

Sophie Mercier, Boursière FRESH – F.N.R.S.

# La Cour constitutionnelle, éternelle funambule ?

Rarement sous le feu des projecteurs, la Cour constitutionnelle est pourtant une juridiction d'une importance capitale. Créée en 1980 sous le nom de « Cour d'arbitrage », elle est aujourd'hui la gardienne du respect des droits fondamentaux et de la répartition des compétences entre les différentes entités (autorité fédérale et entités fédérées). Pour comprendre la manière dont elle réalise le contrôle de conformité des lois, devant être aussi équilibré que possible, nous allons tenter de décrypter son rôle et son fonctionnement dans les lignes qui suivent.

## SOLIDE SUR SES APPUIS

Malgré une certaine évolution de son rôle à travers le temps, les compétences principales de la Cour constitutionnelle sont désormais bien balisées : elle doit vérifier « la compatibilité de deux textes, l'un législatif, l'autre constitutionnel, voire la conformité de l'un à l'autre »<sup>1</sup>. Les normes contrôlées sont les normes législatives du niveau fédéral (lois) mais aussi des régions et des communautés (décrets et ordonnances). La Cour s'assure que ces normes respectent certaines règles, les plus importantes, on parle de bloc de constitutionnalité. Il s'agit des règles de répartition de compétence entre les différentes entités, des droits fondamentaux, des règles sur la légalité de l'impôt et du principe de loyauté fédérale<sup>2</sup>. Les droits fondamentaux qui sont protégés sont ceux que l'on retrouve explicitement inscrits dans la Constitution, mais aussi les droits analogues qui sont consacrés dans d'autres textes ratifiés par la Belgique comme la Convention européenne des droits de l'homme ou des règles de droit primaire de l'Union européenne.

Pour réaliser ce travail important, la Cour est composée de douze juges<sup>3</sup>. Est garantie la parité socio-professionnelle (il y a autant d'ancien·nes parlementaires que de juristes) et la parité linguistique (il y a autant de néerlandophones que de francophones). Longtemps exclusivement masculine, il est maintenant prévu que la Cour soit composée « de juges de sexe différent, à raison au moins d'un tiers pour le groupe le moins nombreux, étant entendu que ce groupe doit être représenté dans les deux catégories professionnelles précitées »<sup>4</sup>. Depuis 2019 et la nomination de Yasmine Kherbache, le prescrit légal est respecté et, depuis 2023 et la nomination de Magali Plovie, il y a autant d'hommes que de femmes qui siègent. La nomination des juges de la Cour est hautement politique, puisque, d'après une règle coutumière les candidat·es sont présenté·es par un parti politique, « afin que la composition de la Cour reflète, au moment de cette nomination, le rapport des forces politiques du Parlement au moment de cette nomination »<sup>5</sup>. Un vote à la majorité des deux tiers est ensuite organisé alternativement à la Chambre des représentants ou au Sénat pour confirmer la nomination du ou de la candidat·e proposé·e.

## TOUJOURS SUR UN FIL

Si différents textes donnent les bases sur lesquelles reposent les compétences de la Cour, dans les faits, comment procède-t-elle à ce contrôle ? Il faut déjà distinguer deux modes de saisine de la Cour : le recours en annulation et la question préjudicielle.

**Le recours en annulation** consiste en la demande d'annuler tout ou partie d'une norme législative parce qu'elle violerait une ou plusieurs règles du bloc de constitutionnalité. Pour introduire un tel recours, les requérants (qui peuvent

1 M. VERDUSSEN, « Les missions de la justice constitutionnelle », *Justice constitutionnelle*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 143.

2 Constitution, art. 142.

3 Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, art. 31, al. 1<sup>er</sup>.

4 Voy. le site de la Cour constitutionnelle sur ce point : [www.const-court.be/fr/court/presentation/organization](http://www.const-court.be/fr/court/presentation/organization) (consulté le 24 septembre 2024)

5 G. ROSOUX, « Chapitre 3 - Légitimité, indépendance et impartialité du juge constitutionnel » in *Contentieux constitutionnel*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 67.

être des particuliers, des associations, un gouvernement d'une entité fédérée...) doivent justifier d'un intérêt. Si l'acception de l'intérêt est large, en ce compris un intérêt collectif dont peuvent se prévaloir certaines associations, la justification reste néanmoins nécessaire et évaluée par la Cour avant de s'attarder sur le fond. Si donc une loi nous paraît discriminatoire (et ainsi violer les articles 10 et 11 de la Constitution), mais que nous ne sommes pas concernés par le texte et, dès lors, pas impactés, nous ne pouvons pas en demander l'annulation. Par ailleurs, cette demande doit être introduite dans les six mois de sa publication au *Moniteur belge* (la revue où sont rendus publics tous les textes à valeur législative une fois qu'ils ont été votés). On ne peut donc pas demander l'annulation d'une loi à tout moment et indéfiniment.

Malgré cela, si le délai pour introduire un recours en annulation est dépassé, il reste une possibilité pour écarter l'application d'une norme inconstitutionnelle. Il s'agit de **la question préjudicielle**. Celle-ci ne peut être posée que par une juridiction dans le cadre d'une résolution de litige, soit de l'initiative de la juridiction elle-même, étant donné qu'une incompatibilité aux normes constitutionnelles est une question d'ordre public, soit à la demande de l'une des parties lors de la procédure<sup>6</sup>. La Cour constitutionnelle est très souple dans la reconnaissance des juridictions qui peuvent s'adresser à elle, il s'agit bien sûr des cours et tribunaux mais aussi de toute autorité saisie d'un recours qui est amenée à se prononcer sur un droit, c'est une application du critère fonctionnel<sup>7</sup>. Il n'y a pas de délai pour poser une question préjudicielle, ce qui permet de supprimer les éventuelles inconstitutionnalités qui n'auraient pas été détectées au départ.

Qu'importe la manière dont elle est saisie, une fois que la requête est considérée comme recevable, la Cour doit agir en véritable équilibriste afin de réaliser un examen fin tenant compte des différents droits et intérêts en balance. Si bien sûr il existe des inconstitutionnalités flagrantes, la plupart du temps la réponse apportée par la Cour suit une structure précise et comporte, généralement, une analyse détaillée de la légalité, de la légitimité et de la proportionnalité de la norme contestée. Elle examine par exemple la clarté des mots choisis, l'application non-rétroactive de certaines dispositions (en matière pénale par exemple), l'adéquation d'une restriction à un droit fondamental...

Lorsque la Cour est saisie d'un recours en annulation et qu'elle constate une violation d'une ou plusieurs règles du bloc de constitutionnalité, elle peut annuler la norme, en tout ou en partie. Cette décision n'est pas susceptible de recours, et donc est définitive et, surtout, elle s'applique à tout le monde. Lorsque la Cour est saisie d'une question préjudicielle et qu'elle constate une violation d'une ou plusieurs règles du bloc de constitutionnalité, l'arrêt est rendu public et communiqué à la juridiction qui avait soulevé la question. C'est cette juridiction qui devra écarter l'application de la norme dans le cadre du litige précis qui l'occupe. La décision de la Cour constitutionnelle ne s'applique donc qu'aux parties du litige<sup>8</sup>. Néanmoins, lorsque la Cour rend un tel arrêt, un nouveau délai de six mois est ouvert pour permettre ainsi l'introduction de recours en annulation.

## PARFOIS SANS FILET

Dans le funambulisme, pas d'exploit sans prise de risques, et dans le chef de la Cour constitutionnelle, le risque réside dans le fait de chercher sa place dans le système juridique belge et l'exploit de la trouver. En effet, la justice constitutionnelle peut faire l'objet de nombreuses critiques que cela soit par exemple sa légitimité, parce qu'elle sanctionne des actes pris par des assemblées démocratiquement élues, son rapport aux autres institutions, elle peut ne pas être alignée avec les autres juridictions suprêmes ou encore ses interprétations et ses prises de position, on lui reproche tantôt d'avoir été trop loin, tantôt pas assez<sup>9</sup>... Cependant, on s'accorde généralement pour dire que si elle peut être critiquée, la Cour constitutionnelle reste une juridiction absolument essentielle qui peut jouer le rôle de filet de sécurité face à des tendances parfois liberticides des législateurs.

6 M. VERDUSSEN, « Les actes de la justice constitutionnelle », Justice constitutionnelle, 2e édition, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 376 et s.

7 C.A., 13 novembre 1996, n°65/96, A.1., M.B., 1997, p. 1431.

8 T. SOUVERIJNS et F. JUDO, *Prejudiciële vragen praktisch*, 1e édition, Bruxelles, Intersentia, 2017, p. 45.

9 Exemple de doctrine critiquant la position de la Cour : Vrielink, J., Lerouxel, H. et Delgrange, X., « Cachez ce casher que les juges ne veulent voir. À propos de l'arrêt C-336/19 de la Cour de justice de l'Union européenne et des arrêts n°s 117/2021 et 118/2021 de la Cour constitutionnelle relatifs à l'abattage rituel », *A.P.T.*, 2022/4, p. 415-447.