

# La Cour constitutionnelle de Belgique, élément essentiel de l'Etat de droit démocratique

Jean Spreutels

*Président de la Cour constitutionnelle de Belgique  
Professeur ordinaire honoraire de l'Université libre de Bruxelles*

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est un élément essentiel de l'Etat de droit. En exécution de l'article 142 de la Constitution, le législateur spécial, voulant sans doute éviter le spectre du gouvernement des juges, a confié ce contrôle à une cour dont la composition, paritaire linguistiquement, révèle un lien fort avec nos assemblées législatives, tant par le mode de désignation des juges que par la présence parmi eux d'un nombre égal d'anciens parlementaires et de juristes provenant des plus hautes juridictions ou de l'université. La procédure devant la Cour constitutionnelle, qui permet à l'auteur de la norme en cause de la défendre contradictoirement, est également révélatrice de ce lien.

C'est en 1980 que l'existence de la Cour a été inscrite dans la Constitution, en 1983 qu'a été adoptée la première loi organique, en 1984 que la nouvelle juridiction a été installée et en 1985 qu'elle a rendu ses premiers arrêts<sup>1</sup>.

Le respect des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions fut la première mission de la Cour, d'où son nom d'origine, un peu sibyllin, de « Cour d'arbitrage ». Bien vite, son rôle fut élargi aux dispositions de la Constitution garantissant des droits fondamentaux et elle porte, depuis 2007, le nom qui correspond effectivement à sa double mission. Cette mission s'exerce à l'endroit des seules normes législatives, celles-ci étant élaborées par nos neuf législateurs, fédéral, communautaires et régionaux et portant les noms de lois, décrets ou ordonnances. En 2014, la Cour s'est vu confier deux nouvelles missions qui sont atypiques au regard de celles qu'elle a exercées jusque-là et qui tiennent au contrôle préventif des consultations populaires régionales et aux recours contre des sanctions de la Commission de contrôle parlementaire des dépenses électorales des membres de la Chambre des représentants. Indépendamment même de ces nouvelles compétences, que la Cour n'a d'ailleurs pas encore eu l'occasion d'exercer, la jurisprudence montre que si elle a pu, à l'origine, être considérée comme une cour constitutionnelle à compétence limitée, elle est aujourd'hui une cour constitutionnelle à compétence presque complète, presque puisque le contrôle au regard de l'ensemble des dispositions de la Constitution ne lui a pas, à ce jour, été formellement attribué.

Je voudrais mettre en évidence l'aspect sans doute le plus important de l'évolution prétorienne des compétences de la Cour. Dès 1989, dans un arrêt *Biorim*<sup>2</sup>, la Cour a considéré que les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent « toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine »<sup>3</sup>. Par conséquent, la Cour peut constater une violation du principe d'égalité et de

---

<sup>1</sup> A. ALEN, J. SPREUTELS, L. LAVRYSEN, P. NIHOUL, E. PEREMANS, B. RENAULD, J. THEUNIS et W. VERRIJDT, *Cour constitutionnelle 1985-2015*, La Charte, Brugge – Bruxelles, 2016.

<sup>2</sup> Arrêt n° 23/89.

<sup>3</sup> Depuis 1993, cette technique est formulée comme suit : « Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles d'égalité

non-discrimination lorsque le législateur établit une distinction injustifiée en mettant en œuvre les obligations qui reposent sur lui en vertu d'autres normes juridiques supérieures.

Cette technique du contrôle indirect permet à la Cour de prendre en considération plusieurs autres normes juridiques supérieures. Il s'agit des dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour ne peut exercer un contrôle direct<sup>4</sup>, de principes généraux de droit non écrits<sup>5</sup> et du droit international et européen.

La Cour se réfère aussi aux principes généraux du droit de l'Union européenne, dégagés le plus souvent à l'intervention de la Cour de justice. Ces principes concernent les garanties inhérentes à l'Etat de droit ou sont liés aux caractéristiques de l'ordre juridique européen : principes d'effectivité, d'équivalence, de primauté ou de plein effet du droit de l'Union.

Cette extension prétorienne des compétences de la Cour aux droits et libertés fondamentales a été ensuite avalisée en partie par le législateur spécial lui-même en 2003, qui a inclus parmi les normes de contrôle de la Cour les articles du titre II de la Constitution « Des Belges et de leurs droits » et les articles 170 et 172 (légalité de l'impôt et égalité devant l'impôt) ainsi que 191 (droits des étrangers) de la Constitution.

Si la Cour n'est pas compétente pour connaître de la violation directe d'instruments internationaux, elle a toutefois développé deux techniques pour tenir compte du droit international et de l'Union européenne<sup>6</sup>.

La première vient d'être décrite. Elle se fonde sur le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans son arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990 dit « de pacification »<sup>7</sup>, la Cour a admis pour la première fois qu'elle était compétente pour exercer, à travers les articles 10 et 11 de la Constitution, un contrôle au regard de « tous les droits et libertés garantis aux Belges, en ce compris ceux résultant de dispositions conventionnelles internationales liant la Belgique et rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment (...) ».

La seconde technique du contrôle indirect est celle des droits fondamentaux analogues. L'extension des compétences de 2003 visait, en ce qui concerne le contrôle au regard des droits fondamentaux consacrés par la Constitution, à remédier aux difficultés que causait le détour par les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans son arrêt n° 136/2004, la Cour a

---

et de non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges, en ce compris ceux résultant des conventions internationales [...] » (C.C. n° 62/93, 15 juillet 1993).

<sup>4</sup> Par exemple C.C. n° 81/95, 14 décembre 1995; C.C. n° 34/96, 15 mai 1996; C.C. n° 17/97, 25 mars 1997; C.C. n° 122/98, 3 décembre 1998.

<sup>5</sup> C.C. n° 72/92, 18 novembre 1992 (les droits de la défense); C.C. n° 49/96, 12 juillet 1996 (le principe de la sécurité juridique); C.C. n° 46/2000, 3 mai 2000 (le secret professionnel de l'avocat); C.C. n° 43/2001, 29 mars 2001 (la personnalité de la peine); C.C. n° 107/2004, 16 juin 2004 (le respect des attentes légitimes); C.C. n° 154/2004, 22 septembre 2004 (l'accès au juge); C.C. n° 138/2006, 14 septembre 2006 (le contrôle du juge concernant les sanctions administratives); C.C. n° 81/2007, 7 juin 2007 (la proportionnalité de la peine).

<sup>6</sup> Voy. 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 au XVIe Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes, Vienne, 12-14 mai 2014, <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-kongress/downloads/landesberichte/KF-Belgique-FR.pdf> (24/11/2014), 54 p.

<sup>7</sup> Cet arrêt est appelé « de pacification » parce que la Cour devait statuer dans cette affaire sur des recours en annulation de la loi de pacification, qui apportait une solution à quelques problèmes communautaires qui avaient marqué la politique belge au cours des années 1980.

ensuite constaté que de nombreux droits fondamentaux qui sont consacrés par la Constitution ont un équivalent dans un ou plusieurs traités internationaux. Dans ces cas, les dispositions constitutionnelles et les dispositions de droit international constituent un tout indissociable. Par conséquent, lorsqu'elle exerce un contrôle au regard d'un droit fondamental du Titre II de la Constitution, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues. Dans les cas où la Constitution ne contient pas de droit fondamental analogue à un droit fondamental garanti par une disposition conventionnelle, le détour par les articles 10 et 11 de la Constitution reste utilisé.

Le contrôle au regard des droits fondamentaux analogues a pour avantage principal que la Cour peut appliquer explicitement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle inclut, en effet, parmi les normes associées au contrôle de constitutionnalité, tant le droit primaire de l'Union, en ce compris la Charte européenne des droits fondamentaux, que le droit dérivé.

De cette manière, la Cour peut donner aux dispositions contenant des droits fondamentaux, figurant dans la Constitution, dont la plupart n'ont pas changé depuis 1831, une interprétation évolutive qui les fait correspondre à l'interprétation contemporaine de la Convention européenne des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le principe de la primauté de la protection juridique la plus étendue est ainsi respecté et l'on évite un conflit entre la jurisprudence constitutionnelle et la jurisprudence supranationale. Cela permet à la Cour de prendre part « à la construction interactive d'une conception européenne des droits fondamentaux »<sup>8</sup>.

Cette prise en compte du droit international et européen s'exprime aussi par les références que les arrêts de la Cour font, de plus en plus fréquemment au cours des dernières années, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à celle de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cette évolution s'est également traduite par l'envoi de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne. Alors que le nombre de renvois préjudiciels s'était limité à deux entre 1985 et 2005, ce ne sont pas moins de 26 arrêts qui, à ce jour, ont saisi la Cour de Luxembourg. A telle enseigne qu'un auteur français a pu écrire que la Cour constitutionnelle belge, véritable « leader en matière de renvoi » préjudiciel, a opté pour un « dialogue décomplexé » avec la Cour de justice, soulignant « l'extraordinaire empathie dialogique de la Cour belge »<sup>9</sup>.

Au 31 décembre 2015, la Cour avait rendu 3.901 arrêts. Elle a rendu en moyenne 124 arrêts par an. Pour la dernière décade, cette moyenne est de 188. En 2015, il s'agit de 180. 36 % des arrêts ont été rendus au contentieux de l'annulation et 64 % au contentieux préjudiciel. C'est le contentieux des droits fondamentaux qui l'emporte en nombre d'arrêts rendus. Il a en effet représenté 85 % de l'activité de la Cour.

Globalement, les normes législatives soumises à la Cour n'ont pas résisté au contrôle de constitutionnalité dans 31% des cas.

---

<sup>8</sup> G. CANIVET, « Convergences et divergences des jurisprudences de la Cour constitutionnelle belge et du Conseil constitutionnel Français. L'hypothèse d'une fraternité gémellaire », *ibid.*, p. 99, n° 26.

<sup>9</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, « Chronique de jurisprudence européenne comparée (2011) », *Revue de droit public*, 2012, pp. 1758-1759.

La jurisprudence de la Cour couvre toutes les branches du droit. Elle est donc appelée à évoluer avec lui. Non seulement d'une façon directe, parce que les règles que la Cour applique ou qu'elle fait respecter évoluent, mais aussi de façon indirecte parce que cette jurisprudence concerne le citoyen et qu'il y a peu d'affaires, même parmi les plus techniques, qui ne soulèvent pas de questions de principe essentielles, voire de société. Or, l'évolution de cette société influence le droit, dont l'une des sources est la jurisprudence.

Parmi tous les arrêts marquants, je citerai, en ce qui concerne les droits fondamentaux, certains relatifs au droit à la vie (dépenalisation de l'interruption volontaire de grossesse<sup>10</sup>, euthanasie<sup>11</sup>), à la liberté individuelle (*habeas corpus*<sup>12</sup>), à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (fouille au corps systématique des détenus<sup>13</sup>), à la liberté d'expression et d'opinion (protection des tendances et des minorités idéologiques et philosophiques<sup>14</sup>, négation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale<sup>15</sup>, organisations sectaires nuisibles<sup>16</sup>, protection des sources journalistiques<sup>17</sup>, interdiction de la publicité pour des partis politiques à la radio et à la télévision,<sup>18</sup> interdiction du port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage<sup>19</sup>, cours de morale et de religion<sup>20</sup>), au droit au respect de la vie privée et familiale (traitement de données à caractère personnel dans divers domaines<sup>21</sup>), à l'égalité des sexes (en matière d'assurance<sup>22</sup>) ou au fonctionnement de la démocratie (financement des partis politiques<sup>23</sup>). On peut aussi mentionner certains arrêts importants relatifs à des matières déterminées, telles que le droit de la famille (vocation successorale des enfants nés hors mariage<sup>24</sup>, filiation<sup>25</sup>, mariage et cohabitation<sup>26</sup>, mariage de personnes de même sexe<sup>27</sup>, adoption par des personnes du même sexe<sup>28</sup>), le droit pénal et le droit des sanctions (détention d'armes<sup>29</sup>, extension aux sanctions administratives de modalités d'individualisation de la peine<sup>30</sup>, interdictions professionnelles<sup>31</sup>, responsabilité des personnes morales<sup>32</sup>, infractions au

---

<sup>10</sup> C.C., n° 39/91, 19 décembre 1991.

<sup>11</sup> C.C., n° 4/2004, 14 janvier 2004.

<sup>12</sup> C.C., n° 5/92, 5 février 1992.

<sup>13</sup> C.C., n° 20/2014, 29 janvier 2014.

<sup>14</sup> C.C., n° 65/93, 15 juillet 1993.

<sup>15</sup> C.C., n° 45/1996, 12 juillet 1996.

<sup>16</sup> C.C., n° 31/2000, 21 mars 2000.

<sup>17</sup> C.C., n° 91/2006, 7 juin 2006.

<sup>18</sup> C.C., n° 161/2010, 22 décembre 2010.

<sup>19</sup> C.C., n° 145/2012, 6 décembre 2012.

<sup>20</sup> C.C., n° 34/2015, 12 mars 2015.

<sup>21</sup> C.C., n° 15/2008, 14 février 2008 et n° 29/2010, 18 mars 2010 (soins de santé), n° 116/2012, 10 octobre 2012 et n° 59/2014, 3 avril 2014 (détectives privés), n° 66/2013, 16 mai 2013 et n° 51/2014, 27 mars 2014 (fiscalité), n° 117/2013, 7 août 2013 (personnes morales) et n° 84/2015, 11 juin 2015 (communications électroniques); voir également n° 51/2004, 24 mars 2004 (piratage informatique).

<sup>22</sup> C.C., n° 103/2009, 18 juin 2009.

<sup>23</sup> C.C., n° 10/2001, 7 février 2001 et n° 195/2009, 3 décembre 2009.

<sup>24</sup> C.C., n° 18/91, 4 juillet 1991 et n° 83/93, 1er décembre 1993.

<sup>25</sup> C.C., n° 62/94, 14 juillet 1994, n° 138/2000, 21 décembre 2000, n° 144/2010 et n° 120/2011, 30 juin 2011.

<sup>26</sup> C.C., n° 154/2001, 28 novembre 2001, n° 36/2007, 7 mars 2007 et n° 72/2010, 23 juin 2010.

<sup>27</sup> C.C., n° 159/2004, 20 octobre 2004.

<sup>28</sup> C.C., n° 93/2012, 12 juillet 2012.

<sup>29</sup> C.C., n° 154/2007, 19 décembre 2007.

<sup>30</sup> C.C., n° 40/97, 14 juillet 1997, n° 45/97, 14 juillet 1997, n° 128/99, 7 décembre 1999, n° 105/2004, 16 juin 2004, n° 86/2007, 20 juin 2007, n° 157/2008, 6 novembre 2008, n° 148/2010, 16 décembre 2010 et n° 112/2014, 17 juillet 2014.

<sup>31</sup> C.C., n° 57/98, 27 mai 1998 et n° 160/2004, 20 octobre 2004.

droit international humanitaire<sup>33</sup>, appartenance à une organisation criminelle<sup>34</sup>, infractions terroristes<sup>35</sup>, sanctions administratives communales<sup>36</sup>, le droit social (statut des ouvriers et des employés<sup>37</sup>), le droit judiciaire (secret professionnel de l'avocat<sup>38</sup>, répétibilité des frais et honoraires d'avocat<sup>39</sup>), la procédure pénale (présence de l'avocat lors des interrogatoires<sup>40</sup>), le droit commercial (excusabilité du failli<sup>41</sup>), le droit fiscal (taux d'imposition disproportionné<sup>42</sup>, TVA sur les honoraires de l'avocat<sup>43</sup>), le droit de l'enseignement (égalité des réseaux<sup>44</sup>, liberté académique<sup>45</sup>, enseignement à domicile<sup>46</sup>), le droit de l'environnement (nuisances sonores des avions<sup>47</sup>) et bien d'autres encore.

Dans le contexte actuel économique, social et politique mouvementé et hélas même tragique, il est inévitable que la Cour soit encore souvent sollicitée. Elle répondra à ces nouveaux défis, dans l'esprit constructif et pacificateur qui l'anime depuis l'origine, dans la recherche d'un équilibre, en vue de promouvoir les valeurs essentielles sur lesquelles repose l'Etat de droit.

---

<sup>32</sup> C.C., n° 128/2002, 10 juillet 2002.

<sup>33</sup> C.C., n° 62/2005, 23 mars 2005 et n° 21/2008, 21 février 2008.

<sup>34</sup> C.C., n° 92/2005, 11 mai 2005, n° 116/2005, 30 juin 2005, n° 89/2014, 12 juin 2014 et n° 122/2014, 19 septembre 2014.

<sup>35</sup> C.C., n° 125/2005, 13 juillet 2005, n° 145/2011, 22 septembre 2011, n° 89/2014, 12 juin 2014 et n° 9/2015, 28 janvier 2015.

<sup>36</sup> C.C., n° 44/2015, 23 avril 2015.

<sup>37</sup> C.C., n° 56/93, 8 juillet 1993 et n° 125/2011, 7 juillet 2011.

<sup>38</sup> C.C., n° 126/2005, 13 juillet 2005, n° 10/2008, 23 janvier 2008, n° 102/2008, 10 juillet 2008 et n° 127/2003, 1er octobre 2003.

<sup>39</sup> C.C., n° 182/2008, 18 décembre 2008 et n° 68/2015, 21 mai 2015.

<sup>40</sup> C.C., n° 7/2013, 14 février 2013.

<sup>41</sup> C.C., n° 113/2002, 26 juin 2002 et n° 11/2003, 22 janvier 2003.

<sup>42</sup> C.C., n° 107/2005, 22 juin 2005.

<sup>43</sup> C.C., n° 165/2014, 13 novembre 2014.

<sup>44</sup> C.C., n° 27/95, 21 mars 1995.

<sup>45</sup> C.C., n° 167/2005, 23 novembre 2005 et n° 157/2009, 13 octobre 2009.

<sup>46</sup> C.C., n° 107/2009, 9 juillet 2009, n° 168/2009, 29 octobre 2009, n° 37/2014, 27 février 2014, n° 80/2014, 8 mai 2014 et n° 60/2015, 21 mai 2015.

<sup>47</sup> C.C., n° 50/2003, 30 avril 2003, n° 51/2003, 30 avril 2003 et n° 189/2005, 14 décembre 2005.