹ Arrêt n° 173/2008, 3 décembre 2008, B.9.

⁴² Arrêt n° 9/2015, 28 janvier 2015, B.24.

de religion et avec la *liberté de culte*, il est requis que la mesure fasse l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elle poursuive un objectif légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à « un besoin social impérieux » et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de ces libertés, d'autre part ».⁴³

5. Le concept de l'Etat de droit a-t-il changé au fil du temps dans la jurisprudence de votre pays? Si oui, veuillez présenter ces changements en vous référant à des exemples.

I.5.1. Les principales évolutions qu'a connues la Belgique s'agissant de l'Etat de droit portent sur la protection juridique du justiciable tant à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif que du pouvoir judiciaire.

I.5.2. Bien que la Constitution belge adoptée le 7 février 1831 contienne déjà des dispositions expresses qui entendaient attribuer au pouvoir judiciaire des compétences en vue de prévenir et de sanctionner les abus de pouvoir dans le chef du pouvoir exécutif, ces dispositions ont été interprétées de manière relativement stricte au cours des premières décennies qui ont suivi la naissance de la Belgique et ce, en vertu d'une conception relative à la séparation des pouvoirs qui n'est plus celle d'aujourd'hui.

Ainsi, l'article 107 – actuellement l'article 159 – de la Constitution disposait que les cours et tribunaux n'appliqueraient les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Cette disposition a initialement été interprétée en ce sens que le juge ne pouvait refuser l'application de tels arrêtés et règlements que dans le cadre d'un litige existant. Dans cette interprétation, il était impossible de contester des actes administratifs illégaux directement auprès du juge.⁴⁴

Initialement, la jurisprudence estimait également qu'une autorité ne pouvait être déclarée civilement responsable par le pouvoir judiciaire que lorsqu'elle avait commis une faute dans l'accomplissement d' « actes administratifs de droit privé ». Il était ainsi établi une distinction entre les « actes des pouvoirs publics » et les « actes administratifs de droit privé », soit des actes de l'administration qui ne diffèrent pas de ceux de particuliers. Pour les fautes commises dans l'accomplissement d'« actes des pouvoirs publics », l'autorité ne pouvait dès lors être tenue pour civilement responsable.⁴⁵

I.5.3. Au fil des années, la protection juridique du justiciable à l'égard des organismes publics a été constamment renforcée. Les évolutions suivantes, induites par la

⁴³ Arrêt n° 93/2010, 29 juillet 2010, B.8.

⁴⁴ Voy. par exemple Cass. 19 décembre 1935, *Pas.*, 1936, I, 94. Concernant l'interprétation originariaire de l'article 107 de la Constitution, voy. : A. ALEN, « De raadsels van artikel 107 van de Belgische Grondwet », *R.W.*, 1983-1984, 1730-1756.

⁴⁵ Voy. par exemple Cass., 13 février 1902, *Pas.*, 1902, I, 154.

jurisprudence ou par la législation (constitutionnelle), peuvent être relevées. Dans ce cadre, il peut être établi une distinction entre (1) la protection juridique à l'égard du pouvoir exécutif; (2) la protection juridique à l'égard du pouvoir législatif; et (3) la protection juridique à l'égard du pouvoir judiciaire lui-même.

I. En ce qui concerne la protection juridique à l'égard du pouvoir exécutif

I.5.4. Par un arrêt du 5 novembre 1920 (arrêt *Flandria*), la Cour de cassation a mis fin à la distinction opérée dans le cadre des actions en responsabilité à l'encontre des pouvoirs publics entre les « actes des autorités » et les « actes administratifs de droit privé »⁴⁶ La Cour a plus précisément jugé que l'autorité peut également être tenue pour responsable des fautes commises dans l'accomplissement d'actes des autorités. Depuis cet arrêt, la Cour de cassation a établi une jurisprudence étendue concernant la responsabilité de l'autorité administrative, qui implique que les possibilités dont dispose le justiciable pour obtenir une indemnisation en raison de l'acte fautif de l'autorité administrative sont quasi illimitées.⁴⁷

I.5.5. Autre évolution importante au niveau de la protection juridique à l'égard du pouvoir exécutif, la création, par la loi du 23 décembre 1946, du Conseil d'Etat. Celui-ci a notamment été habilité à annuler des actes administratifs pour cause d'illégalité. Par la suite, le Conseil d'Etat a également été habilité à suspendre l'exécution d'actes administratifs illégaux dans l'attente de la décision relative au recours en annulation. Etant donné que les cours et tribunaux ordinaires n'ont jamais été compétents pour annuler des actes administratifs illégaux – en vertu de l'article 159 de la Constitution, ceux-ci peuvent uniquement déclarer de tels actes administratifs inapplicables –, la création du Conseil d'Etat constitue un élément important dans le cadre de l'évolution de l'Etat de droit belge. En 1993, le Conseil d'Etat a reçu un fondement constitutionnel explicite (article 160 de la Constitution).

I.5.6. La jurisprudence a en outre progressivement abandonné l'interprétation restrictive de l'article 159 de la Constitution (dès les années 1950). Actuellement, il est admis que cette disposition ne contraint pas le juge à n'exercer qu'une censure passive quant aux actes de l'administration, mais qu'elle permet au contraire au juge de réaliser une censure plus active, sous forme de contestation directe d'actes administratifs par la décision de lancer un ordre ou une interdiction.⁴⁸

⁴⁶ Cass. 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, 193.

⁴⁷ Voy. concernant cette jurisprudence : P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier, du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », in X., *Actualités en droit public et administratif. La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 7-38.

⁴⁸ Voy. par exemple Cass., 26 juin 1980, *Pas.*, 1980, I, 1341; Cass., 21 octobre 1982, *Pas.*, 1983, I, 251; Cass., 21 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, 908; Cass., 14 janvier 1994, *Pas.*, 1994, I, 41.

I.5.7. Dans le cadre de la protection juridique du justiciable à l'égard du pouvoir exécutif, il peut enfin être fait référence à plusieurs nouvelles mesures administratives, instaurées par voie législative ou constitutionnelle, qui permettent au justiciable de mieux défendre ses droits en connaissance de cause :

a) La loi du 29 juillet 1991 prévoit que tout acte administratif individuel unilatéral doit être expressément motivé, ce qui implique que les motifs de la décision doivent être repris dans la décision.

b) L'article 32 inscrit dans la Constitution en 1994 dispose que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visés à l'article 134.

c) Dès les années 1990, des médiateurs indépendants ont été installés à divers niveaux. Ils ont essentiellement pour mission de négocier en cas de conflit entre un justiciable et l'administration.

II. En ce qui concerne la protection juridique à l'égard du pouvoir législatif

I.5.8. En Belgique, l'idée que la loi était « inviolable » a longtemps régné. Il s'ensuivait qu'il n'appartenait pas au pouvoir judiciaire de contrôler les lois au regard de normes juridiques supérieures.

I.5.9. Un premier revirement important résulte sur ce point d'un arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1971 (l'arrêt Franco-Suisse « Le Ski »).⁴⁹ Par cet arrêt, la Cour de cassation a jugé qu'une règle conventionnelle ayant effet direct prime la loi, même si cette loi est postérieure à cette règle. Il s'ensuivait qu'en cas de conflit entre une norme législative et une norme internationale ayant effet direct, le juge devait laisser la norme législative inappliquée.

I.5.10. Deuxième évolution importante, la décision, prise en 1980 dans le cadre de la transformation de l'Etat belge en un Etat fédéral, de créer une « Cour d'arbitrage » (appelée ultérieurement Cour constitutionnelle). Initialement, la Cour était uniquement compétente pour contrôler des normes législatives au regard des « règles répartitrices de compétence » (les règles qui répartissent les compétences entre les diverses entités de l'Etat fédéral). La Cour fut habilitée à annuler des normes législatives, ce qui apporta à nouveau une nuance importante à l'idée d' « inviolabilité » de la loi. Au fil des années, les compétences de la Cour ont été progressivement étendues. Par la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour a été habilitée à contrôler les normes législatives au regard des articles 10, 11 et 24 de la Constitution (égalité, non-discrimination et liberté d'enseignement). Par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour a été habilitée à contrôler les normes législatives au regard de tous les articles du titre II de la Constitution (le titre qui contient les droits et libertés; les articles 8 à 32) et au regard des articles 170 (pas

⁴⁹ Cass. 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, 886.

d'impôt sans loi), 172 (égalité en matière fiscale) et 191 (égalité pour les étrangers). Du fait des attributions de compétence précitées, la Cour ne pouvait plus être considérée comme un simple « organe arbitral ». C'est pour cette raison que, par suite d'une modification constitutionnelle du 7 mai 2007, la Cour a été appelée « Cour constitutionnelle ». Par trois lois spéciales du 6 janvier 2014, la Cour a reçu trois compétences supplémentaires, plus précisément : (1) la compétence pour contrôler des normes législatives au regard de l'article 143, § 1er, de la Constitution (principe de la loyauté fédérale), ce qui constitue une nouvelle limitation de « l'inviolabilité » de la loi; (2) la compétence pour contrôler les décisions de la Chambre des représentants ou de ses organes relativement au contrôle des dépenses électorales pour l'élection de cette assemblée législative; et (3) la compétence pour contrôler la constitutionnalité et la légalité d'un référendum régional envisagé. Etant donné que la Cour constitutionnelle est compétente pour annuler des normes législatives pour cause de violation, entre autres, des articles de la Constitution qui garantissent les droits et libertés, la protection du justiciable à l'égard du pouvoir législatif est, en Belgique, assurée dans une large mesure.

Si les compétences de la Cour constitutionnelle ont été définies de manière limitative, la jurisprudence fait apparaître que la Cour a développé des techniques permettant de faire intervenir des dispositions conventionnelles et d'autres articles de la Constitution dans son contrôle. La Cour postule par exemple que les articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination, ont une portée générale. Ces articles peuvent ainsi être invoqués en combinaison avec des dispositions internationales⁵⁰, des principes généraux du droit⁵¹ et avec des dispositions constitutionnelles qui ne relèvent pas expressément de son pouvoir de contrôle⁵². Bien que la Cour ne s'estime pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de dispositions conventionnelles et constitutionnelles qui ne relèvent pas expressément de son pouvoir de contrôle, elle s'estime compétente pour faire intervenir ces dispositions dans son examen, via les articles 10 et 11 de la Constitution (voy. également *infra*, I.6.1).

I.5.11. Dernière évolution majeure, le fait que la Cour de cassation, par un arrêt du 1er juin 2006, a jugé que « les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir législatif et des parlementaires n'impliquent pas que l'Etat serait, d'une manière générale, soustrait à son obligation d'indemniser le dommage

⁵⁰ Voy. par exemple l'arrêt n° 106/2003, 22 juillet 2003, B.4.2.

⁵¹ Voy. par exemple l'arrêt n° 187/2011, 15 décembre 2011, B.3.2. À ce sujet : E. DE GROOT, J. SPREUTELS, E. PEREMANS et G. GOEDERTIER, « Rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et l'application des principes constitutionnels. Rapport de la Cour constitutionnelle de Belgique présenté au XVIIème Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes. Batumi, Géorgie, 29 juin - 1^{er} juillet 2017 », www.const-court.be (Publications/Études).

⁵² La Cour a notamment déjà impliqué les articles constitutionnels suivants dans son contrôle : les articles 41 et 162 (arrêt n° 173/2004, 3 novembre 2004, B.9.2); l'article 63 (arrêt n° 30/2003, 26 février 2003, B.10.1 et suivants); l'article 144 (arrêt n° 14/97, 18 mars 1997, B.3), et l'article 151 (arrêt n° 182/2004, 16 novembre 2004, B.5.1 et suivants).

causé à autrui par une faute du Parlement ». ⁵³ Quelques mois plus tard, par un arrêt du 28 septembre 2006, la Cour de cassation a jugé que l'Etat pouvait non seulement être tenu pour responsable d'une faute commise par le Parlement, mais également pour une faute du pouvoir législatif. ⁵⁴ Cette faute peut résulter non seulement d'un acte contraire à des normes juridiques supérieures, mais également du non-respect ou du respect insuffisant d'obligations positives découlant de telles normes.

III. En ce qui concerne la protection juridique à l'égard du pouvoir judiciaire

I.5.12. Bien qu'il n'existe pas de principe général garantissant le droit à un double degré de juridiction (sauf en matière pénale) ⁵⁵, le pouvoir judiciaire en Belgique est organisé de manière telle que le justiciable dispose dans la plupart des cas d'une possibilité de recours. Par ailleurs, un pourvoi en cassation est garanti. Lorsqu'un justiciable estime qu'une décision de justice ne reconnaît pas ses droits ou les reconnaît insuffisamment, il dispose donc dans la plupart des cas de voies de recours pour contester la décision de justice en question.

I.5.13. Par un arrêt du 19 décembre 1991 (l'arrêt Anca), la Cour de cassation a en outre considéré que le justiciable victime d'une faute commise par une juridiction a, sous certaines conditions, également droit à une indemnisation du dommage de la part de l'Etat. ⁵⁶

6. Est-ce que le droit international a un impact sur l'interprétation du principe de l'Etat de droit dans votre pays ?

I.6.1. En Belgique, le droit international a effectivement eu un impact sur l'interprétation de l'Etat de droit, ce qu'illustrent les exemples suivants :

a) L'arrêt précité de la Cour de cassation du 27 mai 1971 (*supra*, I.5.9), jugeant que les normes internationales ayant effet direct priment les lois belges, ne peut être dissocié de l'arrêt *Costa c. E.N.E.L.* du 15 juillet 1964 de la Cour de justice des Communautés européennes ⁵⁷, jugeant qu'une prescription légale ne peut être opposable à l'ordre juridique de la Communauté.

⁵³ Cass., 1er juin 2006, *Pas.*, 2006, 1274.

⁵⁴ Cass., 28 septembre 2006, *Pas.*, 2006, 1870.

⁵⁵ Arrêt n° 9/2010, 4 février 2010, B.4.

⁵⁶ Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, I, 316.

⁵⁷ CJCE, 15 juillet 1964, 6/64, *Costa c. E.N.E.L.*

b) Les arrêts de la Cour de cassation de 2006 jugeant que l'Etat peut être tenu pour responsable d'une faute commise par le Parlement ou le pouvoir législatif (*supra*, I.5.11) sont également influencés par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. En effet, la Cour de justice avait déjà jugé, par un arrêt du 19 novembre 1991, que « la pleine efficacité des normes communautaires serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit communautaire imputable à un autre Etat membre », même lorsque cette violation résulte de la non-intervention du pouvoir législatif.⁵⁸ Dans des arrêts ultérieurs, la Cour de justice a étendu et affiné cette jurisprudence.⁵⁹

c) En ce qui concerne les exigences auxquelles les juridictions doivent satisfaire pour pouvoir offrir une protection juridique à part entière au justiciable, le droit belge est aussi clairement influencé par le droit international.

En vertu de l'article 13 de la Constitution belge, nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. La Cour constitutionnelle a non seulement déduit de cette disposition un droit d'accès au juge, elle a également considéré qu'il n'est question d'un droit d'accès au juge à part entière que s'il est satisfait à tous niveaux au droit à un procès équitable, tel qu'il est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, par un arrêt du 15 octobre 2015, la Cour constitutionnelle a jugé :

« B.24.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.24.2. Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties ».⁶⁰

Par suite de la jurisprudence précitée, les garanties que contient l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est du droit à un procès équitable (indépendance et impartialité du juge, traitement équitable et public d'une affaire, décision dans un délai raisonnable, ...) telles qu'elles sont interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme, sont pour ainsi dire incorporées dans une disposition de la Constitution belge qui date de 1831.

⁵⁸ CJCE, 19 novembre 1991, affaires jointes C-6/90 et C-9/90, *Andrea Francovich c. République italienne et Danila Bonifaci e.a. c. République italienne*.

⁵⁹ Voy. notamment : CJCE, 5 mars 1996, affaires jointes C-46/93 et C-48/93, *Brasserie du Pêcheur et Factortame III*; CJCE, 26 mars 1996, C-392/93, *British Telecommunications*; CJCE, 23 mai 1996, C-5/94, *Hedley Thomas*.

⁶⁰ Arrêt n° 138/2015, 15 octobre 2015, B.24.1 – B.24.2. En ce sens : arrêts n° 195/2009, 3 décembre 2009, B.7-B.8; n° 167/2014, 6 novembre 2014, B.6-B.7.1; n° 3/2016, 14 janvier 2016, B.28-B.29.

d) Dans le prolongement de ce qui précède, il peut, de manière plus générale, être relevé que le Cour constitutionnelle, bien qu'elle ne soit pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard du droit international, a développé des techniques permettant de rattacher des dispositions conventionnelles pertinentes aux dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle.

Ainsi qu'il a déjà été dit (*supra*, I.5.10), la Cour constitutionnelle s'estime par exemple compétente pour contrôler des normes législatives au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (égalité et non-discrimination), lus en combinaison avec des dispositions conventionnelles. Par ailleurs, la Cour a également jugé que « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées ». Il en résulte qu'il faut, dans le cadre du contrôle au regard des dispositions constitutionnelles, tenir compte de dispositions conventionnelles analogues.⁶¹

La jurisprudence fait apparaître que la Cour interprète, dans la mesure du possible, les droits fondamentaux constitutionnels conformément aux droits fondamentaux garantis par des dispositions conventionnelles, telles qu'elles sont notamment interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice de l'Union européenne. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle s'inscrit dans une logique internationale, ce qui implique une influence évidente du droit international sur l'ordre juridique belge.

II. De nouveaux défis pour l'Etat de droit

7. Y a-t-il des menaces majeures pour l'Etat de droit au niveau national ou y a-t-il eu de telles menaces dans votre pays (par exemple des crises économiques) ?

II.7.1. Il ne semble pas exister de menaces graves pour l'Etat de droit en Belgique.

II.7.2. Il peut néanmoins être relevé que certaines circonstances ont amené à s'écarter quelque peu des procédures ordinaires relatives à l'adoption d'une réglementation, afin de pouvoir résoudre des situations problématiques d'une manière rapide ou moins complexe. L'application de ces techniques a toutefois fait l'objet de plusieurs décisions jurisprudentielles, qui ont permis de tracer des limites claires, destinées à sauvegarder l'Etat de droit.

II.7.3. Deux techniques peuvent être relevées en la matière :

⁶¹ Voy. notamment les arrêts n° 201/2011, 22 décembre 2011, B.8.1; n° 49/2013, 28 mars 2013, B.12.2.

a) La première technique est celle des arrêtés de pouvoirs spéciaux. Cette technique a été principalement utilisée en temps de crise économique. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux sont des arrêtés du pouvoir exécutif pris sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux qui habilite le pouvoir exécutif, pour une période déterminée, dans un but spécifique, à modifier si nécessaire les lois, à les abroger, les compléter ou les remplacer en manière telle que le pouvoir exécutif peut déterminer, dans un ensemble de domaines politiques au sens large, à la place du pouvoir législatif, les lignes directrices de la politique du gouvernement.⁶²

Bien que la technique des arrêtés de pouvoirs spéciaux soit souvent critiquée, notamment en raison du fait que les compétences du pouvoir législatif sont en quelque sorte vidées de leur substance, tant le Conseil d'Etat que la Cour constitutionnelle ont admis la technique, à condition seulement qu'il soit satisfait à certains critères. Ainsi, des circonstances exceptionnelles (par exemple une crise) doivent pouvoir justifier l'attribution de ces pouvoirs, les pouvoirs spéciaux ne peuvent être applicables que pour une période limitée, les pouvoirs attribués doivent être définis de manière expresse, précise et limitative, les normes internationales et les règles de compétence doivent être respectées et les arrêtés de pouvoirs spéciaux doivent être confirmés par le pouvoir législatif s'ils portent sur des matières que la Constitution réserve expressément au pouvoir législatif.⁶³

b) La deuxième technique concerne la validation législative d'arrêtés d'exécution. Cette technique implique que le pouvoir législatif consolide les arrêtés d'exécution en les validant dans une norme législative, en les déclarant valables, en reprenant leur contenu dans une norme législative ou en supprimant l'illégalité de l'acte juridique avec effet rétroactif.⁶⁴ Une validation a pour conséquence de soustraire l'acte administratif au contrôle du pouvoir judiciaire et du Conseil d'Etat. Un arrêté d'exécution qui est validé par une loi obtient en effet le statut de loi. En Belgique, il appartient exclusivement à la Cour constitutionnelle de contrôler les normes législatives au regard de la Constitution. En outre, il est possible que la validation porte atteinte à l'autorité d'une décision de justice, par exemple un arrêt du Conseil d'Etat constatant l'illégalité de l'arrêté d'exécution.

La Cour constitutionnelle a déjà à plusieurs reprises dû se prononcer sur des normes législatives validant des arrêtés d'exécution. La jurisprudence fait apparaître que la

⁶² J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, e.a., *Belgisch Publiekrecht (deel I)*, Bruges, La Charte, 2015, 130.

⁶³ Voy., notamment, les arrêts n° 124/2002, 10 juillet 2002, B.4.1 et suivants.; n° 100/2003, 17 juillet 2003, B.11.2 et suivants. En ce qui concerne la section de législation du Conseil d'Etat, voy. notamment l'avis du 3 juin 1996, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 608/1, 17-21. De manière plus générale en ce qui concerne les avis du Conseil d'Etat en la matière : J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Anvers/Apeldoorn, Maklu, 1999, 348-361.

⁶⁴ Voy. à ce sujet : D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles/Paris, Bruylant et L.G.D.J., 2003, 492 pp.

Cour part du principe qu'une validation législative établit une différence de traitement entre les justiciables en ce qu'une catégorie dispose d'un recours juridictionnel auprès du Conseil d'Etat et que l'autre catégorie, plus précisément ceux qui relèvent de l'application de la loi de validation, ne dispose pas d'un tel recours. Selon la jurisprudence, cette différence de traitement ne peut être justifiée que par des « circonstances exceptionnelles ou extraordinaires » ou par « des motifs impérieux d'intérêt général ».⁶⁵ La Cour contrôle ce faisant si la disposition rétroactive a pour but ou pour effet⁶⁶, au moyen de la validation, d'empêcher le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux ordinaires de se prononcer sur l'illégalité éventuelle d'un arrêté d'exécution et tient compte du fait que le justiciable n'est pas privé de toute garantie juridictionnelle, étant donné que la loi de validation peut être attaquée auprès de la Cour constitutionnelle.

8. Est-ce que des événements et développements internationaux ont eu une répercussion sur l'interprétation de l'Etat de droit dans votre pays (par exemple les migrations, le terrorisme) ?

II.8.1. Des événements internationaux comme la migration et le terrorisme ne semblent pour l'heure pas avoir eu d'incidence sur la manière dont l'Etat de droit est interprété en Belgique.

II.8.2. Les attentats terroristes récents en Europe, et plus particulièrement ceux du 22 mars 2016 à Bruxelles n'ont pas donné lieu à des mesures mettant en péril l'Etat de droit.

9. Est-ce que votre Cour a examiné des conflits entre des normes nationales et internationales? Y a-t-il des cas d'interprétation différente d'un certain droit par votre Cour par rapport aux juridictions régionales / internationales (par exemple les cours africaines, interaméricaines ou européennes) ou des organismes internationaux (notamment le Comité des droits de l'homme de l'ONU)? Y a-t-il des difficultés liées à la mise en œuvre des décisions de ces cours / autorités? Quelle est l'essence de ces difficultés? Veuillez fournir des exemples.

⁶⁵ Voy. notamment les arrêts n° 86/98, 15 juillet 1998, B.11; n° 97/99, 15 septembre 1999, B.22 et suivants; n° 6/2010, 4 février 2010, B.8.2.

⁶⁶ Voy. notamment l'arrêt n° 126/2016, 6 octobre 2016 :

« B.7.3. (...) Par conséquent, [la] rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ».

II.9.1. Ainsi qu'il a déjà été dit (*supra*, I.6.1, d), la Cour constitutionnelle a développé deux techniques permettant de rattacher des dispositions conventionnelles pertinentes aux dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle. La Cour s'estime compétente pour contrôler des normes législatives au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (égalité et non-discrimination) en combinaison avec des dispositions conventionnelles et elle estime que les garanties contenues dans une disposition conventionnelle qui est analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de sa compétence constituent un ensemble indissociable avec les garanties qui sont contenues dans les dispositions constitutionnelles concernées.⁶⁷

II.9.2. Ces techniques impliquent que la Cour constitutionnelle peut annuler une norme législative nationale lorsqu'elle est contraire à des garanties internationales, telles qu'elles sont notamment contenues dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le droit de l'Union européenne. A cet égard, la Cour postule qu'une différence de traitement en ce qui concerne le non-respect des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des garanties offertes par le droit de l'Union européenne n'est pas justifiable. Par son arrêt n° 12/2015 du 5 février 2015, la Cour, après avoir cité un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, a par exemple jugé :

« B.11. Il en ressort que l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2008/7/CE s'oppose à la taxe visée par les dispositions attaquées et que cette taxe ne saurait être justifiée sur la base de l'article 6 de cette directive.

B.12. Les différences de traitement alléguées par la partie requérante ne sont pas raisonnablement justifiées, eu égard aux dispositions précitées de la directive 2008/7/CE, telles qu'elles sont interprétées par la Cour de justice dans l'arrêt précité ».⁶⁸

II.9.3. Il ressort de la jurisprudence que dans la mesure du possible, la Cour interprète les droits fondamentaux constitutionnels conformément aux droits fondamentaux garantis par des dispositions conventionnelles, telles qu'elles sont interprétées notamment par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi, dans sa jurisprudence, la Cour cite à maintes reprises la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et a régulièrement posé des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne⁶⁹. Lorsque les droits fondamentaux constitutionnels ne peuvent pas être totalement interprétés

⁶⁷ Voy. à ce sujet : A. ALEN, J. SPREUTELS, E. PEREMANS et W. VERRIJDT, « La coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe – Situation actuelle et perspectives. Rapport de la Cour constitutionnelle de Belgique présenté au XVIème Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes. Vienne 12-14 mai 2014 », www.const-court.be (Publications/Études).

⁶⁸ Arrêt n° 12/2015, 5 février 2015, B.11-B.12.

⁶⁹ Les 26 arrêts ayant posé (état au 31.12.2016) des questions préjudicielles à la CJUE peuvent être trouvés sur le site internet de la Cour (www.cour-constitutionnelle.be → Questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne).

conformément aux dispositions conventionnelles internationales, la Cour applique le principe de la protection la plus étendue. Cela signifie que les garanties qu'offre la Constitution sont combinées avec celles qu'offrent les conventions. Selon plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, une limitation d'un droit fondamental n'est par exemple acceptable que lorsque cette limitation est prévue « par la loi ». Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne doit toutefois pas nécessairement s'agir d'une loi au sens formel, c'est-à-dire d'un acte du pouvoir législatif. La Constitution belge comprend plusieurs dispositions qui sont plus strictes sur ce plan et qui exigent notamment une loi au sens formel du terme. En pareil cas, la Cour constitutionnelle applique la norme belge plus stricte, sans toutefois porter atteinte aux autres exigences imposées par la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, la Cour a par exemple jugé ce qui suit dans son arrêt n° 40/2015 du 19 mars 2015 :

« B.30.4. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus. Ils n'excluent pas une ingérence de l'autorité publique dans le droit au respect de la vie privée, mais exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde, dans une société démocratique, à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

[...]

B.32.1. Le terme « loi » utilisé dans l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution désigne une disposition législative. 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 et familiale, cette disposition garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans ce droit ne pourra 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 ont été fixés préalablement par le législateur. »⁷⁰

II.9.4. Nonobstant ce qui précède, la Cour constitutionnelle s'estime également compétente pour contrôler des normes législatives portant assentiment à une convention au regard des articles de la Constitution qui relèvent de sa compétence de contrôle.⁷¹ Dans plusieurs arrêts, la Cour a justifié sa position de la manière suivante :

« Lorsqu'il porte assentiment à un traité, le législateur ne peut porter atteinte aux garanties prévues par la Constitution. Le Constituant, qui interdit au législateur d'adopter des normes législatives contraires aux normes visées à l'article 142 de la Constitution, ne peut en effet être réputé autoriser ce législateur à adopter indirectement de telles normes [*les normes au regard desquelles la Cour constitutionnelle peut effectuer un contrôle*], en donnant assentiment à un traité international. »⁷²

⁷⁰ Arrêt n° 40/2015, 19 mars 2015, B.30.4-B.32.1.

⁷¹ Conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, les traités internationaux n'ont d'effet en Belgique qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants ou du parlement de l'entité fédérée compétent. Cet assentiment est donné par une loi, un décret ou une ordonnance.

⁷² Arrêt n° 62/2016, 28 avril 2016, B.8.5; dans le même sens, arrêt n° 12/94, 3 février 1994, B.4.

Lors du contrôle de la loi d'assentiment au regard de la Constitution, la Cour constitutionnelle tient non seulement compte de la loi d'assentiment proprement dite, mais aussi de la teneur du traité.⁷³ En effet, de par la loi d'assentiment, le traité fait partie intégrante de l'ordre juridique belge.

La Cour constitutionnelle fait toutefois preuve de retenue lorsqu'elle contrôle une loi d'assentiment :

« Lorsque le contrôle de la Cour porte sur une loi d'assentiment à une convention internationale - comme en l'espèce -, la Cour doit tenir compte de ce qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté unilatéral mais d'une norme conventionnelle par laquelle la Belgique a pris un engagement de droit international à l'égard d'un autre Etat. ».⁷⁴

S'agissant du droit de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle tient compte de l'article 34 de la Constitution belge, en vertu duquel l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. Cette disposition a été insérée en 1970 dans la Constitution pour donner un fondement constitutionnel à la participation de l'Etat belge aux Communautés européennes et à la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour a appliqué cet article constitutionnel pour la première fois dans son arrêt n° 130/2010. Dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, la Cour était interrogée sur l'absence de contrôle politique sur la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG). La Cour a jugé qu'il existe bien un contrôle parlementaire, mais elle a ajouté ce qui suit :

« Dans la mesure où ce qui précède ne suffirait pas pour justifier que les personnes qui font l'objet d'une décision de la CREG « ne jouissent pas de la garantie de voir la décision prise par une autorité administrative dont la direction est assurée directement par le pouvoir exécutif », cette situation est justifiée, en vertu de l'article 34 de la Constitution, par les exigences découlant du droit de l'Union européenne. ».⁷⁵

Bien qu'il ait pu sembler que l'on pouvait déduire de l'arrêt précité qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, le droit de l'Union européenne primait les autres dispositions de la Constitution, la Cour a nuancé sa position dans un arrêt récent du 28 avril 2016 :

« Le Traité sur la stabilité ne prévoit pas seulement un cadre budgétaire rigide; il confie également certaines compétences aux institutions de l'Union européenne, notamment à la Commission européenne et à la Cour de justice de l'Union européenne.

⁷³ Arrêt n° 87/2010, 8 juillet 2010, B.2.

⁷⁴ Arrêt n° 96/2009, 4 juin 2009, B.5.

⁷⁵ Arrêt n° 130/2010, 18 novembre 2010, B.8.1.

Lorsque le législateur donne assentiment à un traité qui a une telle portée, il doit respecter l'article 34 de la Constitution. En vertu de cette disposition, l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. Il est vrai que ces institutions peuvent ensuite décider de manière autonome comment elles exercent les pouvoirs qui leur sont attribués, mais l'article 34 de la Constitution ne peut être réputé conférer un blanc-seing généralisé, ni au législateur, lorsqu'il donne son assentiment au traité, ni aux institutions concernées, lorsqu'elles exercent les compétences qui leur ont été attribuées. L'article 34 de la Constitution n'autorise en aucun cas qu'il soit porté une atteinte discriminatoire à l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit. ».⁷⁶

La Cour constitutionnelle considère ainsi que l'article 34 de la Constitution, bien qu'il permette d'attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions internationales, ne peut pas être réputé conférer un blanc-seing permettant de porter une atteinte discriminatoire « à l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit ».

II.9.5. Bien que la Cour constitutionnelle s'estime compétente pour contrôler, au regard de la Constitution, une loi, un décret ou une ordonnance portant assentiment à un traité, elle n'a jusqu'à présent pas constaté de violation de la Constitution par une loi d'assentiment.

II.9.6. En Belgique, l'exécution des décisions de juridictions internationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne ne soulève généralement pas de difficultés particulières. Cependant, il peut arriver que l'autorité belge néglige ou tarde à tirer les conclusions qui s'imposent des arrêts des juridictions internationales sur les mesures à prendre structurellement pour éviter de nouvelles violations des dispositions conventionnelles concernées. L'Etat belge a ainsi été condamné dans un arrêt (pilote) du 6 septembre 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁷ pour sa manière de traiter des personnes internées dans les prisons belges, après avoir déjà été interpellé et condamné à plusieurs reprises à ce sujet sur le plan international⁷⁸.

⁷⁶ Arrêt n° 62/2016, 28 avril 2016, B.8.7.

⁷⁷ CEDH, 6 septembre 2016, *W.D. c. Belgique*.

⁷⁸ Voy. §§ 71-76 de l'arrêt du 6 septembre 2016 (*W.D. c. Belgique*).

III. Le droit et l'Etat

10. Quel est l'impact de la jurisprudence de votre Cour dans la garantie que les organes de l'Etat agissent dans les limites constitutionnelles de leur autorité?

III.10.1. Comme nous l'avons déjà indiqué (*supra*, I.5.10), la Cour constitutionnelle belge est compétente pour contrôler des normes à valeur législative (lois du législateur fédéral, décrets et ordonnances des législateurs des communautés et des régions) avec les règles dites « répartitrices de compétences » (c'est-à-dire les règles qui répartissent les compétences entre les différentes entités fédérées de l'Etat fédéral), et avec les articles suivants de la Constitution : 8 à 32 (droits et libertés), 143, § 1er (principe de la loyauté fédérale), 170 (pas d'imposition sans loi), 172 (égalité en matière fiscale) et 191 (égalité des étrangers).

La Cour constitutionnelle peut être saisie de deux manières : (1) par un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, introduit par une personne physique ou morale qui doit justifier d'un intérêt⁷⁹; et (2) par une question préjudicielle posée par les cours et tribunaux ordinaires, par le Conseil d'Etat ou par d'autres juridictions administratives. En principe, les recours en annulation doivent être introduits dans les six mois de la publication de la norme attaquée au *Moniteur belge*. Pour les questions préjudicielles, aucun délai prescrit à peine d'irrecevabilité n'est prévu. Les effets juridiques des arrêts de la Cour diffèrent selon que la Cour statue sur un recours en annulation ou sur une question préjudicielle.

III.10.2. Les recours en annulation peuvent conduire à un arrêt annulant la norme législative attaquée. Un tel arrêt a l'autorité absolue de la chose jugée (*erga omnes*) à partir de sa publication au *Moniteur belge*.⁸⁰ Une annulation a un effet rétroactif en ce sens que la norme annulée est réputée n'avoir jamais existé. Pour des raisons de sécurité juridique, la Cour constitutionnelle peut toutefois atténuer l'effet rétroactif en désignant, par voie de disposition générale, les effets de la norme annulée qu'il faut considérer comme maintenus soit à titre définitif, soit à titre provisoire.⁸¹

Etant donné qu'un arrêt d'annulation provoque la disparition d'une norme jugée inconstitutionnelle de l'ordonnement juridique, un tel arrêt a bien sûr un impact sur le respect de la Constitution par les instances législatives.

⁷⁹ Le Conseil des ministres, les gouvernements de communauté et de région et les présidents des assemblées parlementaires peuvent également former un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle (à la demande de deux tiers des membres de l'assemblée législative concernée). Ces parties requérantes institutionnelles n'ont pas à justifier d'un intérêt.

⁸⁰ Article 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

⁸¹ Article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Pour les décisions judiciaires et les actes administratifs qui auraient été pris en application d'une norme législative annulée, la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle prévoit des voies de recours spécifiques.⁸²

III.10.3. Les arrêts rendus à la suite d'une question préjudicielle ont une autorité de chose jugée limitée. Conformément à l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la juridiction qui a posé la question préjudicielle et les juridictions appelées à statuer dans la même affaire sont les seules qui sont tenues de se conformer à l'arrêt préjudiciel de la Cour constitutionnelle. Lorsque la Cour a jugé que la norme législative en question viole la Constitution, tout juge appelé à statuer dans la même affaire est tenu de ne pas appliquer la norme législative. Dans le cas d'un arrêt préjudiciel, la norme jugée inconstitutionnelle n'est pas effacée de l'ordonnancement juridique; elle ne peut cependant pas être appliquée par le juge qui a posé la question préjudicielle. Les juges appelés à statuer dans d'autres affaires sur un sujet identique ne sont pas tenus de poser à nouveau une question préjudicielle à la Cour, lorsqu'ils se conforment à l'arrêt préjudiciel par lequel la Cour a déjà statué sur ce sujet. Par ailleurs, la Cour se reconnaît depuis 2011 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. Elle estime que les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime peuvent justifier de limiter l'effet rétroactif susceptible de découler d'un constat d'inconstitutionnalité dans un arrêt rendu sur question préjudicielle.⁸³

Bien qu'en soi, un arrêt préjudiciel constatant qu'une norme législative n'est pas compatible avec la Constitution n'a pas pour effet d'effacer cette norme de l'ordonnancement juridique, un tel arrêt entraîne une réouverture du délai de recevabilité pour introduire un recours en annulation⁸⁴, de sorte que la norme en question pourra, le cas échéant, encore être annulée.

III.10.4. Dans ce cadre, il convient également de souligner qu'un « Comité parlementaire chargé du suivi législatif » a été créé au sein du Parlement fédéral par une loi du 25 avril 2017⁸⁵, lequel a notamment pour mission de prendre en considération, une fois par mois, les arrêts de la Cour constitutionnelle qui ont une influence sur l'ordonnancement juridique, et d'en rédiger un rapport auquel une proposition d'initiative législative pourra, le cas échéant, être annexée. La Chambre des représentants, le Sénat et le ministre compétent sont informés des lois qui devraient être modifiées à la suite des arrêts rendus par la Cour.

⁸² Articles 10 à 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

⁸³ Arrêt n° 125/2011, 7 juillet 2011.

⁸⁴ Article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

⁸⁵ Loi du 25 avril 2017 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif.

11. Est-ce que les décisions de votre Cour ont force obligatoire pour les autres cours? Est-ce que les autres cours ordinaires suivent / respectent la jurisprudence de votre Cour dans tous les cas? Y a-t-il des conflits entre votre Cour et d'autres cours suprêmes?

III.11.1. Comme nous l'avons déjà indiqué (*supra*, III.10.2), les arrêts en vertu desquels la Cour constitutionnelle annule une norme législative ont une autorité absolue de la chose jugée. La norme concernée est effacée de l'ordonnancement juridique, de sorte que les autres cours et tribunaux ne peuvent plus l'appliquer.

Conformément à l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle portant rejet des recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts. L'autorité de la chose jugée d'un tel arrêt implique que chacun doit partir du principe que par rapport aux questions de droit tranchées, la disposition attaquée est compatible avec la norme constitutionnelle au regard de laquelle elle a été vérifiée. Bien entendu, les arrêts déclarant un recours en annulation irrecevable n'engagent pas les juridictions.⁸⁶

Les arrêts rendus à la suite d'une question préjudicielle ont une autorité de chose jugée limitée, en ce sens que seule la juridiction qui a posé la question préjudicielle et les juridictions qui statuent dans la même affaire sont tenues de se conformer à l'arrêt préjudiciel de la Cour constitutionnelle (*supra* III.10.3). Les juges qui statuent dans une autre affaire ne sont pas tenus par l'arrêt de la Cour constitutionnelle, mais ils ont en principe l'obligation de poser une (nouvelle) question préjudicielle à la Cour lorsque dans l'affaire qui est pendante devant eux, survient un conflit entre la norme législative concernée et la Constitution. Une telle obligation ne s'impose cependant pas lorsque le juge concerné se conforme à l'arrêt préjudiciel en cause de la Cour constitutionnelle.

III.11.2. Les arrêts de la Cour constitutionnelle sont presque toujours suivis et appliqués par les autres cours et tribunaux. Il est cependant déjà arrivé que d'autres juridictions ne suivent pas à la lettre ou pas immédiatement la jurisprudence de la Cour.

Dans son arrêt n° 131/2001 du 30 octobre 2001, la Cour constitutionnelle s'est par exemple prononcée sur l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, qui prévoit que les étrangers qui séjournent illégalement sur le territoire belge n'ont en principe pas droit à l'aide sociale, à l'exception de l'aide médicale urgente. La question à laquelle la Cour devait répondre dans cet arrêt portait sur la compatibilité de cet article avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), dans l'interprétation selon laquelle l'article 57, § 2, s'applique également aux étrangers séjournant illégalement sur le territoire qui avaient introduit une demande de régularisation conformément à la loi du 22 décembre 1999 « relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume ». La loi du 22 décembre 1999 avait instauré une

⁸⁶ J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Anvers, Maklu, 1990, 326.

procédure de régularisation temporaire. Dans son arrêt n° 131/2001, la Cour a jugé que ledit article 57, § 2, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation précitée.⁸⁷ Plusieurs tribunaux du travail ayant jugé qu'ils n'étaient pas tenus par le contenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle⁸⁸, la Cour de cassation a également dû se prononcer sur la question. Dans un arrêt du 17 juin 2002, la Cour de cassation a jugé « que la limitation du droit à l'aide sociale ne s'applique pas à un étranger contre qui il ne peut pas être procédé matériellement à un éloignement en vertu de l'art. 14 de la loi du 22 décembre 1999 »⁸⁹. Bien que d'un point de vue juridique formel, l'arrêt de la Cour de cassation ne fût pas contraire à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans la mesure où la Cour de cassation avait retenu une interprétation de l'article 57, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 autre que celle qui avait été soumise à la Cour constitutionnelle l'on a pu considérer que sur le plan de son contenu, cet arrêt était difficilement conciliable avec l'arrêt n° 131/2001 de la Cour constitutionnelle.

Dans ce cadre, il est également intéressant de relater une difficulté particulière survenue à la suite de plusieurs arrêts que la Cour de cassation a prononcés en 2004. Dans ces arrêts⁹⁰, la Cour de cassation a jugé que les cours et tribunaux n'ont pas à poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle lorsque la Constitution n'impose pas des exigences plus strictes que le droit international, parce qu'en pareil cas, un contrôle d'une norme législative au regard de la Constitution n'apporterait aucune valeur ajoutée et qu'il suffirait de procéder à un contrôle au regard du droit international. La doctrine⁹¹ ayant fort mal accueilli cette jurisprudence, considérant avant tout le risque de porter atteinte aux compétences de la Cour constitutionnelle, les plus hautes juridictions du pays (la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat) ont organisé un symposium sur la question.⁹² Les propositions formulées à la suite de ce symposium ont été incorporées en 2009 par le législateur spécial à l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. La

⁸⁷ Arrêt n° 131/2001, 30 octobre 2001. Dans un sens comparable : arrêts n°s 14/2002, 15/2002 et 16/2002, 17 janvier 2002.

⁸⁸ Voy. p. ex. Trib. Trav. Bruges, 28 janvier 2002, *J.T.T.*, 2002, 286-289.

⁸⁹ Cass., 17 juin 2002, *Pas.*, 2002, 1385, concl. LECLERCQ.

⁹⁰ Cass., 9 novembre 2004, *Rev. Dr. Pén.*, 2005, 789; Cass., 16 novembre 2004 (P.04.0644.N) et Cass., 16 novembre 2004 (P.04.1127.N), *R.W.*, 2005-06, 387.

⁹¹ Sur la problématique, voyez notamment : B. GORS, « Une cause de refus de renvoi préjudiciel : la primauté de la Convention européenne sur la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 2005, 507-531; F. MEERSSCHAUT, « *De ondraaglijke lichtheid van de Grondwet* », note sous Cass., 9 novembre 2004, *T.B.P.*, 2005, 48-53; P. POPELIER, « *Wie is de hoeder van onze grondrechten?* », note sous Cass., 16 novembre 2004, *R.W.*, 2005-2006, 388-389.

⁹² Voy. A. ARTS, I. VEROUGSTRAETE, R. ANDERSEN, e.a. (éd.), *Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat. De verhouding tussen het Arbitragehof, de Rechterlijke Macht en de Raad van State, Actes du symposium du 21 octobre 2005. Verslagboek van het symposium van 21 oktober 2005*, Bruges, La Chartre, 2006, 394 p.

nouvelle réglementation prévoit essentiellement que lorsqu'il est allégué qu'une norme législative viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution et par une disposition de droit européen ou de droit international, il convient en principe de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité de la norme législative avec la disposition du titre II de la Constitution. Cela revient à prévoir un ordre de succession des contrôles : la Cour constitutionnelle est la première à effectuer un contrôle au regard de la Constitution, et la juridiction concernée peut, le cas échéant, ensuite procéder elle-même à un second contrôle au regard du droit international.⁹³

12. Est-ce que votre Cour a contribué à la définition des / développé les normes législatives et celles relatives à l'application de la loi? (par exemple, en développant des concepts tels que l'indépendance, l'impartialité, les actes en conformité à la loi, non bis in idem, nulla poena sine lege, etc.).

III.12.1. En Belgique, la Cour constitutionnelle n'a pas la compétence de collaborer à l'élaboration de la législation. La compétence de rendre des avis juridiques sur des projets et propositions de lois, de décrets ou d'ordonnance revient à la section de législation du Conseil d'Etat.

III.12.2. Toutefois, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a un impact considérable sur l'applicabilité des normes législatives. Nous avons déjà précisé ci-avant les effets juridiques associés aux arrêts de la Cour (*supra*, III.10.2, III.10.3 et III.11.1). Nous pouvons par ailleurs également souligner ce qui suit :

a) La Cour constitutionnelle part du principe qu'il faut, dans la mesure du possible, interpréter toute norme législative comme étant conforme à la Constitution.⁹⁴

b) Dans plusieurs arrêts, la Cour a rejeté un recours en annulation d'une norme législative « sous réserve d'une interprétation déterminée ».⁹⁵ Un tel arrêt implique que chacun doit interpréter la norme législative litigieuse dans le sens indiqué par la Cour constitutionnelle.

⁹³ Il est à relever que le régime prévu par l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle paraît compatible avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative au contrôle de la réglementation nationale au regard du droit de l'Union européenne (CJCE, 19 juin 1990, C-188/10 et C-189/10, *Melki-Adbeli*). Voy. à ce sujet J. SPREUTELS, « Droits fondamentaux en concours et concours des questions préjudicielles. La Cour constitutionnelle et la jurisprudence Melki et Chartry de la Cour de justice de l'Union européenne », in *Liberæ Cogitationes. Liber amicorum Marc Bossuyt*, Anvers, Intersentia, 2013, 681-694.

⁹⁴ Voy. p. ex. les arrêts n° 201/2005, 21 décembre 2005, B.4.3; n° 180/2011, 24 novembre 2011, B.4.2.3.

⁹⁵ Voy. p. ex. les arrêts n° 89/2016, 9 juin 2016; n° 94/2016, 16 juin 2016; n° 108/2016, 14 juillet 2016.

III.12.3. De plus, la jurisprudence fait apparaître que la Cour constitutionnelle a appliqué et précisé plusieurs des « concepts » mentionnés dans la question. Nous pouvons l'illustrer par plusieurs extraits de la jurisprudence :

« B.15.1. En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, garanti également par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également consacré par l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er juillet 2012 et, dans son champ d'application, par l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde ' infraction ' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

B.15.2. Comme le relève la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme énonce une garantie qui « entre en jeu lorsque de nouvelles poursuites sont engagées et que la décision antérieure d'acquittement ou de condamnation est déjà passée en force de chose jugée » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009? précité, § 83; 20 novembre 2012, *Pacifico c. Italie*, § 73).⁹⁶

« Il est d'une importance fondamentale, dans un Etat de droit démocratique, que les cours et tribunaux bénéficient de la confiance du public et des parties au procès (CEDH, 26 février 1993, *Padovani c. Italie*, § 27). A cette fin, l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme exige que les juridictions auxquelles cette disposition s'applique soient impartiales.

Cette impartialité doit s'apprécier de deux manières. L'impartialité subjective, qui se présume jusqu'à preuve du contraire, exige que dans une affaire sur laquelle il doit statuer, le juge n'ait ni de parti pris ni de préjugés et qu'il n'ait pas d'intérêt à l'issue de celle-ci. L'impartialité objective exige qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure également des appréhensions justifiées sur ces points (CEDH, 1er octobre 1982, *Piersack c. Belgique*, § 30; 16 décembre 2003, *Grievens c. Royaume-Uni*, § 69). ».⁹⁷

« Il ressort des termes « dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles » et « dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles » utilisés dans l'article 151, § 1er, de la Constitution, ainsi que de l'extrait précité des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 20 novembre 1998, que l'indépendance des magistrats garantie par la Constitution est de nature fonctionnelle et n'empêche pas, en principe, les autres pouvoirs, dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, de prendre des mesures en vue du bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. Lorsqu'ils prennent de telles mesures, les pouvoirs législatif et exécutif doivent toutefois veiller à ce que ces mesures ne compromettent pas l'indépendance fonctionnelle des juges. ».⁹⁸

⁹⁶ Arrêt n° 61/2014, 3 avril 2014, B.15.1-B.15.2.

⁹⁷ Arrêt n° 155/2011, 13 octobre 2011, B.3.

⁹⁸ Arrêt n° 138/2015, 15 octobre 2015, B.25.2.

« L'article 14 de la Constitution attribue au pouvoir législatif la compétence d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée. Ce faisant, il garantit à tout citoyen qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Il découle également des dispositions précitées que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, la peine encourue lorsque ce comportement est punissable.

Ces dispositions entendent ainsi exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines. ».⁹⁹

13. Avez-vous de la jurisprudence relative au respect de l'Etat de droit par des acteurs privés exerçant des fonctions publiques?

III.13. La Cour constitutionnelle belge ne s'est pas encore souvent prononcée sur le respect de l'Etat de droit par des personnes privées assurant des services publics. On peut néanmoins épinglez la jurisprudence suivante dans ce cadre :

a) La Cour constitutionnelle a jugé que le principe d'égalité et de non-discrimination ne peut pas être considéré comme un simple principe de bonne législation et de bonne administration, mais doit être considéré comme l'un des éléments fondamentaux d'un Etat de droit démocratique, de sorte que pour les citoyens, il existe également une interdiction de discriminer les concitoyens.¹⁰⁰ Cette jurisprudence paraît d'autant plus applicable qu'il s'agit de personnes privées assurant des services publics, par exemple dans le cadre de la concession d'un service public. D'ailleurs, la Belgique admet depuis longtemps, sur la base du principe général de droit de l'égalité des usagers, que le citoyen, lorsqu'il se trouve dans les conditions prévues par les lois ou règlements qui organisent le service public, doit pouvoir compter sur le fonctionnement du service, et que tous les citoyens doivent en outre être traités de manière égale, et ce indépendamment du fait que le service public est assuré par une instance publique ou par des personnes privées.¹⁰¹

b) Selon la Cour constitutionnelle, l'enseignement libre subventionné constitue « un service public fonctionnel, en d'autres termes un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général. »¹⁰². La liberté d'enseignement garantie par l'article 24 de la Constitution implique pour les personnes privées qui souhaitent créer un établissement

⁹⁹ Arrêt n° 60/2007, 18 avril 2007, B.6.

¹⁰⁰ Arrêts n° 17/2009, 12 février 2009, B.10.3; n° 166/2011, 10 novembre 2011, B.56.2.

¹⁰¹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Malines, Kluwer, 2012, 175.

¹⁰² Arrêt n° 23/95, 2 mars 1995, B.3.2. Dans un sens comparable : arrêts n° 97/2005, 1er juin 2005, B.7; n° 141/2005, 13 septembre 2005, B.6.2.

d'enseignement notamment le droit de choisir librement les méthodes pédagogiques et éducatives, ainsi que le droit de baser l'enseignement sur une conception philosophique, idéologique ou religieuse de leur choix. Il est traditionnellement admis que les établissements de l'enseignement libre disposent en principe de la possibilité de refuser des élèves sur la base de motifs ayant trait au projet pédagogique de l'école. Des dispositions décrétales tant prises par la Communauté flamande que par la Communauté française ont toutefois soumis cette liberté à des restrictions et ce, en vue de créer une égalité des chances en termes d'éducation pour tous les élèves. Les décrets en question ont été attaqués devant la Cour constitutionnelle, notamment sur la base du fait qu'ils pouvaient compromettre le projet pédagogique d'une école libre. La Cour constitutionnelle a toutefois jugé en l'espèce que bien que les décrets attaqués limitent la liberté du pouvoir organisateur d'accepter ou non des élèves sur la base des principes fondamentaux de l'enseignement qu'il organise, cette limitation ne peut en principe pas être considérée comme disproportionnée par rapport à l'objectif visé, qui est d'apporter une réponse au problème de l'inégalité des chances dans l'enseignement.¹⁰³

14. Est-ce que les agents publics sont responsables de leurs actes, à la fois en droit et en pratique? Y a-t-il des problèmes avec la portée de l'immunité pour certains fonctionnaires, qui empêche une lutte efficace contre la corruption? Avez-vous de la jurisprudence relative à la responsabilité des fonctionnaires du fait de leurs actes?

III.14.1. Il est déjà apparu à la lecture de ce qui précède (*supra* I.5.4, I.5.11 et I.5.13) que les victimes de fautes commises tant par le pouvoir exécutif que par le pouvoir législatif ou judiciaire ont en principe droit à l'indemnisation de leur préjudice à charge de l'Etat. Les justiciables peuvent dès lors assigner l'Etat en justice pour obtenir l'indemnisation du préjudice qu'ils ont subi à cause d'une faute commise par une autorité publique.

III.14.2. Dans la mesure où une faute d'une autorité publique est toujours imputable à l'acte d'un ou de plusieurs titulaires d'une fonction publique (fonctionnaires) ou à l'omission de cet acte (au sens large), il est en principe possible de tenir non seulement l'Etat pour civilement responsable, mais aussi le fonctionnaire concerné. S'agissant de la responsabilité personnelle des fonctionnaires, il y a lieu d'établir une distinction selon que le fonctionnaire intervient comme « organe de l'Etat » ou comme « préposé ».

Lorsque des fonctionnaires intervenant comme « organe » de l'Etat, tels que des membres du pouvoir législatif, des ministres, des secrétaires d'Etat, des magistrats, des bourgmestres et des échevins, commettent une faute, il est possible en principe, et à certaines conditions, de mettre en cause la responsabilité civile tant de l'Etat que de l'organe proprement dit (sur la base de l'article 1382 du Code civil). Certains fonctionnaires sont toutefois soumis à une responsabilité personnelle limitée. Ainsi, les

¹⁰³ Arrêts n° 131/2003, 8 octobre 2003, B.5.1-B.5.7; n° 119/2008, 31 juillet 2008, B.17.1-B.17.9.

bourgmestres et échevins des communes flamandes qui occasionnent un préjudice à des tiers dans le cadre de l'exercice normal de leur mandat ne sont responsables qu'en cas de fraude ou qu'en cas de faute grave. Et en cas de faute légère, ils ne sont responsables que si celle-ci revêt un caractère habituel plutôt qu'occasionnel.¹⁰⁴

Lorsque des fonctionnaires interviennent en qualité de « préposé » de l'Etat, l'Etat peut être tenu pour responsable en qualité de « commettant » (sur la base de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil) et le fonctionnaire en qualité de « préposé » (sur la base de l'article 1382 du Code civil). Il convient néanmoins de nuancer quelque peu la responsabilité personnelle du fonctionnaire. Lorsqu'il s'agit d'un agent contractuel, il faut tenir compte de l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail du 3 juillet 1978, en vertu duquel la responsabilité personnelle des travailleurs est limitée aux cas de dol, de faute lourde ou de faute légère habituelle. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 10 février 2003 « relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques », cette limitation ne s'appliquait pas aux agents statutaires. Après que la Cour constitutionnelle a jugé que l'absence d'une telle limitation pour les agents statutaires n'était pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination)¹⁰⁵, le législateur a prévu dans la loi précitée du 10 février 2003 une limitation similaire de la responsabilité des agents statutaires.

III.14.3. En Belgique, les fonctionnaires publics (au sens large) peuvent en principe également être tenus pour responsables pénalement, dans la mesure où cela est prévu pour certaines catégories par des réglementations particulières :

i) Pour les *parlementaires*, la Constitution prévoit une immunité par rapport aux votes et opinions émis dans l'exercice de la fonction (articles 58 et 120), ainsi qu'un régime spécifique pour des actes susceptibles d'entraîner la responsabilité pénale de parlementaires (articles 59 et 120). Alors que l'article 58 de la Constitution crée une immunité absolue en ce qui concerne les votes et opinions émis dans l'exercice de la fonction, le régime prévu par l'article 59 de la Constitution n'entraîne pas une telle immunité. Le régime prévoit *grosso modo* que pendant la session du parlement, des parlementaires ne peuvent, en matière répressive, être renvoyés ou cités directement devant une cour ou un tribunal, ni être arrêtés, qu'avec l'autorisation de la chambre législative dont ils font partie, sauf en cas de flagrant délit. D'autre part, l'article 59 de la Constitution prévoit encore d'autres garanties pour les parlementaires qui font l'objet de poursuites pénales. Ainsi, des mesures contraignantes requérant l'intervention d'un juge ne peuvent en principe être ordonnées que par le premier président de la cour d'appel, et une perquisition ou une saisie ne peut être effectuée qu'en présence du président de la chambre législative concernée ou d'un membre désigné par lui.

¹⁰⁴ Article 72 du décret communal flamand. Une réglementation quelque peu différente s'applique pour les bourgmestres et échevins des communes wallonnes. Voyez les articles L1241-1 à L1241-3 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

¹⁰⁵ Arrêts n° 77/96, 18 décembre 1996; n° 19/2000, 9 février 2000. Cf. arrêt n° 20/99, 17 février 1999.

ii) Pour les *ministres*, la Constitution prévoit également une immunité absolue par rapport aux opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions (articles 101 et 124). D'autre part, les articles 103 et 125 de la Constitution prévoient un régime spécifique pour les infractions pénales. Ce régime, qui a été profondément remanié lors de la révision de la Constitution du 12 juin 1998, prévoit dans les grandes lignes que toutes réquisitions en vue du règlement de la procédure dans une affaire concernant un ministre ou un secrétaire d'Etat, toute citation directe d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat et toute arrestation d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat nécessitent l'autorisation de la Chambre des représentants. Tous les autres actes de poursuites et d'enquêtes peuvent être accomplis par les instances judiciaires sans intervention de la Chambre des représentants, mais des garanties particulières s'appliquent en pareil cas. Ainsi, un ministre ne peut être poursuivi que par le procureur général près la cour d'appel compétente, et les devoirs qui relèvent normalement de la compétence du juge d'instruction et du procureur du Roi ne peuvent être accomplis que par un conseiller désigné à cette fin par le premier président de la cour d'appel et par le procureur général compétent. Les ministres et secrétaires d'Etat ne peuvent être jugés que par la cour d'appel. Le régime spécial s'applique aux infractions commises par un ministre ou un secrétaire d'Etat dans l'exercice de leurs fonctions, indépendamment du fait qu'ils sont jugés pour cela pendant ou après leur mandat, et aux infractions qui ont été commises par un ministre ou un secrétaire d'Etat en dehors de l'exercice de la fonction et pour lesquelles ils sont jugés pendant leur mandat.

iii) Pour les autres fonctionnaires publics, il faut en principe appliquer le droit pénal commun et le droit de la procédure pénale, mais pour certaines fonctions, la loi, et donc pas la Constitution, prévoit une procédure pénale quelque peu différente. Ainsi, pour les magistrats et gouverneurs de province, l'on applique le système dit du privilège de juridiction, qui prévoit des règles particulières dans le domaine de l'enquête, des poursuites, et du jugement des fonctionnaires concernés. Par conséquent, les magistrats ne sont pas jugés par le juge compétent en vertu du droit commun, mais par la cour d'appel, qui statue en premier et en dernier ressort.¹⁰⁶

III.14.4. Il ressort de ce qui précède que bien que des règles particulières s'appliquent à plusieurs catégories de fonctionnaires publics, il n'existe une immunité absolue que pour les parlementaires, les ministres et secrétaires d'Etat par rapport aux opinions émises dans l'exercice de leur fonction. Pour le reste, il s'agit essentiellement de règles particulières instituées pour protéger la fonction en question, et non pour protéger les personnes concernées. Il ressort de la pratique belge que les règles de protection précitées sont également appliquées en ce sens et qu'elles ne sont pas utilisées pour conférer une immunité à des fonctionnaires publics. Ainsi, il est généralement d'usage que lorsque les instances judiciaires demandent à une assemblée législative de lever l'inviolabilité parlementaire d'un parlementaire donné, il est répondu favorablement à cette demande. Par conséquent, les règles relatives à la responsabilité pénale des

¹⁰⁶ Articles 479 et suiv. du Code d'instruction criminelle.

ministres n'ont pas empêché, ni en 1996, ni en 1998, une condamnation de ministres ou d'anciens ministres ayant commis des infractions pénales.¹⁰⁷

III.14.5. Dans la mesure où les réglementations concernant la responsabilité pénale de parlementaires, de ministres et de secrétaires d'Etat trouvent leur fondement dans la Constitution proprement dite, la Cour constitutionnelle n'a en principe pas la compétence de remettre ces réglementations en cause. Bien que certains aspects de cette responsabilité pénale des ministres et secrétaires d'Etat soient réglés par une loi ou par une loi spéciale prise en exécution des dispositions constitutionnelles s'y rapportant, la Cour n'apas encore eu l'occasion de se prononcer sur la réglementation prévue par cette législation.

La Cour constitutionnelle s'est toutefois déjà prononcée sur le système du privilège de juridiction qui s'applique aux magistrats, qui constitue une réglementation non pas constitutionnelle, mais législative. Ainsi, la Cour a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 112/98 du 4 novembre 1998 :

« Le système dit du privilège de juridiction, applicable aux magistrats, y compris aux magistrats suppléants, et à certains autres titulaires de fonctions publiques, a été instauré en vue de garantir à l'égard de ces personnes une administration de la justice impartiale et sereine. Les règles spécifiques qu'il comporte en matière d'instruction, de poursuite et de jugement entendent éviter, d'une part, que des poursuites téméraires, injustifiées ou vexatoires soient intentées contre les personnes auxquelles ce régime est applicable et, d'autre part, que ces mêmes personnes soient traitées avec trop de sévérité ou trop de clémence.

L'ensemble de ces motifs peut raisonnablement justifier que les personnes auxquelles s'applique le privilège de juridiction soient, en matière d'instruction, de poursuite et de jugement, traitées différemment des justiciables auxquels s'appliquent les règles ordinaires de l'instruction criminelle. ».¹⁰⁸

De façon plus générale, la Cour a également jugé ce qui suit :

« Il appartient en principe au législateur de décider pour quelles fonctions publiques il y a lieu de prévoir des règles dérogatoires aux règles ordinaires de la procédure pénale afin d'atteindre les objectifs d'intérêt général - cités en B.4.1 - qu'il poursuit. La Cour ne peut mettre en cause les choix opérés par le législateur dans ce domaine que s'ils sont manifestement déraisonnables ou s'ils aboutissent à une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées. ».¹⁰⁹

III.14.6. Comme cela a déjà été constaté ci-avant (*supra* III.14.2), la Cour constitutionnelle s'est aussi déjà prononcée sur la responsabilité civile personnelle d'agents statutaires et ce, dans le cadre de la différence de traitement qui existait

¹⁰⁷ Voy. Cass., 12 février 1996, *Pas.*,1996, I, 189; Cass., 5 avril 1996, *Pas.*, 1996, I, 283; Cass., 23 décembre 1998, *Arr.Cass.*,1998, 1166.

¹⁰⁸ Arrêt n° 112/98, 4 novembre 1998, B.3. Dans un sens comparable : arrêts n° 117/98, 18 novembre 1998, B.4; n° 134/2011, 27 juillet 2011, B.5.1.

¹⁰⁹ Arrêt n° 44/2009, 11 mars 2009, B.5. Dans un sens comparable : arrêt n° 131/2016, 20 octobre 2016.

auparavant entre agents statutaires et agents contractuels. La Cour a ainsi jugé ce qui suit dans son arrêt n° 19/2000 du 9 février 2000 :

« B.3. Il résulte des dispositions précitées qu'en ce qui concerne la responsabilité civile résultant d'une faute légère occasionnelle, le législateur a établi une différence de traitement entre les membres du personnel statutaire occupés par les pouvoirs publics, d'une part, et les travailleurs contractuels en général, d'autre part, puisque seuls les premiers doivent répondre de leur faute légère. Cette différence de traitement n'est pas justifiée étant donné la similitude des relations de travail comparées, notamment sous l'angle de la subordination juridique.

B.4. La Cour relève par ailleurs que l'exonération de la responsabilité que l'article 18 précité accorde au travailleur à l'égard de tiers, n'enlève rien, comme l'admettent généralement la jurisprudence et la doctrine, à la responsabilité de l'employeur fondée sur l'article 1384, alinéa 3, du Code civil, pour autant que les conditions d'application de cette disposition soient remplies. La présomption de responsabilité établie par l'article 1384, alinéa 3, du Code civil est irréfutable, en sorte que l'employeur est objectivement responsable. L'exonération de responsabilité dans le chef du travailleur à la suite d'une faute légère occasionnelle n'empêche donc pas en principe que la victime soit indemnisée. ».¹¹⁰

L'on peut déduire de l'arrêt n° 20/99 du 17 février 1999, qui portait certes sur la limitation de la responsabilité personnelle de travailleurs dans une entreprise privée, que la Cour juge acceptable l'exclusion de la responsabilité personnelle d'agents pour des fautes légères ne présentant pas un caractère habituel, en tenant compte, d'une part, « du surcroît de risque qu'implique toute activité professionnelle et du fait que les travailleurs exercent la leur, pour partie, au profit de leur employeur » et, d'autre part, du fait que la victime pourra encore obtenir une indemnisation de la part de l'administration qui l'emploie.¹¹¹

IV. La loi et l'individu

15. Y a-t-il un accès individuel à votre Cour (direct / indirect) contre les actes généraux / les actes individuels ? Veuillez expliquer brièvement les modalités / procédures.

IV.15.1. Comme nous l'avons déjà indiqué (*supra*, I.5.10), la Cour constitutionnelle belge a la compétence de contrôler des normes législatives au regard de certains articles de la Constitution. Les normes législatives que la Cour peut contrôler sont des lois, des décrets et des ordonnances, c'est-à-dire les normes adoptées par les pouvoirs législatifs du niveau fédéral et du niveau des entités fédérées. La Cour n'a pas la compétence de contrôler au regard de la Constitution d'autres normes, telles que des arrêtés d'exécution et des décisions prises par des administrations locales. Cette compétence appartient au Conseil d'Etat et aux cours et tribunaux ordinaires.

¹¹⁰ Arrêt n° 19/2000, 9 février 2000, B.3-B.4.

¹¹¹ Arrêt n° 20/99, 17 février 1999, B.3.3 et B.4.

IV.15.2. Conformément à l'article 2, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation d'une norme législative peut être introduit auprès de la Cour « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ». Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une personne justifie de l'intérêt requis lorsque sa situation juridique pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.¹¹² Des personnes morales peuvent également saisir la Cour. Lorsque la personne morale a été constituée pour défendre un intérêt collectif et que le recours a été introduit pour protéger cet intérêt, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, qu'elle défende un intérêt collectif, que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social et qu'il n'apparaisse pas que cet objet social ne soit pas ou plus réellement poursuivi.¹¹³

En principe, les recours en annulation ne sont recevables que s'ils sont introduits dans un délai de six mois suivant la publication de la norme législative au *Moniteur belge*.¹¹⁴ Ce délai est ramené à soixante jours pour des normes législatives portant assentiment à un traité.

Un recours en annulation est introduit au moyen d'une requête qui doit indiquer l'objet du recours et contenir un exposé des faits et moyens. Après transmission de la requête à la partie défenderesse, les parties ont la possibilité de déposer des mémoires pour exposer leurs positions sur l'affaire et contester les positions de la partie adverse. La procédure se déroule essentiellement par écrit, mais les parties peuvent demander qu'une audience soit organisée.

A la demande de la partie requérante, la Cour peut, par une décision motivée, suspendre en tout ou en partie la loi, le décret ou l'ordonnance qui fait l'objet d'un recours en annulation.¹¹⁵ La suspension peut être décidée si des moyens sérieux sont invoqués et à la condition que l'exécution immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

IV.15.3. Une deuxième voie mène indirectement à la Cour constitutionnelle : il s'agit de la procédure préjudicielle. En Belgique, ni les juridictions ordinaires, ni les juridictions administratives ne sont compétentes pour contrôler des normes législatives au regard de la Constitution. Lorsqu'une juridiction est confrontée à une norme législative dont la constitutionnalité est contestée, cette juridiction est en principe tenue de poser à ce sujet une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.¹¹⁶ Les parties qui sont

¹¹² Voy. e.a. les arrêts n° 67/2006, 3 mai 2006, B.2.3; n° 91/2006, 7 juin 2006, B.5.2; n° 94/2006, 14 juin 2006, B.5.2.

¹¹³ Voy. e.a. les arrêts n° 123/2004, 7 juillet 2004, B.1.3; ° 173/2005, 30 novembre 2005, B.3.

¹¹⁴ Article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

¹¹⁵ Article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

¹¹⁶ Article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

impliquées dans l'affaire pendante devant la juridiction concernée ont ensuite la possibilité d'exposer leurs points de vue dans des mémoires devant la Cour constitutionnelle. Elles peuvent également demander l'organisation d'une audience. La procédure préjudicielle donne aux justiciables impliqués dans un litige pendant devant un juge la possibilité de faire contrôler par la Cour constitutionnelle des normes législatives au regard de la Constitution, même si la norme législative en question a été publiée au *Moniteur belge* depuis un délai bien plus long que six mois. De plus, lorsque la Cour constitutionnelle juge dans le cadre de la question préjudicielle qui lui est posée que la norme législative concernée n'est pas compatible avec la Constitution, le délai de recevabilité applicable à l'introduction d'un recours en annulation est rouvert.¹¹⁷ Ainsi donc, il est également possible de contester des normes législatives plus anciennes par le biais d'un recours en annulation introduit devant la Cour.

16. Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence concernant l'accès aux cours ordinaires / inférieures (par exemple, les conditions préalables, y compris les frais, la représentation par un avocat, les délais) ?

IV.16.1. La Cour constitutionnelle belge s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur le droit d'accès au juge.¹¹⁸

IV.16.2. Comme nous l'avons déjà indiqué ci-avant (*supra*, I.6.1, c), la Cour constitutionnelle a déduit de l'article 13 de la Constitution un droit d'accès au juge compétent et a jugé que ce droit serait vidé de son contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences d'un procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

IV.16.3. Dans plusieurs arrêts, la Cour constitutionnelle a jugé qu'en principe, le droit d'accès au juge n'empêche pas de prévoir des conditions de recevabilité, si ce n'est que ces conditions doivent répondre à certaines exigences. Ainsi, la Cour a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 167/2014 du 13 novembre 2014 :

« B.8.1. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu et peut être soumis à des conditions de recevabilité visant à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique (CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz c. Pologne*, § 54; 11 octobre 2001, *Rodriguez Valin c. Espagne*, § 22; 10 janvier 2006, *Teltronic CATV c. Pologne*, § 47).

[...]

¹¹⁷ Article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

¹¹⁸ Voy. à ce sujet: J. SPREUTELS, « Trente ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle : évolutions et constantes » in A. ALÉN, J. SPREUTELS, e.a., *Cour Constitutionnelle 1985-2015. Actes du colloque du 1^{er} avril 2015 à l'occasion du trentième anniversaire du premier arrêt de la Cour*, Bruxelles/Bruges, La Charte/Die Keure, 2016, pp. 27-30.

B.9.1. Les conditions de recevabilité ne peuvent toutefois avoir pour effet de limiter le droit d'accès au juge d'une manière telle que le cœur de ce droit serait affecté; en outre, les tribunaux ne peuvent appliquer les règles de procédure d'une manière trop formaliste (CEDH, 12 novembre 2002, *Zvolský et Zvolská* c. République Tchèque, § 47; 25 mai 2004, *Kadlec et autres* c. République Tchèque, § 26; 26 juillet 2007, *Walchli* c. France, § 29; 22 juillet 2010, *Melis* c. Grèce, §§ 27 et 28).

La compatibilité de conditions de recevabilité et de leur application avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 70).¹¹⁹

IV.16.4. Il en ressort qu'en cas de contestation des conditions de recevabilité ou d'autres éléments de procédure, la Cour constitutionnelle vérifie si cela affecte le cœur même du droit d'accès au juge et ce, en tenant compte des spécificités de la procédure pendante. Nous vous donnons ci-dessous quelques exemples de la jurisprudence de la Cour illustrant la mise en application des principes énoncés ci avant :

« La mesure qui subordonne au paiement complet de la somme due le recours du contrevenant auprès du tribunal de police en vue d'obtenir le retrait de l'ordre ou la diminution de la somme, sauf lorsque l'intéressé peut faire appel à l'assistance judiciaire, prive, sans justification raisonnable, le justiciable de son droit à ce qu'une accusation en matière pénale portée contre lui soit soumise à un tribunal indépendant et impartial. Le justiciable perd en effet toute possibilité d'introduire un recours recevable lorsqu'il se trouve aux prises avec des difficultés financières, fussent-elles passagères, qu'il ne remplit pas les conditions légales pour pouvoir prétendre à l'assistance judiciaire, et qu'il n'est pas en mesure de réunir la somme nécessaire dans le délai de quatorze jours suivant la notification de l'ordre de paiement. ».¹²⁰

« Un délai de quatorze jours pour interjeter appel ne limite pas de manière disproportionnée les droits des personnes en cause. Ce délai n'est pas à ce point court qu'il rendrait exagérément difficile ou impossible l'utilisation du recours. Il en est d'autant plus ainsi qu'il s'agit d'un recours contre une décision déclarant exécutoire une sentence arbitrale rendue aux Pays-Bas et qui ne porte donc pas sur le fond du litige mais seulement sur la question de savoir s'il est satisfait aux conditions pour pouvoir reconnaître la force obligatoire de cette sentence étrangère. ».¹²¹

« Un système de règlement amiable est compatible avec les dispositions conventionnelles internationales mentionnées dans le moyen, à condition que la renonciation à ce que l'affaire soit examinée par un tribunal soit entièrement libre, ce qui implique que le règlement amiable soit accepté en connaissance de cause et sans contrainte. Il ne peut être déduit des dispositions attaquées que tel ne serait pas le cas. ».¹²²

¹¹⁹ Arrêt n° 167/2014, 13 novembre 2014, B.8.1-B.9.1. Dans un sens comparable, voyez notamment les arrêts n° 8/2011, 27 janvier 2011, B.17.4.1; n° 139/2012, 14 novembre 2012, B.13; n° 4/2014, 16 janvier 2014, B.6.1-B.6.2.

¹²⁰ Arrêt n° 182/2004, 16 novembre 2004, B.7.4.

¹²¹ Arrêt n° 134/2007, 24 octobre 2007, B.7.

¹²² Arrêt n° 8/2011, 27 janvier 2011, B.20.4.1.

« B.10. Bien qu'il soit légitime de prévoir des règles de procédure harmonisées autant que possible pour tous les types d'actions personnelles, un tel objectif ne peut avoir pour effet que, pour un type d'actions déterminé, la revendication puisse être rendue impossible.

Etant donné que l'acceptation et la revendication du droit qui découle d'une stipulation pour autrui requièrent que le bénéficiaire ait raisonnablement connaissance de ce droit, un délai de prescription qui expire avant que ce bénéficiaire puisse raisonnablement avoir connaissance de ce droit empêcherait ce dernier de faire usage d'un recours qui lui est en principe disponible. A supposer que le bénéficiaire ait connaissance de la stipulation pour autrui après l'expiration du délai de prescription absolu de dix ans, toute action serait d'avance vouée à l'échec.

B.11. En ce qu'elle peut avoir pour effet que le bénéficiaire d'une stipulation pour autrui ne peut faire valoir son droit parce que le droit d'action relatif à cette stipulation s'est prescrit avant qu'il ait connaissance ou ait dû raisonnablement en avoir connaissance, la disposition en cause est incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. [...] ».¹²³

IV.16.5. Par rapport aux seuils financiers, tels que l'obligation de payer un droit de rôle, la Cour constitutionnelle suit un raisonnement similaire :

« Le droit d'accès au juge est un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce droit peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit à l'accès à un juge dans sa substance même. En soi, l'instauration d'un droit de rôle ne porte pas atteinte à ce droit, pour autant qu'il n'impose pas de charge excessive à une partie au procès (CEDH, 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28). [...] ».¹²⁴

IV.16.6. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le droit de se faire assister par un avocat relève du droit de défense et ce droit doit toujours être garanti.¹²⁵ La Cour aborde de façon plus nuancée le droit de se faire représenter par un avocat. Dans son arrêt n° 6/94 du 20 janvier 1994, la Cour a par exemple jugé ce qui suit :

« Si le droit d'être assisté d'un avocat participe de l'exercice même des droits de la défense, en revanche, aucun principe général de droit ne garantit de pouvoir se faire représenter par un avocat devant une juridiction.

Toutefois, lorsque le législateur estime devoir priver une catégorie particulière de citoyens de cette faculté de représentation, il doit se fonder sur des considérations objectives et raisonnables. [...] ».¹²⁶

L'on peut déduire d'un arrêt plus récent de la Cour, en l'occurrence l'arrêt n° 35/2009 du 4 mars 2009, que par rapport à la question de savoir si une personne a le droit de se faire représenter devant un tribunal par un avocat, la Cour tient compte de la nature précise du

¹²³ Arrêt n° 164/2014, 6 novembre 2014, B.10-B.11.

¹²⁴ Arrêt n° 17/2015, 12 février 2015, B.5.1. Dans un sens comparable, voyez notamment les arrêts n° 88/2012, 12 juillet 2012, B.4.1; n° 85/2013, 13 juin 2013, B.3-B.4.

¹²⁵ Arrêts n° 6/94, 20 janvier 1994, B.4.1; n° 50/2008, 13 mars 2008, B.28.2; n° 154/2008, 6 novembre 2008, B.10.1.

¹²⁶ Arrêt n° 6/94, 20 janvier 1994, B.4.2.

litige sur lequel le tribunal a à statuer, et de la plus-value apportée par une comparution personnelle de l'intéressé devant le tribunal :

« B.7. Le législateur a pu raisonnablement considérer que la comparution personnelle du condamné à une audience du tribunal de l'application des peines où celui-ci examine l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine, puisse contribuer à ce que le condamné accepte et respecte les conditions imposées par le tribunal de l'application des peines.

B.8. Eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur, il n'est toutefois pas raisonnablement justifié que le condamné ne puisse pas se faire représenter par son conseil à une audience du tribunal de l'application des peines où celui-ci n'examine pas les obligations et les conditions que l'intéressé doit respecter dans le cadre des modalités d'exécution de la peine qui lui sont accordées. ».¹²⁷

Enfin, la Cour a été amenée à interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la validité du droit dérivé en ce qui concerne la relation entre l'avocat et son client à l'occasion de la suppression de l'exonération de la TVA en faveur des avocats, en particulier sur la question de savoir si l'assujettissement des avocats à la TVA ne constituait pas une restriction trop importante à l'égalité des armes et au droit d'accès à un juge.¹²⁸ Dans son arrêt du 28 juillet 2016 (C-543/14), la Cour de justice a toutefois décidé que l'assujettissement des avocats à la TVA ne constituait pas une atteinte discriminatoire aux droits fondamentaux précités.

17. Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence sur d'autres droits individuels liés à l'Etat de droit ?

IV.17. Compte tenu du fait que la Cour constitutionnelle a la compétence de contrôler des normes législatives au regard des droits et libertés énoncés par la Constitution belge (titre II de la Constitution), la Cour a développé une jurisprudence abondante dans ce domaine.

Dans ce qui précède, nous avons déjà cité la jurisprudence de la Cour à propos de droits pouvant être associés au principe de l'Etat de droit, notamment en ce qui concerne les droits de la défense (*supra*, I.4.2, c), le principe de la sécurité juridique (*supra*, I.4.4), le principe de légalité en matière pénale (*supra*, I.4.5, a), la non-rétroactivité des lois (*supra*, I.4.5, b), le principe de proportionnalité (*supra*, I.4.9-I.4.10), le droit d'accès au juge (*supra*, I.6.1, c et IV.16.1-IV.16.6), le principe *non bis in idem* (*supra*, III.12.3), le droit à un juge impartial et indépendant (*supra*, III.12.3), *nulla poena sine lege* (*supra*, III.12.3) et le principe d'égalité et de non-discrimination (*supra*, I.4.9 et III.13).

¹²⁷ Arrêt n° 35/2009, 4 mars 2009, B.7-B.8.

¹²⁸ Arrêt n° 165/2014, 13 novembre 2014.

18. Est-ce que l'Etat de droit est utilisé comme concept général pour combler l'absence de droits ou garanties fondamentaux spécifiques dans le texte de la Constitution ?

IV.18. Comme nous l'avons déjà indiqué (supra, I.2.1), le principe de l'Etat de droit est considéré en Belgique comme un principe « déterminant du droit » qui est à la base d'autres principes, dont des principes non explicitement mentionnés dans le texte de la Constitution, comme le principe de la sécurité juridique et le principe de la non-rétroactivité des lois. L'on peut se référer en l'espèce à la réponse donnée à la question 4 (supra, I.4.4-I.4.5).

B. BILAN SUR L'INDÉPENDANCE DES COURS MEMBRES

1. Est-ce qu'une pression a été exercée sur votre Cour par d'autres pouvoirs de l'Etat pendant qu'elle a examiné des affaires?

2. Est-ce une pression excessive été exercée sur votre Cour par les médias quand elle a examiné des affaires?

3. Est-ce que votre Cour a rencontré de la résistance des autres pouvoirs de l'Etat à la suite de l'adoption de décisions avec lesquelles ils n'étaient pas d'accord?

4. Est-ce que les décisions de votre Cour ont été dûment publiées?

5. Est-ce que les décisions de votre Cour sont exécutées? Y at-il des mécanismes spéciaux pour l'exécution des décisions de votre Cour?

6. Y a-t-il des problèmes dans l'exécution de certains types de décisions?

7. Y a-t-il eu des attaques contre la Cour à la suite de l'adoption de décisions ?

8. Y a-t-il eu des initiatives en actions législatives visant à créer des obstacles à l'activité de votre Cour?

9. Comment votre Cour a-t-elle traité des cas de pression des autres pouvoirs de l'Etat, des médias, etc.?

10. Est-ce que votre Cour a reçu l'aide d'autres organismes au niveau national ou international? Veuillez préciser l'assistance fournie

11. Est-ce que votre Cour considère que le principe de retenue judiciaire l'empêche de se défendre dans les médias ou de demander de l'aide?

La Cour constitutionnelle de Belgique n'a jamais été confrontée à des pressions ou à des attaques de la part des autres pouvoirs de l'Etat ou des médias au cours de l'examen d'affaires ou à la suite des décisions qui les clôturent, étant entendu qu'il est normal dans une société démocratique que les décisions d'une juridiction puissent faire l'objet de critiques, tant dans le discours des mandataires politiques que dans les médias. De même, le pouvoir législatif n'a jamais entrepris d'action visant à créer des obstacles à l'activité de la Cour.

Les arrêts de la Cour sont dûment publiés : ils le sont par les soins de son greffier sur le site web de la Cour ainsi que, dans leur intégralité ou par extraits, dans le *Moniteur belge*, conformément à l'article 114 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ils sont en outre, d'une part, notifiés par le greffier aux parties et à la juridiction qui a posé la question préjudicielle et, d'autre part, communiqués par voie électronique aux autorités politiques désignées par l'article 113 de la même loi.

Il n'y a pas de mécanismes spéciaux pour l'exécution des décisions de la Cour : ses arrêts sont exécutoires de plein droit (article 115 de la loi spéciale du 6 janvier 1989).

De plus, les décisions de la Cour sont régulièrement suivies d'effet compte tenu, en particulier, de ce qu'elle est habilitée à prendre des décisions qui, parce qu'elles annulent ou censurent des normes législatives, sont de nature à créer dans l'ordre juridique un trouble qui requiert *a posteriori* l'intervention du législateur, même s'il n'est pas rare que celle-ci se fasse attendre. La Chambre des représentants a d'ailleurs créé en son sein un comité du suivi législatif chargé d'examiner les décisions de la Cour et les mesures à prendre pour, le cas échéant, y donner suite.

La Cour, enfin, ne se considère pas à proprement parler comme tenue par un devoir de réserve judiciaire l'empêchant de se défendre dans les médias, mais estime n'avoir à s'exprimer que de la manière prévue par les dispositions qui définissent ses compétences, à savoir par ses arrêts. Ce n'est que récemment et à l'occasion d'arrêts rendus dans des matières complexes ou sensibles, qu'elle a jugé opportun de diffuser, lorsque l'arrêt est rendu, un communiqué de presse tendant, de manière succincte, à mettre en perspective les différents aspects de la décision.