

L'État de droit en Belgique : l'urgence de revenir derrière les lignes rouges

■ Céline Romainville, secrétaire générale LDH,
professeure de droit constitutionnel à l'UCLouvain ■

L'année dernière, la Ligue tirait déjà la sonnette d'alarme sur les violations flagrantes et structurelles du principe de l'État de droit en Belgique. Un an plus tard, rien n'a changé. Ce principe fondamental subit les coups de boutoir de l'extrême droite, des mouvements ultraconservateurs et souverainistes. Il est aussi remis en cause par la notion de "démocratie illibérale"¹, à laquelle des régimes politiques autoritaires ont donné du crédit. Le principe de l'État de droit souffre, enfin, d'une forme de dédain de la part de gouvernements composés de partis démocratiques, en ce compris en Belgique. La Ligue appelle fermement toutes les autorités publiques belges à revenir derrière les lignes rouges et à fermer ce qui ne peut être qu'une parenthèse malheureuse.

Il faut le rappeler avec force, l'État de droit est une condition nécessaire – et, du reste, non suffisante – de la démocratie. Il ne peut y avoir de démocratie sans l'État de droit et respect des droits et libertés.

L'objectif du principe de l'État de droit est d'éviter l'arbitraire du pouvoir et de préserver la liberté (politique). À partir notamment de la jurisprudence de notre Cour constitutionnelle, on peut identifier quatre règles cardinales constituant le principe de l'État de droit. La première est la soumission de tous les pouvoirs publics au droit. Ces derniers ne peuvent agir que dans les limites du droit. Ils doivent respecter le principe de légalité. La deuxième règle induite de ce principe est l'existence de contrôles juridictionnels sur l'action des pouvoirs publics. Si les pouvoirs publics outrepassent les limites juridiques balisant leurs pouvoirs, ou agissent en dehors du cadre légal, des juridictions doivent pouvoir le constater, et sanctionner ces excès de pouvoir. Troisième règle : pour que ces pouvoirs juridictionnels soient effectifs, il faut encore que la séparation des pouvoirs soit respectée, dans le sens où l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être garantie. Enfin, quatrièmement, l'État de

¹ Voy. J. Lacroix, <https://www.college-de-france.fr/fr/agenda/conferencier-invite/les-valeurs-de-europe-et-indetermination-democratique/une-democratie-sans-libertes-reflexions-sur-la-notion-de-democratie-illiberale>

droit ne se limite pas à la dimension formelle, procédurale des trois premières règles rappelées ; il implique également, dans sa dimension substantielle, le respect des droits fondamentaux.

Le principe de l'État de droit comme du reste celui de démocratie auquel il est intrinsèquement lié, ne se laisse pas aisément définir. Autrement dit, la portée des quatre règles qui viennent d'être rappelées peut parfois susciter certaines controverses – qui concernent notamment certains contours du contrôle de constitutionnalité. Mais il est une chose tout à fait certaine : ce principe requiert toujours le respect des décisions de justice. Dans un État de droit, des règles procédurales permettent d'éviter l'arbitraire et de garantir la sécurité juridique. Dans le cas où des juridictions constatent des excès de pouvoir, des illégalités voire des inconstitutionnalités, le pouvoir exécutif doit se conformer à la décision rendue par le pouvoir judiciaire ; s'il conteste l'interprétation de la règle de droit par les juges, il peut mobiliser les voies de recours ordinaires à la disposition de tout·e justiciable, voire préciser la réglementation ou proposer au Parlement des modifications de la législation. Mais il ne peut, en aucun cas, refuser d'exécuter une décision de justice.

Un « problème systémique » et des violations répétées du principe de l'État de droit

Or, depuis maintenant quelques années, le pouvoir exécutif persiste dans une attitude où les refus d'exécution se multiplient, ainsi que les signes de dédain vis-à-vis du pouvoir judiciaire, et ce, dans un contexte où les relations entre les trois pouvoirs se tendent², où certaines digues paraissent avoir sauté, au point où des institutions européennes en viennent à intervenir.

Limitons-nous ici au dossier emblématique de la crise de l'accueil. Depuis près de deux ans, le gouvernement fédéral ne respecte plus les décisions de justice relatives à la question de l'accueil des demandeur·euses d'asile. Depuis octobre 2021, de très nombreuses personnes ont été contraintes de se tourner vers les tribunaux pour faire valoir leur droit à l'accueil. Des milliers de décisions de justice ont condamné Fedasil à respecter la loi et à fournir une place d'accueil. Malgré ces décisions, les places d'accueil ne sont toujours pas attribuées immédiatement et, désormais, les hommes seuls en sont exclus. Ceci signifie concrètement que des personnes doivent

2 Voy. pour un aperçu des différents contentieux dans lesquels des décisions restent inexécutées : Respecter ou ne pas respecter l'État de droit ? Telle est la question, État des droits de l'homme 2022, pp. 6 à 9.

vivre dans la rue pendant des semaines, voire des mois, ou trouver elles-mêmes une solution. En outre, les astreintes que le tribunal a imposées à Fedasil n'ont jamais été payées. De très nombreuses autres décisions judiciaires ont été rendues en faveur des demandeur·euses d'asile, visant à contraindre le gouvernement à respecter la loi ; elles sont toutes restées lettre morte.



OCCUPATION DE LA PLACE FLAGEY EN SOUTIEN AUX DEMANDEUR·EUSES D'ASILE
Bruxelles, septembre 2023, © Morgane Borensztein

La réaction de la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration suite à l'arrêt du Conseil d'État du 13 septembre 2023, par lequel le Conseil a suspendu l'exécution de la décision de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de ne plus faire bénéficier des mesures d'accueil les hommes seuls ayant demandé l'asile est sidérante. Elle s'est limitée à assumer qu'elle poursuivra « la politique consistant à ne pas accueillir temporairement les hommes isolés ». Pourtant, cet arrêt n'aurait dû recevoir qu'une seule réponse de la part de l'Exécutif : la suspension immédiate de la politique jugée illégale, quelle que soit l'option politique privilégiée pour la remplacer. Le fait que l'Exécutif s'obstine à mépriser un ensemble de décisions rendues par les juridictions constitue une atteinte manifeste, et grave, au principe de l'État de droit et au principe de sécurité juridique. Ce qui n'est pas sans conséquence sur la confiance envers les institutions politiques. Cela n'est pas non plus sans danger, si l'on considère le précédent que cette situation peut créer, dans un contexte de montée en puissance de gouvernements autoritaires et d'une extrême droite qui considère que l'État de droit et le respect des libertés sont des limitations inacceptables de la démocratie.

Les juridictions et institutions européennes, derniers remparts de l'État de droit... aussi en Belgique ?

Le salut de l'État de droit viendra-t-il des juridictions et institutions européennes ? Si l'on ne peut pas, à ce stade, répondre à cette vaste question, on se limitera ici à constater le rôle décisif joué par la Cour européenne des droits de l'homme dans le dossier de la « crise de l'accueil ». En juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'homme condamnait la Belgique pour non-respect de la Convention, et constatait une « carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeur-euses de protection internationale ». La Cour conclut à l'existence d'un « refus caractérisé de se conformer aux injonctions du juge interne qui a porté atteinte à la substance même » du droit à un procès équitable. La Cour constate l'existence d'un « problème systémique dans l'État défendeur concernant la capacité des autorités à se conformer à sa propre législation interne sur le droit à l'hébergement des demandeur-ses d'asile, y compris aux décisions de justice définitives en ordonnant le respect ». Elle est catégorique : en dépit des difficultés auxquelles les autorités belges peuvent être confrontées, une telle pratique est « incompatible avec le principe de l'État de droit qui sous-tend l'ensemble du système de la Convention ». La Commission européenne a, quant à elle, épinglé dans son rapport annuel sur l'État de droit dans l'Union publié en juillet, le non-respect des décisions de justice par le gouvernement belge.

L'urgence de revenir derrière les lignes rouges

Il est urgent que nos gouvernements reviennent derrière les lignes rouges que sont le respect de l'État, des droits et libertés, de la loi et des décisions de justice. Dans un contexte de montée en puissance de mouvements hostiles à ces principes, il est primordial que les gouvernements et mouvements démocrates revendiquent aujourd'hui, sans équivoque, leur attachement à ces principes, sans atermoiements, et sans suggérer des réformes qui ne peuvent qu'amenuiser leur portée³. Il s'agit de colmater les brèches ouvertes dans le principe de l'État de droit avant que ne s'y engouffrent ceux qui, tout en se prétendant grands défenseurs de la démocratie, mènent une lutte acharnée contre l'État de droit et les droits et libertés, pourtant consubstantiels à l'exigence démocratique.

³ A cet égard, on ne peut que regretter les propositions d'instituer un « recours populaire » contre les décisions de la Cour constitutionnelle (<https://www.lesoir.be/502229/article/2023-03-20/un-appel-contre-les-arrets-de-la-cour-constitutionnelle-une-vraie-mauvaise-idee>) ainsi que les suggestions visant à revisiter le principe de primauté du droit international en droit belge.