



**Rapport national / National report / Landesbericht / национальный доклад**

**ROYAUME DE BELGIQUE / KINGDOM OF BELGIUM / KÖNIGREICH  
BELGIEN / КОРОЛЕВСТВО БЕЛЬГИЯ**

**The Constitutional Court of Belgium / Cour constitutionnelle de Belgique /  
Grondwettelijk Hof van België**

**Français / French / Französisch / французский**

**RAPPORT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE  
BELGIQUE PRÉSENTÉ AU XVIIIE CONGRÈS DE LA  
CONFÉRENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES  
EUROPÉENNES**

**BATUMI 29 juin - 1<sup>er</sup> juillet 2017**

**Rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et  
l'application des principes constitutionnels**

**RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE DEVANT SERVIR DE  
BASE AUX RAPPORTS NATIONAUX**

Etienne De Groot<sup>1</sup>  
Jean Spreutels<sup>2</sup>  
Etienne Peremans<sup>3</sup>  
Geert Goedertier<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Président néerlandophone de la Cour constitutionnelle, professeur émérite de de la Vrije Universiteit Brussel (VUB).

<sup>2</sup> Président francophone de la Cour constitutionnelle, professeur ordinaire honoraire de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

<sup>3</sup> Référendaire à la Cour constitutionnelle.

<sup>4</sup> Référendaire à la Cour constitutionnelle.

## I. Rôle de la Cour constitutionnelle dans la définition et l'application des principes constitutionnels explicites/implicites.

### 1. Les principes constitutionnels dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle – Le fondement juridique du contrôle de constitutionnalité (Question n° 1)<sup>5</sup> ?

I. 1.1. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge (dénommée « Cour d'arbitrage » jusqu'en 2007) se réfère régulièrement à des principes constitutionnels. L'expression « principe constitutionnel » est apparue de manière explicite dans un certain nombre de cas (égalité et non-discrimination, liberté de culte, inviolabilité du domicile, séparation des pouvoirs, légalité en matière fiscale, ...<sup>6</sup>). La Cour se réfère cependant aussi à des principes généraux de droit dont, selon la doctrine, certains - mais pas tous - ont une valeur constitutionnelle<sup>7</sup> et qui, par ailleurs, apparaissent sous des vocables variés : principe, principe général de droit, principe essentiel (de l'ordre juridique belge), ou encore principe fondamental ancré dans la Constitution<sup>8</sup> (sécurité juridique, état de droit, droit d'accès au juge...).

Il apparaît ainsi que la Cour reconnaît indubitablement une valeur juridique à ces principes, seul un arrêt ancien ayant pu jeter un doute sur la question<sup>9</sup>.

I. 1.2. Cela étant, l'on doit ici indiquer d'emblée que la Cour constitutionnelle ne pourrait censurer une norme législative<sup>10</sup> pour violation directe d'un principe de droit,

<sup>5</sup> La question n° 1 énonce : *Est-ce que la Cour constitutionnelle ou un autre organe équivalent, muni du pouvoir de contrôle constitutionnel (ci-dessous « la Cour constitutionnelle ») utilise certains principes constitutionnels (par exemple la séparation des pouvoirs, les contrôles et les équilibres, l'état de droit, l'équité et la non-discrimination, la proportionnalité, le caractère raisonnable, la dignité humaine, etc.) dans le processus du contrôle constitutionnel ? Dans quelle mesure la Cour constitutionnelle le fait-elle ? Est-ce que la Constitution ou un autre acte légal régularise le sens et le contenu des décisions sur le droit constitutionnel du point de vue des sources légales spécifiques dans le cadre de la loi fondamentale, que la Cour peut utiliser pour fonder la prise de la décision.*

<sup>6</sup> Voy. ci-dessous, la réponse à la question I.2

<sup>7</sup> Voy. à ce sujet Martens, P., "Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle ?", in: X., *Mélanges Jacques Van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 387-407.

<sup>8</sup> Voy. à ce sujet Velaers, J., "Les principes généraux du droit à «valeur constitutionnelle»: des incontournables de notre ordre constitutionnel", in: Hachez, I., Cartuyvels, Y., Dumont, H., e.a., (dir.), *Normes internationales et constitutionnelles*, (Les sources du droit revisitées; 1), Limal, Anthemis, 2012, 537-580. ; Leurquin-De Visscher, F., "Principes, principes généraux et principes fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage", *Ann. Dr.* 1996, 275-288.

<sup>9</sup> « B.c.3. Il faut enfin rappeler que le recours à un principe général du droit ne dispense pas le juge d'appliquer la loi écrite qui règle une matière déterminée. En l'espèce, les dispositions de la loi organique du 28 juin 1983 règlent le caractère indépendant et impartial de la Cour d'arbitrage de la manière très précise que le législateur a voulue.» (arrêt n° 32 du 29 janvier 1987 ; voy. à ce sujet Velaers, J. *op. cit.*, p.550)

<sup>10</sup> Elle n'est pas compétente pour censurer d'autres normes.

qu'il soit ou non constitutionnel. L'article 142 de la Constitution et l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle attribuent en effet à la Cour le pouvoir exclusif de contrôler les normes ayant force de loi<sup>11</sup> au regard de règles limitativement énumérées, à savoir :

- les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. Ces règles de compétence figurent tant dans la Constitution que dans les lois (généralement adoptées à une majorité spéciale) relatives à la réforme des institutions dans la Belgique fédérale;
- les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (articles 8 à 32) ainsi que par les articles 143, § 1er, (principe de la loyauté fédérale), 170 (principe de légalité en matière fiscale), 172 (principe d'égalité en matière fiscale) et 191 (protection des étrangers) de la Constitution<sup>12</sup>.

C'est donc conformément aux dispositions réglant la compétence de la Cour que ses arrêts décident que :

- « La Cour ne peut procéder à un contrôle direct au regard du principe de la sécurité juridique et du principe de confiance »<sup>13</sup>;
- « La Cour n'est pas compétente pour statuer directement sur la compatibilité d'une norme législative avec un principe général du droit »<sup>14</sup>;
- « Ni l'article 142 de la Constitution, ni la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage n'ont habilité la Cour à contrôler directement des normes législatives au regard du principe de la liberté de commerce et d'industrie »<sup>15</sup>;
- « Le principe de bonne administration visé par le Conseil des ministres ne figure pas dans la disposition qu'il invoque de la loi spéciale (du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et des régions) et ce principe, à lui seul, ne permet pas à la Cour de juger une disposition législative »<sup>16</sup>.

**I. 1.3.** Il convient cependant de tempérer considérablement ces constats d'incompétence, la Cour acceptant de tenir compte – et permettant aux parties d'invoquer – des principes généraux avérés<sup>17</sup> en combinaison avec les normes qu'elle est habilitée à faire respecter :

---

<sup>11</sup> A savoir les lois adoptées par le Parlement fédéral et les normes adoptées par les parlements des communautés et des régions ; ces normes portent, selon le cas, le nom de décret ou, en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'ordonnance.

<sup>12</sup> Notamment : arrêt n° 144/2012, B.8.1.

<sup>13</sup> Arrêt n° 47/2015, B.22.

<sup>14</sup> Arrêt n° 151/2007, B.8.2.

<sup>15</sup> Arrêt n° 69/2004, B.4.2.

<sup>16</sup> Arrêt n° 71/96, B.2.5 ; dans le même sens, notamment, arrêts n° 98/2009, B.5.2, 92/2006, B.17 et 52/2000, B.4.2.

<sup>17</sup> Et non ceux nés de l'inventivité des parties :

« La Cour ne peut exercer un contrôle direct au regard des principes généraux du droit. Toutefois, lorsque se pose la question de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit vérifier si une mesure législative instaurant une différence de traitement est fondée sur un critère objectif et pertinent au regard du but visé par le législateur et si elle porte atteinte de manière disproportionnée aux droits d'une catégorie de personnes, lesquels pourraient plus particulièrement découler de principes généraux du droit. En ce sens, la Cour peut aussi tenir compte, dans le cadre de son contrôle au regard du principe d'égalité, de principes généraux du droit et, notamment, du principe de sécurité juridique »<sup>18</sup>.

C'est d'ailleurs un raisonnement analogue qu'elle suit lorsque sont invoquées devant elle des dispositions de traités internationaux :

« La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de principes généraux ou de dispositions conventionnelles. Elle pourra tenir compte de ceux-ci dans le contrôle de constitutionnalité qu'elle exerce dans les limites précisées ci-dessus, mais uniquement lorsque sont aussi invoquées des dispositions au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle direct, à savoir les articles 10 et 11 de la Constitution ou – lorsqu'une disposition conventionnelle est invoquée – une disposition constitutionnelle qui garantit des droits ou libertés analogues »<sup>19</sup>.

Les articles 10 et 11 de la Constitution auxquels la Cour se réfère dans cet arrêt sont ceux qui expriment le principe d'égalité et de non-discrimination<sup>20</sup> et qui, pour des raisons historiques tenant à l'élargissement progressif des compétences de la Cour au regard des normes qu'elle est habilitée à faire respecter, sont ceux qui sont le plus souvent invoqués devant elle. Ils se prêtent particulièrement bien à une lecture

---

« B.3.3. Aucune disposition n'habilite la Cour à déclarer une norme inconstitutionnelle pour la seule raison qu'elle serait contraire à « une sécurité juridique acquise à titre individuel ».

B.3.4. Il n'appartient pas davantage à la Cour de dire si cette « sécurité juridique acquise à titre individuel » fait partie « des fondements de la Constitution belge et plus précisément de son titre II » (arrêt n° 97/2006).

<sup>18</sup> Arrêt n° 170/2014, B.27.2.

<sup>19</sup> Arrêt n° 2/2008, B.4.2. Dans le même sens, notamment, arrêts n° 189/2005, B.3.6, 32/2010, B.4, 99/2011, B.4.

<sup>20</sup> Ils disposent :

« Art.10. Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

L'égalité des femmes et des hommes est garantie.

Art.11. La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. »

combinée avec des principes généraux du droit (ou avec des dispositions conventionnelles) garantissant des droits fondamentaux :

« Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions constitutionnelles ou internationales ou avec d'autres principes généraux du droit garantissant un droit fondamental, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est établie, parce que la disposition qu'elle attaque dans le recours la prive de l'exercice de ce droit fondamental, alors que ce dernier serait garanti sans restriction à tout autre citoyen. Ainsi, cette partie requérante n'invite pas la Cour à contrôler directement la disposition attaquée au regard des principes et dispositions en question»<sup>21</sup>.

## **2. Types de principes constitutionnels et application jurisprudentielle de ceux-ci (Question n° 2)<sup>22</sup>**

**I. 2.1.** Plusieurs principes constitutionnels peuvent être considérés comme organiques dans la jurisprudence de la Cour et certains d'entre eux sont *exprimés de manière formelle* dans la Constitution. Ce sont ceux-ci qui sont examinés ici, les autres le seront plus loin (I.3.1 et s.).

**I. 2.2.** Lorsque la Cour se réfère à des principes constitutionnels expressément formulés dans la Constitution, elle le fait parfois de manière formaliste en précisant qu'il s'agit d'un principe « constitutionnel ». L'absence de ce qualificatif n'implique pas, tant s'en faut, que le principe en question ne serait pas constitutionnel.

**I. 2.3.** Les dispositions de la Constitution que la Cour constitutionnelle est habilitée à faire respecter étant, pour l'essentiel, celles relatives aux droits et libertés publics, l'on ne s'étonnera pas que bon nombre de principes constitutionnels pris en compte par la Cour le soient dans ce domaine.

**I. 2.4.** Au premier rang de ceux-ci figure le **principe d'égalité et de non-discrimination** (articles 10 et 11 de la Constitution, précités), qualifié à l'origine de « constitutionnel ». Ce qualificatif a ensuite été abandonné puisque le principe est aussi, à l'évidence, un principe inscrit dans de nombreuses dispositions de droit international. La Cour s'exprime désormais ainsi :

« 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se

<sup>21</sup> Arrêt n° 105/2011, B.5.2. Dans le même sens, notamment, arrêts 169/2006, B.7 et 133/2000, B.5.

<sup>22</sup> La question n° 2 énonce : *Quels principes constitutionnels sont considérés comme organiques dans votre juridiction ? Est-ce qu'il y a dans la Constitution des dispositions explicites qui introduisent des principes fondamentaux ? Y a-t-il une jurisprudence concernant l'application des principes fondamentaux ? A quelle fréquence la Cour constitutionnelle se réfère à ces principes ?*

trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes<sup>23</sup>. 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 »<sup>24</sup>.

La Cour a ainsi fait siens, dès l'établissement de sa compétence au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, et comme la Cour de cassation après elle<sup>25</sup>, et le Conseil d'Etat<sup>26</sup> avant elle, les critères du contrôle du principe d'égalité et de non-discrimination retenus par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>27</sup>. Elle précise aussi la portée de ces dispositions générales : « 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 de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique ».<sup>28</sup>

**I. 2.5.** La Cour s'est aussi référée régulièrement à d'autres principes liés aux dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés.

Sont ainsi pris en compte :

- Le **principe de légalité en matière pénale** (articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution<sup>29</sup>) qui est très régulièrement invoqué devant la Cour. Elle décide :

« B.3.1. Le principe de légalité en matière pénale 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 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

---

<sup>23</sup> Lorsque seule une différence de traitement est en cause, cette phrase est omise.

<sup>24</sup> Par exemple, arrêt n° 50/2015, B.16

<sup>25</sup> Cass., 5 octobre 1990, *Pas.*, 1990, I, n° 61.

<sup>26</sup> C.E., *Lemmens*, n° 10675 du 9 juin 1964.

<sup>27</sup> CEDH, 23 juillet 1968, affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique ».

<sup>28</sup> Par exemple, arrêt n° 12/2015, B.7.

<sup>29</sup> Ils disposent :

« Art.12. (...) Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit (...).

Art.14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.»

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.

B.3.2. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale<sup>30</sup>

B.3.3. Le principe de légalité en matière pénale, dont la portée a été rappelée en B.3.1, ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation au Roi n'est pas contraire au principe

---

<sup>30</sup> C'est ce que fait, par exemple, l'arrêt n° 40/2009 :

« B.44.1. Les termes « faire partie de » et « prêter son concours à » doivent être interprétés dans leur signification courante. La signification usuelle de la locution « faire partie » d'un groupement ou d'une association est « être membre de ». La signification usuelle de la locution « prêter son concours à » un groupement ou une association est « apporter son aide » aux activités de ce groupement ou de cette association.

B.44.2. En ce qui concerne l'élément moral, les travaux préparatoires mentionnent :

« Ce délit n'exige pas un dol spécial : un dol général est suffisant. Il suffit que les prévenus appartiennent ou accordent leur coopération sciemment à une association qui prône de manière manifeste et répétée la discrimination ou la ségrégation dans les circonstances visées à l'article 444 du Code pénal (voir aussi Cass. 9 novembre 2004) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2720/001, p. 61).

Dans l'arrêt précité de la Cour de cassation du 9 novembre 2004, celle-ci a jugé au sujet de l'article 3 ancien de la loi anti-racisme :

« le juge qui doit statuer sur des poursuites pénales fondées sur l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981 [...] doit uniquement décider s'il est établi que :

1. [...];

2. le prévenu fait partie de ce groupement ou de cette association, ou lui prête son concours, sciemment et volontairement » (Cass., 9 novembre 2004, *Pas.* 2004, n° 539).

B.44.3. Il s'ensuit que la disposition attaquée n'exige pas que le prévenu prône lui-même de manière manifeste et répétée la discrimination ou la ségrégation pour qu'il soit punissable. Il suffit qu'il fasse partie du groupement ou de l'association en question, ou qu'il lui prête son concours, sciemment et volontairement. Ainsi qu'il a été mentionné en B.43, la disposition attaquée exige cependant, par l'utilisation des mots « de manière manifeste et répétée », qu'il soit évident pour la personne qui fait partie de ce groupement ou de cette association ou lui prête son concours que ce groupement ou cette association prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des motifs mentionnés dans la loi attaquée.

Dans ce contexte, il ne peut être soutenu que les termes « faire partie de » ou « prêter son concours à » sont insuffisamment précis, clairs et prévisibles. »



de légalité en matière pénale pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».<sup>31</sup>

Comme d'autres garanties constitutionnelles, celle de la légalité pénale est aussi inscrite dans des conventions internationales. La Cour juge alors que de telles dispositions forment un ensemble indissociable<sup>32</sup>. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, elle décide que le principe de légalité en matière pénale exige que la peine soit proportionnée aux faits commis et que la peine infligée doit, partant, être proportionnée à la gravité du comportement répréhensible.<sup>33</sup>

- Le **principe de l'inviolabilité du domicile** (article 15 de la Constitution<sup>34</sup>); la Cour a censuré, par exemple, des dispositions législatives relatives à l'inspection du travail ne requérant pas que l'autorisation accordée par le juge de police de pénétrer dans des locaux habités soit motivée<sup>35</sup>.
- Le **principe de la juste et préalable indemnité** qui est due en vertu de l'article 16 de la Constitution<sup>36</sup> à celui qui est privé de sa propriété pour cause d'utilité publique. La Cour précise que, pour être juste, l'indemnité doit assurer une réparation intégrale du préjudice subi<sup>37</sup>.

**I. 2.6.** La Cour se réfère aussi à des principes constitutionnels concernant l'organisation des pouvoirs de l'Etat.

- Plusieurs articles de la Constitution expriment le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire (articles 146, 152, alinéa 1<sup>er</sup>, 154, 155 et 157). La Cour limite cependant la portée de ce principe aux matières visées par ces dispositions constitutionnelles :

« B.40.1. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la circonstance que les articles 146, 152, alinéa 1<sup>er</sup>, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent ne permet pas de conclure à l'existence d'un principe général de droit en vertu duquel chaque aspect de la gestion du pouvoir

<sup>31</sup> Arrêt n° 63/2015. Dans le même sens, arrêt n° 71/2006 (en matière de harcèlement).

<sup>32</sup> Arrêt n° 13/2015, B.15.

<sup>33</sup> Arrêt n° 13/2015, B.20.

<sup>34</sup> Il dispose : « Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »

<sup>35</sup> Arrêt n° 105/2012, B.8 ; comparer, arrêts n° 171/2008, B.5.1 et 10/2011, B.6.

<sup>36</sup> Il dispose : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

<sup>37</sup> Arrêt n° 186/2011, B.9.

judiciaire devrait être réglé par la voie législative et en vertu duquel toute délégation au Roi en la matière serait exclue.

En effet, le principe de légalité contenu dans les articles précités de la Constitution porte sur l'établissement de tribunaux, la mise à la retraite des juges, la pension des juges, les traitements des membres de l'ordre judiciaire, les incompatibilités applicables aux juges et l'organisation des tribunaux, leurs compétences et le mode de nomination ainsi que la durée des fonctions de leurs membres. Il en ressort que la Constitution exige une intervention législative pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences des tribunaux, la composition du siège, etc.) et pour le statut des juges.

Une délégation au Roi est en toute circonstance compatible avec le principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur ».<sup>38</sup>

- **Le principe de la légalité en matière fiscale** est consacré par les articles 170, §§ 1er et 2, et 172, alinéa 2,<sup>39</sup> de la Constitution. La Cour décide, d'une part, que ce principe exige, notamment, que nul ne soit soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue, seule compétente pour instaurer l'impôt et établir les éléments essentiels de celui-ci<sup>40</sup> et, d'autre part, que la base imposable constitue un élément essentiel d'un impôt, la loi fiscale devant par conséquent contenir des critères précis, non équivoques et clairs au moyen desquels la base imposable peut être déterminée<sup>41</sup>. Elle admet, par exemple, qu'une délégation soit accordée au Roi par le législateur lorsque cette délégation porte sur un élément très technique qui doit être adapté chaque année en fonction de l'évolution des performances environnementales des véhicules disponibles sur le marché<sup>42</sup>; cette délégation doit cependant avoir été strictement encadrée dans la loi<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Arrêt n° 138/2015, B.40.1.

<sup>39</sup> Ils disposent :

« Art.170.§ 1. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

Art.172. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.»

<sup>40</sup> Arrêt n° 92/2015, B.13

<sup>41</sup> Arrêt n° 92/2015, B.22

<sup>42</sup> Arrêt n° 83/2013, B.9.4.

<sup>43</sup> Arrêt n° 83/2013, B.9.3.

- Le principe de la **publication des lois**, qui est jugé comme « une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels »,<sup>44</sup> est inscrit à l'article 190 de la Constitution<sup>45</sup>.
- L'on doit encore mentionner ici les principes liés aux réformes institutionnelles engagées en Belgique depuis près de cinquante ans. Bon nombre de ces principes ne figurent pas, comme tels, dans la Constitution : l'on y reviendra ultérieurement (*infra*, I.4.2). Elle consacre cependant celui de **l'autonomie fiscale des communautés et des régions**<sup>46</sup> et, depuis 1994, celui de la **loyauté fédérale** sur laquelle on aura aussi l'occasion de revenir (*infra*, I.4.3).

**I. 2.8.** L'on relèvera enfin que la Cour puise dans l'ordre juridique de l'Union européenne des principes généraux auxquels elle se réfère également. Ces principes, qui sont dégagés du droit de l'Union, le sont le plus souvent à l'intervention de la Cour de justice de l'Union européenne, dont la jurisprudence est régulièrement citée dans les arrêts de la Cour constitutionnelle.

« B.9.2. L'article 10 du Traité C.E. dispose que les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du Traité C.E. ou résultant des actes des institutions de la Communauté.

Cette disposition impose aux Etats membres, lorsqu'une réglementation communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction pour sa violation ou renvoie sur ce point aux dispositions nationales, de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, les Etats membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaire. A cet égard, ils sont certes libres dans leur choix des sanctions à infliger mais celles-ci doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif (voy., entre autres, CJCE, 21 septembre 1989, Commissionc. Grèce, 68/88, *Rec.*, 1989, p. 2965; CJCE, 10 juillet 1990, *Hansen*, C-326/88, *Rec.*, 1990, I, p. 2911; CJCE, 27 février 1997, *Ebony Maritime*, C-177/95, *Rec.*, 1997, I, p. 1111).

Les Etats membres sont donc tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le

---

<sup>44</sup> Arrêt n° 54/2005, B.4.

<sup>45</sup> Il dispose :

« Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

<sup>46</sup> Arrêt n° 57 du 2 juin 1988 : « 4.B.1 (...) Ces dispositions [l'actuel article 170, §§2 à 4] traduisent deux idées fondamentales : d'abord, elles érigent en principe constitutionnel l'autonomie fiscale des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes; ensuite, elles instaurent un mécanisme régulateur en attribuant au seul législateur national la compétence exclusive de déterminer les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

respect du principe de proportionnalité qui est notamment mentionné à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, le 7 décembre 2000 (JO C 364, p. 1), selon lequel « l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ». Si cette Charte n'est pas, en elle-même, juridiquement contraignante, elle traduit le principe de l'Etat de droit sur lequel, en vertu de l'article 6, du Traité UE, l'Union est fondée et elle constitue une illustration des droits fondamentaux que l'Union doit respecter, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Par conséquent, dans la répression d'infractions à des dispositions de droit communautaire, l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction (CJCE, 3 mai 2007, C-303/05, ASBL « *Advocaten voor de wereld* », §§ 45 et 46). »<sup>47</sup>

Certains de ces principes sont liés aux caractéristiques de l'ordre juridique européen : **principe d'effectivité, principe d'équivalence, principe de primauté, principe de plein effet du droit de l'Union**. La Cour décide ainsi :

- « En l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque Etat membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, pourvu que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles qui s'appliquent à des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (CJCE, 14 décembre 1995, C-430/93 et C-431/93, *Van Schijndel et Van Veen*, point 17; 9 décembre 2003, C-129/00, *Commission/Italie*, point 25; 7 juin 2007, C-222/05 à C-225/05, *van der Weerde.a.*, point 28) »<sup>48</sup>.
- « Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que les principes de primauté et de plein effet du droit de l'Union européenne s'opposent à un maintien provisoire de mesures nationales qui sont contraires au droit de l'Union directement applicable [CJUE, Grande Chambre, *Winner Wetten GmbH* du 8 septembre 2010 (C-409/06)] »<sup>49</sup>.

D'autres principes sont liés aux garanties inhérentes à l'Etat de droit<sup>50</sup> :

<sup>47</sup> Arrêt n° 81/2007 ; voy. aussi arrêt n° 84/2015, B.11.

<sup>48</sup> Arrêt n° 15/2013, B.7.

<sup>49</sup> Arrêt n° 144/2013, B.7.2.

<sup>50</sup> Ceci n'empêche pas la Cour de consacrer sur la base du droit national des garanties plus larges que celles qui peuvent l'être sur la base du droit de l'Union :

« B.5.2. Si, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice en la matière, une différence de traitement entre les catégories de personnes visées par les questions préjudicielles défavorable aux citoyens européens n'ayant jamais exercé leur droit à la libre circulation n'est pas susceptible de violer le principe général du droit de l'Union européenne d'égalité et de non-discrimination, en raison des

- « (...) la protection contre les interventions arbitraires ou disproportionnées de la puissance publique dans la sphère d'activité privée d'une personne physique ou morale constitue un **principe général du droit de l'Union européenne** (CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst c. Commission*, C-46/87 et C-227/88, § 19, *Rec.*, 1989, p. 2859; 22 octobre 2002, *Roquette Frères S.A.*, C-94/00, § 27, *Rec.*, 2002, p. I-9011) »<sup>51</sup>;
- « (...) l'article 37 de la Constitution, également invoqué dans le moyen, n'empêche pas que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques, dans une matière technique déterminée, à une autorité administrative autonome qui, pour le surplus, demeure soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire (...).

A cet égard, la Cour de justice a précisé comme suit le **principe de la démocratie dans le droit de l'Union**, qui doit être pris en considération pour l'interprétation d'un acte de droit dérivé de l'Union : 'Ce principe ne s'oppose pas à l'existence d'autorités publiques situées en dehors de l'administration hiérarchique classique et plus ou moins indépendantes du gouvernement. L'existence et les conditions de fonctionnement de telles autorités relèvent, dans les Etats membres, de la loi ou même, dans certains Etats membres, de la Constitution et ces autorités sont soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. De telles autorités administratives indépendantes [...] ont souvent des fonctions régulatrices ou exercent des missions qui doivent être soustraites à l'influence politique, tout en restant

---

spécificités de cet ordre juridique et de son champ d'application limité, il ne saurait en aller de même au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, ces articles visent à assurer que les normes applicables dans l'ordre juridique belge respectent le principe d'égalité et de non-discrimination. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Parmi les droits et libertés qui doivent être garantis sans discrimination figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique.

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit notamment toute discrimination dans la jouissance d'un des droits garantis par cette Convention, en ce compris le droit à la vie familiale.

B.5.3. Considérer, comme le propose le Conseil des ministres, que les deux catégories de personnes visées par les questions préjudicielles seraient, par nature, insuffisamment comparables au motif que le législateur a entendu, pour l'une d'entre elles, respecter les obligations qui découlent de l'entrée en vigueur de la directive 2004/38/CEE, viderait de sa substance le contrôle d'égalité et de non-discrimination prescrit dans l'ordre juridique interne, même dans ce cas, par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus, le cas échéant, en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, lorsqu'une disposition législative impose une différence de traitement entre des personnes qui se trouvent dans des situations analogues, la seule circonstance que cette disposition permet à l'Etat de respecter ses engagements internationaux ne peut suffire à justifier la différence de traitement critiquée (voy. en ce sens, CEDH, 6 novembre 2012, *Hode et Abdi c. Royaume-Uni*, § 55). » (arrêt n° 123/2013 et arrêt n° 167/2013, B.5.2 et B.5.3).

<sup>51</sup> Arrêt n° 117/2013, B.17.4.

soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes. [...] Certes, l'absence de toute influence parlementaire sur ces autorités ne saurait se concevoir' (CJUE, grande chambre, 9 mars 2010, *Commission/Allemagne*, C-518/07, points 42-43). »

**I. 2.9.** Quant à la fréquence à laquelle la Cour se réfère aux principes fondamentaux exprimés dans la Constitution, il paraît difficile d'en établir un comptage exact, notamment parce que, comme on l'a dit et comme on le verra plus loin aussi, la jurisprudence de la Cour se réfère aussi à des principes généraux implicitement contenus dans la Constitution, dans d'autres normes qu'elle est habilitée à faire respecter, voire dans le droit conventionnel.

Tout au plus peut-on indiquer que, dans les 371 arrêts prononcés en 2014 et 2015, la Cour s'est référée à 100 reprises à des principes généraux. Les plus fréquemment cités sont les principes

- de la sécurité juridique<sup>52</sup>
- de confiance légitime<sup>53</sup>
- de non-rétroactivité<sup>54</sup>
- du droit d'accès à un juge<sup>55</sup>
- de la liberté de commerce et d'industrie<sup>56</sup>
- de la liberté d'entreprise<sup>57</sup>

De manière plus occasionnelle, il est aussi fait référence aux principes

- de l'autorité de chose jugée des décisions judiciaires<sup>58</sup>
- de l'épuisement de la juridiction du juge<sup>59</sup>
- du droit à une audience publique<sup>60</sup>
- selon lequel la sévérité de la loi peut être atténuée en cas de force majeure ou d'erreur invincible<sup>61</sup>

<sup>52</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 30/2014, 38/2014, 99/2014, 106/2014, 167/2014, 170/2014, 5/2015, 44/2015, 46/2015, 57/2015, 60/2015, 77/2015, 83/2015, 112/2015, 114/2015, 115/2015, 125/2015, 139/2015, 145/2015, 150/2015, 164/2015, 165/2015.

<sup>53</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 106/2014, 107/2014, 188/2014, 5/2015, 46/2015, 60/2015, 83/2015, 104/2015, 112/2015, 114/2015, 145/2015, 150/2015, 165/2015.

<sup>54</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 8/2014, 18/2014, 30/2014, 77/2014, 106/2014, 146/2014, 176/2014, 1/2015, 54/2015, 77/2015, 83/2015, 104/2015, 110/2015, 112/2015, 114/2015, 125/2015, 162/2015, 164/2015, 165/2015.

<sup>55</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 74/2014, 88/2014, 130/2014, 167/2014, 17/2015, 48/2015, 49/2015, 86/2015, 147/2015.

<sup>56</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 6/2014, 8/2014, 142/2014, 170/2014, 50/2015, 54/2015, 66/2015, 86/2015, 114/2015, 125/2015, 129/2015.

<sup>57</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 142/2014, 50/2015, 66/2015, 86/2015, 114/2015, 115/2015, 125/2015.

<sup>58</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 113/2015 et 162/2015.

<sup>59</sup> Arrêt n<sup>o</sup> 167/2014.

<sup>60</sup> Arrêt n<sup>o</sup> 98/2014.

<sup>61</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 98/2014 et 99/2015.

- de bonne législation<sup>62</sup>
- *non bis in idem*<sup>63</sup>
- de la proportionnalité de la peine<sup>64</sup>
- du caractère personnel de la peine<sup>65</sup>
- du droit au double degré de juridiction (en matière pénale)<sup>66</sup>
- du développement durable<sup>67</sup>.

La Cour se réfère aussi à des principes de bonne administration, tels ceux

- de la motivation des décisions administratives<sup>68</sup>
- de prévoyance<sup>69</sup>
- de l'obligation d'audition<sup>70</sup>
- de la sécurité juridique<sup>71</sup>
- du délai raisonnable<sup>72</sup>.

### **3. Les principes constitutionnels implicites et leurs sources (Question n° 3)<sup>73</sup>**

**I. 3.1.** Il existe assurément des principes de droit qui, tout à la fois, sont implicites et relèvent des normes constitutionnelles. Leur apparition et leur évolution peuvent être dues à plusieurs facteurs sans que ce processus puisse nécessairement faire l'objet d'une systématisation rationnelle. Les juridictions et la doctrine y ont un rôle-clé, un principe général pouvant souvent être déduit de plusieurs dispositions qui sont considérées comme étant son expression ou de l'économie de ces dispositions. Il

---

<sup>62</sup>Arrêt n° 54/2015.

<sup>63</sup>Arrêts nos 61/2014 et 86/2015.

<sup>64</sup>Arrêt n° 110/2015.

<sup>65</sup> Arrêt n° 65/2014.

<sup>66</sup> Arrêt n° 122/2015.

<sup>67</sup>Arrêt n° 40/2015.

<sup>68</sup>Arrêt n° 74/2014.

<sup>69</sup>Arrêts nos 60/2015 et 118/2015

<sup>70</sup>Arrêt n° 118/2015.

<sup>71</sup>Arrêt n° 118/2015.

<sup>72</sup>Arrêt n° 119/2015.

<sup>73</sup>La question n° 3 énonce : *Existe-t-il des principes implicites qui sont considérés comme partie intégrante de la Constitution ? Si oui, qu'est-ce qui explique la rationalité de leur existence ? Trouvent-ils leur origine dans certaines sources de droit (par exemple le droit constitutionnel national ou des principes constitutionnels émanant du droit international européen, qu'il s'agisse de nouveaux principes récemment adoptés ou de principes empruntés aux constitutions précédentes) ? Comment se forment-ils au cours du temps ? Est-ce que les chercheurs universitaires ou d'autres groupes sociaux ont contribué au développement des principes énoncés dans la Constitution ?*

appartient par ailleurs à la doctrine de chercher à présenter ces principes généraux de manière systématique<sup>74</sup> et en analysant leur valeur juridique<sup>75</sup>. Enfin, la reconnaissance et l'application de principes constitutionnels est aussi fonction de l'apport du droit international dont des principes généraux peuvent également être dégagés et permettent d'actualiser des dispositions de la Constitution belge dont certaines parmi celles-ci, adoptées en 1831, sont anciennes.

**I. 3.2.** Les arrêts de la Cour constitutionnelle se réfèrent à des principes constitutionnels implicites, sans toutefois indiquer nécessairement d'où ces principes sont dégagés.

- Dans le domaine de l'organisation des pouvoirs de l'Etat, le concept de l'Etat de droit est tenu pour à ce point évident qu'il n'est pas invoqué en tant que principe :

« 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 »<sup>76</sup>.

En ce qui concerne l'Etat démocratique, la Cour se réfère aux « **principes de la société démocratique** » inscrits dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>77</sup> et au **principe de la liberté de vote** qui est garanti par l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, mais auquel le législateur peut apporter des limitations raisonnables en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques<sup>78</sup>.

- Elle considère que le **principe de la séparation des pouvoirs**(que l'on a pu déduire de l'article 33<sup>79</sup> de la Constitution) est un principe général de droit qui doit être interprété conformément au texte de la Constitution et qui garantit, notamment, l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>80</sup>. Elle décide aussi que les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), lus ou non en combinaison avec le principe de la séparation des pouvoirs, sont violés par la disposition qui est interprétée comme permettant à une juridiction administrative habilitée à contrôler les décisions de l'administration de prendre

<sup>74</sup>Voy. à ce sujet Velaers, J., *op. cit.*, pp. 552 et s ; l'auteur distingue les principes généraux du droit repris dans la Constitution même, ceux « généralisés » au départ de dispositions particulières de la Constitution, ceux déduits de l'économie générale de la Constitution et ceux inhérents au système juridique. Voy. aussi Martens, P., "Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle ? ", *op.cit.*, p. 401.

<sup>75</sup> Martens, P., "Les principes généraux du droit", in: Gilson, S., (dir.), *Au-delà de la loi? Actualités et évolutions des principes généraux du droit*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2006, p. 14.

<sup>76</sup> Arrêt n° 151/2002, B.3.

<sup>77</sup> Arrêt n° 195/2009, B.25.

<sup>78</sup> Arrêt n° 81/2012, B.14.1.

<sup>79</sup> Qui dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.  
Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

<sup>80</sup> Arrêt n° 138/2015, B.26.



une nouvelle décision se substituant à celle de cette administration après avoir constaté que cette décision était entachée de nullité pour méconnaissance des délais prescrits à peine de forclusion<sup>81</sup>.

Elle décide aussi :

- « [...] en conférant une voix délibérative à un magistrat de la Cour des comptes désigné par le premier président de celle-ci et à un spécialiste en gestion des ressources humaines désigné par le ministre de la Justice sur proposition du ministre de la Fonction publique, l'article 259<sup>undecies</sup>, § 3, alinéas 5, 12, 13 et 15, permet que s'immiscent dans le pouvoir judiciaire des autorités qui lui sont étrangères, alors que le Constituant a indiqué, lors de l'adoption de l'article 151 de la Constitution, que l'évaluation devait « se faire dans le total respect de l'indépendance de la fonction de juger » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1675/4, p. 9) et que l'évaluation devait « [être interprétée] comme étant une évaluation effectuée par les pairs, dans le cadre de l'organisation judiciaire » (*ibid.*, pp. 51-52; dans le même sens, *Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1121/3, p. 6). Cette violation de la séparation des pouvoirs porte une atteinte discriminatoire à l'indépendance que l'article 151, § 1er, de la Constitution garantit aux personnes qu'il vise »<sup>82</sup>;
- « Bien que les principes de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la séparation des pouvoirs soient des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit, ils n'impliquent pas que les conditions de rémunération et de pension des magistrats ne puissent être alignées, par le législateur compétent pour le traitement et la pension des magistrats, sur le régime applicable au personnel du secteur public »<sup>83</sup>.
- La Cour a fait de nombreuses applications du **principe de la non-rétroactivité**, inscrit dans diverses dispositions conventionnelles mais non dans la Constitution. L'article 2 du Code civil prévoit certes que « la loi ne dispose que pour l'avenir ». La Cour se réfère dès lors à un « principe » rappelé dans l'article 2 du Code civil<sup>84</sup> ou au « principe posé comme règle générale à l'article 2 du Code civil, selon lequel la loi n'a pas d'effet rétroactif »<sup>85</sup>. Elle définit la rétroactivité des lois comme une « garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique »<sup>86</sup>.

La rétroactivité d'une disposition législative n'est admise que dans des conditions très strictes :

---

<sup>81</sup> Arrêt n° 76/2014, B.10.1 à B.14.

<sup>82</sup> Arrêt n° 122/2008, B.4.6.

<sup>83</sup> Arrêt n° 67/2013, B.7.

<sup>84</sup> Arrêt n° 104/2015, B.11.

<sup>85</sup> Arrêt n° 8/2011, B.15.4.1.

<sup>86</sup> Arrêt n° 77/2015, B.4.1.

« 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.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but ou pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »<sup>87</sup>.

- Comme on l'a vu, le principe de la non-rétroactivité est lié à celui de la **sécurité juridique**. La Cour indique que ce principe est « inhérent à l'ordre juridique interne ainsi qu'à l'ordre juridique de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>88</sup>. Le souci de prévenir l'insécurité juridique qu'exprime ce principe a par exemple conduit la Cour à justifier la limitation du délai prévu par sa loi organique pour introduire un recours en annulation d'une disposition législative<sup>89</sup>.
- A cet égard, la Cour n'a jamais été jusqu'à formellement reconnaître un « principe de droits acquis ». Mais elle prend en compte les attentes légitimes des justiciables en se référant à un « **principe de confiance légitime** ».

« Si le législateur fédéral estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible 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 de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire »<sup>90</sup>.

### I. 3.3. Dans le domaine des libertés publiques, la Cour a considéré :

- que la notion de neutralité inscrite à l'article 24<sup>91</sup>, § 1er, alinéa 3, de la Constitution (en vertu duquel les pouvoirs publics sont tenus d'organiser un

<sup>87</sup> Arrêt n° 48/2016, B.6.

<sup>88</sup> Arrêts n° 18/2012, B.8 et n° 99/2014, B.7.

<sup>89</sup> Arrêt n° 118/98, 4 et 5.

<sup>90</sup> Arrêt n° 67/2008, B.5.2.

<sup>91</sup> Qui dispose :

enseignement neutre garantissant le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves) constitue « une formulation plus précise en matière d'enseignement du **principe constitutionnel de la neutralité de l'autorité publique**, lequel est étroitement lié à l'interdiction de discriminations en général et au principe de l'égalité des usagers du service public en particulier »<sup>92</sup>;

- que le **principe de la liberté de culte** se déduit de l'article 21 de la Constitution<sup>93</sup>. La Cour a indiqué que cette liberté comprend notamment la liberté d'exprimer sa religion soit seul, soit avec d'autres<sup>94</sup>, et implique l'autonomie d'organisation des communautés religieuses<sup>95</sup>. Ces libertés ne s'opposent pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant leur exercice effectif : la volonté du législateur décrétoal de créer des institutions de droit public chargées des aspects matériels des cultes reconnus et de la gestion du temporel est ainsi considérée par la Cour comme susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte<sup>96</sup>;
- que la **liberté de commerce et d'industrie** n'était pas garantie par la Constitution<sup>97</sup>, mais qu'il s'agissait d'un principe général de droit, exprimé (jadis) par le décret (révolutionnaire français) des 2 et 17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes, et établissement de

---

§ 1. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

(...)

§ 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse.

<sup>92</sup> Arrêt n° 40/2011, B.9.5.

<sup>93</sup> Il dispose :

« L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu.»

<sup>94</sup> Arrêt n° 152/2005, B.4.

<sup>95</sup> Arrêt n° 93/2010, B.7.

<sup>96</sup> Arrêt n° 152/2005, B.5. (à propos de la limite d'âge imposée aux membres des conseils d'église).

<sup>97</sup> Arrêts n° 29/2010, B.6.3 et 87/2009, B.6.2.

patentes (dit « décret d'Allarde »)<sup>98</sup>. Ce décret a été abrogé lors de l'adoption du Code de droit économique (loi du 28 février 2013), dont l'article II.13 se réfère aujourd'hui à la liberté d'entreprendre. La Cour se réfère désormais à ces libertés de la manière suivante :

- que la **liberté de commerce et d'industrie** n'était pas garantie par la Constitution<sup>99</sup>, mais qu'il s'agissait d'un principe général de droit, exprimé (jadis) par le décret (révolutionnaire français) des 2 et 17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes, et établissement de patentes (dit « décret d'Allarde »)<sup>100</sup>. Ce décret a été abrogé lors de l'adoption du Code de droit économique (loi du 28 février 2013), dont l'article II.13 se réfère aujourd'hui à la liberté d'entreprendre. La Cour se réfère désormais à ces libertés de la manière suivante :

« La Cour n'est pas compétente pour contrôler des dispositions législatives au regard de dispositions législatives qui ne sont pas des règles répartitrices de compétence. La loi du 28 février 2013, qui a introduit l'article II.3, précité, du Code de droit économique, a abrogé le décret dit d'Allarde des 2-17 mars 1791. Ce décret, qui garantissait la liberté de commerce et d'industrie, a servi régulièrement de norme de référence à la Cour dans son contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code). La liberté d'entreprendre doit par conséquent être lue en combinaison avec l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, au regard duquel la Cour peut effectuer directement un contrôle, en tant que règle répartitrice de compétence »<sup>101</sup>.

Elle ajoute que la liberté de commerce et d'industrie est étroitement liée à la liberté professionnelle, au droit de travailler et à la liberté d'entreprise, qui sont garantis par les articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et à plusieurs libertés fondamentales consacrées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comme la libre circulation des biens, la libre prestation des services et la liberté d'établissement<sup>102</sup>.

La liberté ainsi garantie n'est cependant pas absolue, ce que la Cour a indiqué dans divers domaines :

« En permettant, uniquement pour des raisons impérieuses de santé publique ou de protection sociale, au ministre compétent de maintenir certaines

---

<sup>98</sup> Arrêt n° 187/2011, B.3

<sup>99</sup> Arrêts n° 29/2010, B.6.3 et 87/2009, B.6.2.

<sup>100</sup> Arrêt n° 187/2011, B.3

<sup>101</sup> Arrêt n° 31/2016, B.6.5 à B.6.8

<sup>102</sup> Arrêt n° 119/2012, B.5.2.

spécialités pharmaceutiques sur la liste des médicaments remboursables ou de proposer l'insertion d'office de certains médicaments dans cette liste, le législateur a, en outre, adopté une mesure qui n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

En effet, la liberté de commerce et d'industrie, invoquée par la partie requérante, ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur violerait certes le principe d'égalité et de non-discrimination s'il portait atteinte à ces droits de manière injustifiée. La disposition attaquée n'a cependant pas pour objet de régler le mode d'exploitation d'une entreprise pharmaceutique, mais de réglementer l'intervention de l'assurance maladie-invalidité »<sup>103</sup>.

- qu'en matière de droits économiques, sociaux et culturels, la Cour décide que l'article 23 de la Constitution<sup>104</sup> « implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une **obligation de *standstill*** qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général »<sup>105</sup>.

#### I. 3.4. Plusieurs principes ont été dégagés dans le domaine du droit juridictionnel :

---

<sup>103</sup> Arrêt n° 150/2006, B.6.7.

<sup>104</sup> Il dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social;

6° le droit aux prestations familiales.»

<sup>105</sup> Arrêt n° 131/2010, B.8.2.

- **Le principe du droit d'accès au juge.** Il est fréquemment invoqué lui aussi ; la Cour le déduit, notamment, des articles 13, 146 et 160 <sup>106</sup> de la Constitution et considère que le droit au recours juridictionnel effectif est un principe général de droit <sup>107</sup>. Elle décide :

« B.7. 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, par l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et par un principe général de droit.

B.8. Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu si ce juge ne satisfaisait pas aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

B.9. Le droit d'accès au juge est garanti notamment par les articles 146 et 160 de la Constitution, qui disposent que la compétence du juge est établie par la loi ou en vertu de celle-ci » <sup>108</sup>.

Ce principe comprend de multiples facettes. Il s'oppose par exemple à ce que le justiciable soit discriminé dans l'usage de voies de recours, même s'il n'existe pas, sauf en matière pénale, de principe général de droit assurant un double degré de juridiction <sup>109</sup>. L'on peut aussi rapprocher de ces garanties juridictionnelles « le principe général selon lequel une décision définitive doit être prise dans un délai raisonnable » <sup>110/111</sup> et le principe de l'indépendance du juge qui constitue une caractéristique fondamentale de l'Etat de droit <sup>112</sup>.

---

<sup>106</sup> Ils disposent :

« Art. 13. Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

Art. 146. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Art. 160. Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.

Une modification des règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qui entrent en vigueur le même jour que cet alinéa, ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »

<sup>107</sup> Arrêt n° 140/2008, B.40.2.

<sup>108</sup> Arrêt n° 195/2009.

<sup>109</sup> Arrêt n° 167/2011, B.10 et B.11.

<sup>110</sup> Arrêt n° 158/2009, B.7.2.

- Le **principe du contradictoire** fait lui aussi l'objet de références fréquentes. Il est lié au droit de défense qui implique en principe qu'aucun élément pouvant déterminer la décision de l'autorité compétente ne peut être soustrait à la contradiction des débats<sup>113</sup>.

La Cour admet que ces garanties puissent être limitées, mais à de strictes conditions :

« Les garanties de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme comprennent également le respect du principe du contradictoire. Ce principe implique en règle le droit pour les parties litigantes de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée devant le juge et de la discuter.

Les droits de la défense doivent cependant être mis en balance avec les intérêts qui relèvent du domaine de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. On peut ainsi concevoir des situations exceptionnelles dans lesquelles certaines pièces du dossier échappent à la contradiction.

Toutefois, seules sont légitimes au regard de l'article 6.1 de la Convention précitée les mesures restreignant les droits de la défense qui sont nécessaires dans une société démocratique. De surcroît, les difficultés qu'éprouverait une des parties dans l'exercice de sa défense en raison d'une limitation de ses droits doivent être compensées par la garantie qu'offre la procédure suivie devant la juridiction.

Inversement, les atteintes à la vie privée qui découlent d'une procédure judiciaire doivent se limiter autant que faire se peut à celles rendues strictement nécessaires par les spécificités de la procédure, d'une part, et par les données du litige, d'autre part »<sup>114</sup>.

Elle décide par exemple :

« Dans l'interprétation selon laquelle les documents et explications sur lesquels est fondée l'autorisation du juge de police de pénétrer dans les bâtiments ou locaux habités sont entièrement soustraits au principe du contradictoire, les dispositions en cause ne satisfont pas aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et entraînent une ingérence arbitraire dans le droit à l'inviolabilité du domicile, garanti par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> En matière disciplinaire, l'arrêt n° 129/99 décide que c'est le principe de bonne administration qui impose de traiter l'action dans un délai raisonnable (B.6).

<sup>112</sup> Arrêt n° 74/2014, B.7.2.

<sup>113</sup> Arrêt n° 25/2013, B.6.

<sup>114</sup> Arrêt n° 105/2012, B.7.1

<sup>115</sup> Arrêt n° 105/2012, B.7.4.

- Le principe de l'indépendance<sup>116</sup> et de l'impartialité des juridictions a été invoqué pour censurer une disposition relative aux recours ouverts de manière discriminatoire aux magistrats qui se voient confier, dans le cadre de la mobilité, une mission dans une autre division ou dans un autre tribunal<sup>117</sup>.
- **L'autorité de la chose jugée** est aussi érigée en principe:
 

« A cet égard, exiger, dans tous les cas, qu'un arrêt du Conseil d'Etat ait disparu de l'ordonnancement juridique afin de permettre que la responsabilité de l'Etat soit engagée va au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir le respect dû au principe de l'autorité de chose jugée »<sup>118</sup>;
- La remise en cause des décisions judiciaires devenues définitives est bien évidemment proscrite et la Cour se réfère à cette occasion à l'un des **principes essentiels de l'Etat de droit** :
 

« Même quand il légifère rétroactivement, le législateur ne peut, en effet, sous peine de méconnaître un des principes essentiels de l'Etat de droit, remettre en cause les décisions judiciaires devenues définitives »<sup>119</sup>;
- En matière répressive, la Cour a reconnu un « **principe général du droit à ne pas s'auto-incriminer** »<sup>120</sup>. En ce qui concerne **l'application de la loi pénale la plus douce**, elle décide :
 

« B.9. Tant la Cour constitutionnelle (arrêt n° 76/99 du 30 juin 1999, B.4.3) que la Cour de cassation (Cass., 18 février 2002, *Pas.*, 2002, n° 115) considèrent l'application de la loi pénale plus clémentine comme un principe général de droit. Le même principe constitue en outre un des principes généraux du droit de l'Union que le juge national doit respecter lorsqu'il applique le droit national qui a été adopté en vue d'exécuter le droit de l'Union (CJCE, grande chambre, 3 mai 2005, *Berlusconi*, C-387/02, point 69).

Dans l'arrêt *Scoppola* du 17 septembre 2009, la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a expressément confirmé que l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme « ne garantit pas seulement le principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, mais

---

<sup>116</sup> A propos de ce principe garanti par celui de la séparation des pouvoirs, voy. supra, I.3.2.

<sup>117</sup> Arrêt n° 138/2015, B.134.

<sup>118</sup> Arrêt n° 99/2014, B.9.2.

<sup>119</sup> Arrêt n° 6/2009, B.3.10; voy. aussi l'arrêt n° 81/2007, en relation avec les principes généraux du droit communautaire.

<sup>120</sup> Arrêt n° 6/2013, B.19.



aussi, et implicitement, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce »<sup>121</sup>.

**I. 3.5.** Enfin, le **principe de proportionnalité** apparaît régulièrement dans la jurisprudence de la Cour; il revêt plusieurs aspects.

Dans l'exercice de sa compétence au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, la Cour décide que « le contrôle de proportionnalité fait partie de la vérification de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution », de telle sorte que le principe de proportionnalité n'a pas d'existence distincte des règles inscrites dans ces dispositions<sup>122</sup>.

La jurisprudence de la Cour se réfère aussi au principe de proportionnalité en tant que précepte devant inspirer les choix du législateur :

« B.8.1. Le principe de la proportionnalité des peines n'est pas étranger à notre système juridique qui, en règle, permet au juge de choisir la peine entre un minimum et un maximum, de tenir compte de circonstances atténuantes et d'ordonner le sursis et la suspension du prononcé, le juge pouvant ainsi individualiser dans une certaine mesure la peine, en infligeant celle qu'il estime proportionnée à l'ensemble des éléments de la cause.

(...)

B.8.3. Si (...) c'est au législateur qu'il appartient d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, il convient d'apprécier si son choix n'est pas manifestement déraisonnable, spécialement lorsqu'il s'agit d'une infraction qui fait l'objet d'une réglementation communautaire et d'une jurisprudence européenne »<sup>123/124</sup>.

La Cour se réfère encore à ce principe en tant que précepte devant inspirer le choix des juges et requérant que les différents intérêts des justiciables soient pris en considération de manière équilibrée :

« La nécessité de préserver un équilibre entre le principe de sécurité juridique, d'une part, et le droit d'accès au juge, d'autre part, exige cependant que la responsabilité de l'Etat ne puisse être engagée que si la juridiction de dernier ressort commet, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, une violation suffisamment caractérisée des règles de droit applicables »<sup>125</sup>.

<sup>121</sup> Arrêts n° 97/2012, B.9 et 27/2013, B.9.

<sup>122</sup> Arrêt n° 102/2000, B.7. L'arrêt n° 40/2003 indique que l'exigence de proportionnalité n'est pas une norme qui se combine avec les articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'elle est déjà contenue implicitement dans ces dispositions mêmes (B.23.2).

<sup>123</sup> Arrêt n° 81/2007.

<sup>124</sup> Voy. cependant Cass., 29 avril 2015, RG P.15.158.F, qui décide : " En matière répressive, la proportionnalité n'est pas élevée au rang de principe général du droit ".

<sup>125</sup> Arrêt n° 99/2014, B.16.

« Lorsqu'il élabore un régime légal en matière de filiation, le législateur doit en principe permettre aux autorités compétentes de procéder *in concreto* à la mise en balance des intérêts des différentes personnes concernées, sous peine de prendre une mesure qui ne serait pas proportionnée aux objectifs légitimes poursuivis ». <sup>126</sup>

L'on évoquera plus loin le principe de proportionnalité dans le cadre du contentieux des conflits de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions (*infra*, I.4.3).

**I. 3.6.** Comme on le voit, les références faites par la Cour à des principes généraux de droit sont nombreuses et variées. Cependant, cela n'implique pas, de manière automatique, que la Cour reconnaisse à tous les principes généraux une valeur constitutionnelle ; l'on aura l'occasion d'y revenir (*infra*, II.1.2). Mais l'on peut déjà souligner ici que tel est le cas du **principe de bonne administration** (auquel, il est vrai, la Cour s'est peu référée) ; elle qualifie de tel le principe de droit « *audialterampartem* » <sup>127</sup> en indiquant que le législateur peut y déroger, à condition que cela ne soit pas fait de manière discriminatoire <sup>128</sup>. Cela implique que ce principe n'a pas de valeur constitutionnelle.

#### **4. Identification, formation et application des principes constitutionnels (Question n° 4)**<sup>129</sup>

**I. 4.1.** Nombreux sont les principes du droit, constitutionnels ou non, auxquels la jurisprudence de la Cour se réfère, qui sont bien connus voire universellement reconnus, de telle sorte qu'en ce qui les concerne, le rôle de la Cour dans leur définition est limité.

Cela s'explique par la circonstance que la Cour est de création récente (sa création a été inscrite dans la Constitution en 1980 et les premiers arrêts ont été rendus en 1985). Elle a donc pu se référer à des définitions existantes, comme on a pu le voir à propos du principe d'égalité et de non-discrimination (*supra*, I.2.4).

**I. 4.2.** Ceci doit cependant être tempéré en ce qui concerne ce qu'il est convenu d'appeler en droit belge, les « conflits de compétence ». L'on peut rappeler ici que la Belgique s'est engagée dans les années 60 dans un processus de réformes

<sup>126</sup> Arrêt n° 139/2014, B.9.

<sup>127</sup> Arrêts n° 156/2007, B.6 et arrêt n° 118/2015, B.27.

<sup>128</sup> Arrêts n° 156/2007, B.9.

<sup>129</sup> La question n° 4 énonce : *Quel rôle joue la Cour constitutionnelle dans la définition des principes constitutionnels ? Comment la Cour constitutionnelle identifie-t-elle les principes fondamentaux avec le temps ? Quel est le type d'interprétation (grammaticale, textuelle, logique, historique, systémique téléologique etc.) ou leur combinaison utilisé par la Cour constitutionnelle pour définir et appliquer ces principes ? Quel est le rôle attribué aux travaux préparatoires de la Constitution, ou au préambule de la loi fondamentale dans le cadre de l'identification et formation des principes constitutionnels ? Est-ce que les principes légaux universellement reconnus sont pertinents dans ce processus ?*

constitutionnelles qui a conduit à en faire un Etat fédéral composé de communautés et de régions disposant notamment d'une assemblée législative habilitée à adopter, en ce qui concerne leurs compétences respectives, des normes (dites décrets et ordonnances) ayant la même force juridique que les lois adoptées par le Parlement fédéral. Elles disposent aussi d'une compétence fiscale. La création de la Cour constitutionnelle – dénommée Cour d'arbitrage à l'origine – procède du souci de régler les conflits de compétence pouvant surgir entre les différentes assemblées législatives belges. Il s'agissait donc, pour la nouvelle juridiction, de connaître d'une matière juridique nouvelle, ce qui l'a amenée à dégager un certain nombre de principes qui sont aujourd'hui partie intégrante de sa jurisprudence et, plus largement, du droit constitutionnel belge.

**I. 4.3.** Ces principes ont été dégagés, tout à la fois de l'économie générale des réformes institutionnelles et des travaux préparatoires des dispositions constitutionnelles<sup>130</sup> et législatives<sup>131</sup> qui les mettent en œuvre.

La jurisprudence reconnaît ainsi, de manière constante<sup>132</sup>, un **principe d'exclusivité des compétences** :

---

<sup>130</sup>Voy. l'arrêt n° 85/2002 :

« B.15. Les travaux préparatoires font apparaître que l'article 170, § 2, de la Constitution doit être considéré comme « une sorte de mécanisme de défense [de l'Etat] à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/4°, p. 4). Des amendements proposant d'établir une liste des matières pouvant faire l'objet d'une imposition par les communautés et les régions ont été rejetés (*Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, pp. 2705-2713). Il a été souligné à plusieurs reprises que l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution devait être considéré comme « un mécanisme régulateur. [...] C'est un instrument indispensable. La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'Etat. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un Etat fédéral bien organisé ou avec un Etat bien organisé tout court. » (*Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, p. 2707; voy. également *Ann.*, Sénat, 1979-1980, séance du 28 juillet 1980, pp. 2650-2651).

**Par l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, le Constituant a dès lors entendu établir la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal** et permettre des exceptions à la compétence fiscale des communautés et des régions, laquelle est consacrée par l'alinéa 1er de l'article 170, § 2. (...) ».

<sup>131</sup>Voy. l'arrêt n° 104/2014 :

« B.16.2. L'exercice par une région de la compétence fiscale propre qui lui a été attribuée ne peut porter atteinte à la **conception globale de l'Etat telle qu'elle se dégage des réformes de l'Etat successives ainsi que des lois spéciales et ordinaires déterminant les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions**. Il ressort de l'ensemble de ces dispositions, notamment de celles de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 - inséré par l'article 4, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1988 -, et de l'article 49, § 6, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions que la structure de l'Etat belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie (...). »

<sup>132</sup>Voy. Spreutels, J. « Trente ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle : évolutions et constantes », in Alen, A. et autres, *Grondwettelijk Hof 1985-2015 – Cour constitutionnelle 1985-2015*, Bruxelles, La Chartre, 2015, p.21.

« La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul et unique législateur. Lorsqu'une réglementation a, comme en l'espèce, des liens avec plusieurs attributions de compétences, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée ». <sup>133</sup>

Ce principe d'exclusivité des compétences écarte tout principe de subsidiarité et permet à chaque entité d'**exercer ses compétences de manière autonome** :

« Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. » <sup>134/135</sup>

Cette jurisprudence est toutefois assortie de tempéraments tels que le **principe de proportionnalité** interdisant aux entités de faire de leurs compétences un usage qui empêcherait les autres de faire usage des leurs ou rendrait cet usage excessivement difficile <sup>136</sup>; en attribuant à la Cour la compétence de contrôler le respect du **principe de la loyauté fédérale** inscrit à l'article 143, § 1er, de la Constitution, la sixième réforme de l'Etat <sup>137</sup> s'est en quelque sorte faite l'écho de cette jurisprudence <sup>138</sup>. Le principe de l'exclusivité des compétences a aussi été tempéré par la portée large que

<sup>133</sup> Arrêts n° 76/2000, B.4.1, et, notamment, n° 2/2009, B.11.2.

<sup>134</sup> Arrêts n° 25 du 26 juin 1986, 2.B.1, et, notamment, n° 113/2014, B.7.2.

<sup>135</sup> L'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 consacre l'existence des pouvoirs implicites.

<sup>136</sup> Arrêts n° 4/95, B.5.6, et, notamment, n° 9/2011, B.8 qui décide : « (...)En adoptant de telles mesures, le législateur décrétoal doit toutefois 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 ».

<sup>137</sup> Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat.

<sup>138</sup> L'arrêt n° 98/2015 décide :

« B.30.2. Le principe de la loyauté fédérale, selon les travaux préparatoires de cet article de la Constitution, implique, pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences; il signifie davantage que l'exercice de compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-29/2).

B.30.3. Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec les principes du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile. »

la Cour a dès l'origine accordée au **principe de l'union économique et monétaire**<sup>139</sup>.

**5. Les relations entre les dispositions de la Constitution et les principes constitutionnels – L'exécution des arrêts de la Cour faisant application de ces principes (Question n° 5)<sup>140</sup>**

**I. 5.1.** Plusieurs éléments de réponse figurent déjà parmi ceux utilisés pour répondre aux questions précédentes. L'essentiel est de souligner que contrairement aux juridictions qui peuvent faire une application directe de principes généraux du droit ou de principes constitutionnels, la Cour ne prend ceux-ci en compte que lorsqu'ils sont lus en combinaison avec l'une des normes, constitutionnelles ou non, qu'elle est appelée à faire respecter.

**I. 5.2.** Cela dit, le lien ainsi exigé par la jurisprudence de la Cour entre un principe invoqué devant elle et les normes dont elle assure le respect ne permet pas de considérer que les principes fondamentaux ne constitueraient qu'un moyen supplémentaire pour l'interprétation de dispositions constitutionnelles. Il n'est en effet pas rare que le principe fondamental ait une portée plus large qu'une disposition constitutionnelle déterminée, pouvant en réalité être considérée comme l'expression, parfois ancienne et définie sous un angle particulier, de ce principe fondamental. Un exemple en a été fourni plus haut (*supra*, I.3.4) à propos des garanties juridictionnelles qu'implique l'article 13 de la Constitution qui se borne à prévoir que nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne mais que l'on lit en combinaison avec des dispositions de droit conventionnel et dont on tire diverses garanties juridictionnelles. Et même lorsque de tels droits fondamentaux sont garantis par des dispositions de droit international, le recours à des principes fondamentaux n'est pas exclu. Ainsi en va-t-il du principe général de l'impartialité du juge (article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme) à propos duquel la Cour a décidé :

---

<sup>139</sup> Arrêt n° 47 du 25 février 1988, 6.B.6 : « Un tel droit à l'exportation viole notamment la disposition de l'article 6, § 1er, VI, 4°, qui prévoit un cadre normatif commun dans lequel s'exercent l'activité économique et la concurrence. Bien que cette disposition figure à l'article 6, § 1er, VI, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui définit la compétence des Régions en matière de politique économique, elle est une concrétisation de la volonté expresse du législateur de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré ».

Voir aussi, notamment, l'arrêt n° 123/2010, B.5.2. et l'arrêt 104/2014, cité en note *supra*, I.4.3.

<sup>140</sup> La question n° 5 énonce : *Quel est le caractère légal des principes constitutionnels ? Sont-ils considérés en tant que générateurs du cadre constitutionnel existant ? Quelle importance la Cour constitutionnelle attribue-t-elle aux principes fondamentaux dans le cadre du droit constitutionnel particulier ? Les principes fondamentaux sont-ils interprétés séparément des droits énumérés dans la Constitution ou la Cour constitutionnelle interprète-t-elle les principes fondamentaux en connexion avec le droit constitutionnel spécifique (concret) en guise de moyen supplémentaire de l'interprétation de ce dernier ?*

*Est-ce que dans votre jurisprudence les principes fondamentaux peuvent constituer une base séparée pour démontrer l'inconstitutionnalité, sans qu'ils aient le lien avec la norme constitutionnelle concrète ? Existe-t-il une demande juridique concernant les actes judiciaires, pour assurer l'application des principes constitutionnels ?*

« B.9.2. En ce qui concerne l'invocation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans un arrêt *Pellegrin* du 8 décembre 1999, que les 'litiges opposant à l'administration des agents qui occupent des emplois impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique échappent au champ d'application de l'article 6 § 1'.

Le régime disciplinaire établi à l'égard des magistrats échappe donc au champ d'application de l'article 6 de la Convention. La Cour ne pourrait en l'espèce examiner la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec cette disposition.

B.9.3. Cette circonstance n'empêche cependant pas que plusieurs garanties offertes par la disposition conventionnelle précitée s'appliquent également, en tant que principe général de droit, en matière disciplinaire. Tel est le cas du principe général de l'impartialité du juge. »<sup>141</sup>

Or, la reconnaissance par la Cour de droits et libertés par le biais de tels principes fondamentaux est essentielle puisqu'elle considère que la violation de ces droits et libertés constitue *ipso facto* une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, garantissant l'égalité des Belges devant la loi et interdisant les discriminations.<sup>142</sup>

Enfin, les arrêts de la Cour, qui ne sont par ailleurs susceptibles d'aucun recours, sont exécutoires de plein droit. Leur autorité n'est tributaire de l'intervention d'aucune instance quelle qu'elle soit et ce, que l'arrêt invoque ou non des principes généraux de droit.

## **6. Fréquence de l'application des principes constitutionnels et rôle de la Cour dans leur application et leur formation<sup>143</sup>**

I. 6.1. Ici encore, l'on peut pour l'essentiel se référer aux éléments fournis en réponse aux questions précédentes.

---

<sup>141</sup> Arrêt n° 74/2001.

<sup>142</sup> Voy. l'arrêt n° 91/2004 (B.2) qui décide :

« Dès lors que les parties requérantes n'invoquent pas la violation des principes, savoir la règle dite du conflit d'intérêts et le droit à une justice loyale, et le risque invoqué de responsabilité du curateur en tant que mandataire de justice, comme motif de contrôle autonome mais considèrent une atteinte à ceux-ci comme un effet disproportionné et, partant, discriminatoire, des dispositions entreprises, la Cour est compétente pour connaître du recours dans lequel est invoquée une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. »

<sup>143</sup> La question n° 6 énonce : *Lesquels parmi les principes fondamentaux sont le plus souvent appliqués par la Cour constitutionnelle ? Vous êtes prié de décrire un (ou plusieurs) principe constitutionnel qui a été largement influencé dans votre juridiction par la décision du contrôle constitutionnel. Quelle est la contribution de la Cour constitutionnelle dans la formation et développement de tels principes ? Citez, s'il vous plaît, les exemples de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.*

**I. 6.2.** Si l'on excepte le principe d'égalité et de non-discrimination et le principe de la légalité pénale (parce qu'ils sont inscrits, comme tels, aux articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution), ce sont probablement les principes liés aux garanties juridictionnelles et à la question (« transversale dans la jurisprudence de la Cour »<sup>144</sup>) de l'accès au juge (*supra*, I.3.4) qui sont les plus souvent appliqués par la Cour constitutionnelle.

**I. 6.3.** C'est essentiellement par leur application régulière aux litiges dont elle est saisie que la Cour contribue au développement <sup>145</sup> de principes fondamentaux. De nombreux exemples en ont été fournis dans les pages qui précèdent et l'on en prendra trois autres <sup>146</sup>, liés ici encore aux garanties juridictionnelles. L'exigence de la Cour en matière de droit à un contrôle juridictionnel garanti sans discrimination la conduit ainsi :

- à ce qu'elle ne s'en tienne pas à la qualification de pénales ou de non pénales que la loi donnerait aux mesures qu'elle prescrit et ce, sous peine de méconnaître les garanties déduites en particulier des articles 12 et 14 de la Constitution ainsi que les principes généraux du droit pénal<sup>147</sup>;
- à ce qu'elle décide que les actes administratifs (individuels ou réglementaires) des assemblées législatives ou des organes du pouvoir judiciaire relatifs aux membres de leur personnel doivent pouvoir faire l'objet de recours comme ceux relatifs aux agents du pouvoir exécutif <sup>148/149</sup>;
- à ce qu'elle décide que le droit de se faire assister par un avocat est un corollaire des droits de la défense dont le législateur ne pourrait priver une catégorie de justiciables sans établir une distinction injustifiée étant donné la nature des principes en cause »<sup>150</sup>.

---

<sup>144</sup> Spreutels, J., *op. cit.*, p. 27.

<sup>145</sup> Son rôle dans leur formation est en revanche de manière générale, limité à ce qui concerne le contentieux des règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions (voy. *supra*, I.4.2 et I.4.3).

<sup>146</sup> Spreutels, J., *op. cit.*, pp. 27-29.

<sup>147</sup> Arrêts n° 157/2002, B.4, et n° 6/2006, B.10 à B.13.

<sup>148</sup> En ce qui concerne le pouvoir législatif : arrêts n° 89/2004 et n° 93/2004.

<sup>149</sup> En ce qui concerne le pouvoir judiciaire : arrêt n° 63/2002.

<sup>150</sup> Arrêt n° 34/2003, B.2.2; voir aussi n° 165/2014, B.17.1 : « Les principes du respect des droits de la défense et du procès équitable impliquent le droit, pour le justiciable, de se faire assister par un avocat, droit auquel le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination est applicable. Le droit de se faire assister d'un avocat est un corollaire des droits de la défense dont le législateur ne pourrait priver une catégorie de justiciables sans établir une distinction injustifiée étant donné la nature des principes en cause (...). »

## **II. Les Principes constitutionnels en tant que normes supérieures. Est-il possible d'instaurer une hiérarchie dans la Constitution ? Les dispositions immuables irréfornables des constitutions et le contrôle judiciaire des amendements constitutionnels**

### **1. Les rapports entre les dispositions constitutionnelles et les principes constitutionnels et entre les dispositions constitutionnelles et les principes constitutionnels, d'une part, et le droit international, d'autre part<sup>151</sup>**

#### **(i) A propos des rapports entre les dispositions constitutionnelles et les principes constitutionnels**

**II. 1.1.** En Belgique, il n'existe pas de hiérarchie entre les dispositions écrites de la Constitution. Lorsque ces dispositions traduisent un principe constitutionnel, ce qui est notamment le cas des articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), elles n'occupent pas une place prépondérante dans la hiérarchie des normes de droit par rapport aux autres dispositions constitutionnelles.

Les principes constitutionnels non écrits complètent pour ainsi dire les dispositions constitutionnelles écrites, mais ne peuvent en principe entrer en conflit avec ces dernières (*infra*, II.2.1). Ces principes n'ont donc pas une position hiérarchique supérieure à celle des dispositions constitutionnelles écrites.

**II. 1.2.** Il y a un large consensus au sein de la doctrine pour considérer que la Constitution ne contient pas de dispositions « supraconstitutionnelles » et qu'il n'existe donc aucune hiérarchie entre les différentes dispositions constitutionnelles écrites, qu'elles traduisent ou non un principe général.<sup>152</sup>

En ce qui concerne les principes généraux non écrits que la Cour constitutionnelle prend en considération lorsqu'elle exerce son contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, il règne une certaine controverse au sein de la doctrine sur la question de la valeur de ces principes dans l'ordre juridique belge. Pour le courant majoritaire de la doctrine, les principes pris en considération par la Cour

---

<sup>151</sup> La question n° 1 énonce : *Les principes constitutionnels disposent-ils d'un certain degré de supériorité vis-à-vis d'autres dispositions de la loi fondamentale ? Quels rapports les principes constitutionnels et autres dispositions constitutionnelles entretiennent-ils avec le droit international et/ou avec le droit de l'Union européenne ? Existe-t-il des dispositions du droit international ou du droit de l'Union européenne, qui sont considérées comme des normes supérieures aux principes constitutionnels nationaux ? Si oui, comment ces dispositions internationales supérieures sont-elles appliquées vis-à-vis des principes constitutionnels nationaux ? Quelle est l'opinion légale qui prévaut parmi les chercheurs universitaires et praticiens de votre juridiction sur la supériorité de certains principes constitutionnels à comparer aux autres dispositions de la loi fondamentale ?*

<sup>152</sup> Alen, A. et Muyle, K., *Handboek van het BelgischStaatsrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 2011, pp. 235-236; Delpérée, F., *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 76-78; Rigaux, M.F., *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Larcier, 1985, pp. 54-60; Vande Lanotte, J., Goedertier, G., e.a., *BelgischPubliekrecht*, Bruges, La Chartre, 2015, p. 83.



constitutionnelle ont une valeur constitutionnelle, sans égard au fait qu'ils découlent de la Constitution écrite ou du système juridique pris dans sa globalité.<sup>153</sup> Les auteurs qui défendent cette thèse se basent surtout sur le fait que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle impose au législateur de respecter les principes en question car, à défaut, la Cour constitutionnelle est susceptible d'annuler la norme légale s'opposant auxdits principes, à condition qu'ils soient invoqués en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. D'autres estiment néanmoins qu'octroyer une valeur constitutionnelle à des principes généraux ne découlant pas directement de la Constitution ou de conventions internationales est difficilement conciliable avec la philosophie à la base de la naissance de ces principes, qui est de servir de complément à la loi à titre de mécanisme correcteur au pouvoir discrétionnaire de l'autorité.<sup>154</sup>

Quant à la question de l'existence de principes juridiques généraux primant le texte de la Constitution, la doctrine majoritaire semble considérer qu'il n'y en a pas.<sup>155</sup> Il est vrai qu'en Belgique, l'on considère généralement que le Constituant, à tout le moins dans l'ordre juridique interne, est souverain.

***(ii) A propos des rapports entre les dispositions constitutionnelles et les principes constitutionnels, d'une part, et le droit international, d'autre part***

**II. 1.3.** Les rapports entre la Constitution et le droit international ne sont pas explicitement réglés dans la Constitution belge et ont donné lieu, dans l'ordre juridique belge, à une controverse au sein de la jurisprudence. Alors que la Cour de cassation semble partir du principe qu'un traité qui a un effet direct prime la Constitution, du moins lorsqu'il offre davantage de garanties<sup>156</sup>, la Cour constitutionnelle considère qu'il est exclu de conclure un traité contraire à la Constitution.

**II. 1.4.** Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la Cour s'estime compétente pour contrôler au regard des articles de la Constitution qui relèvent de sa compétence de contrôle des normes législatives portant assentiment à un traité.<sup>157</sup> Dans plusieurs arrêts, la Cour a justifié sa position comme suit :

---

<sup>153</sup> Martens, P., « Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 387-407 et « Les principes généraux du droit », *op. cit.*, pp. 14-16; Popelier, P., « Beginselen van behoorlijkbestuur : begrip en plaats in de hiërarchie van de normen », in Opdebeek, I, et Van Damme, M. (éds.), *Beginselen van behoorlijkbestuur*, Bruges, La Charte, 2006, pp. 27-33; Vande Lanotte, J., Goedertier, G., e.a., *op. cit.*, pp. 153-158; Velaers, J., « Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle": des incontournables de notre ordre constitutionnel », *op. cit.*, pp. 537-580.

<sup>154</sup> Alen, A. et Muyle, K., *op. cit.*, p. 692, note de bas de page 131.

<sup>155</sup> Velaers, J., « Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle": des incontournables de notre ordre constitutionnel », *op. cit.*, p. 568.

<sup>156</sup> Cass. 9 novembre 2004, P.04.0849.N, *Rev. Dr. Pén.*, 2005, 789; Cass. 16 novembre 2004, P.04.0644.N, et Cass. 16 novembre 2004, P.04.1127.N, *RW*, 2005-06, 387.

<sup>157</sup> 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.

« 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 [*les normes au regard desquelles la Cour exerce un contrôle*], ne peut en effet être réputé autoriser ce législateur à adopter indirectement de telles normes, en donnant assentiment à un traité international. »<sup>158</sup>

Lors du contrôle de la loi d'assentiment à la Constitution, la Cour constitutionnelle prend non seulement en compte la loi d'assentiment elle-même, mais aussi le contenu du traité.<sup>159</sup> En effet, par le biais de la loi d'assentiment, le traité fait partie intégrante de l'ordre juridique.

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. »<sup>160</sup>

**II. 1.5.** En ce qui concerne le droit de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle tient compte de l'article 34 de la Constitution belge qui prévoit que 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 dans la Constitution en 1970 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 pour la première fois appliqué cet article de la Constitution dans son arrêt n° 130/2010. Dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, la Cour fut 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 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. »<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Arrêt n° 62/2016, B.8.5; dans le même sens, voir également arrêt n° 12/94, B.4.

<sup>159</sup> Arrêt n° 87/2010, B.2.

<sup>160</sup> Arrêt n° 96/2009, B.5.

<sup>161</sup> Arrêt n° 130/2010, B.8.1.

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

« B.8.7. 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.

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. »<sup>162</sup>

La Cour constitutionnelle juge donc que l'article 34 de la Constitution, bien qu'il permette d'attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, ne peut être interprété comme un blanc-seing pour 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. 1.6.** Il ressort de ce qui précède que la Cour constitutionnelle considère qu'il n'existe pas de dispositions internationales ayant la primauté sur les dispositions et principes constitutionnels nationaux. Quand bien même la jurisprudence développée dans l'arrêt précité du 28 avril 2016 pourrait avoir pour effet de donner à une disposition du droit de l'Union européenne la primauté sur une disposition constitutionnelle<sup>163</sup>, la Cour considère malgré tout que cette priorité n'est possible qu'en raison de l'existence d'un article constitutionnel réglant la problématique en question, en l'occurrence l'article 34 de la Constitution.

**II. 1.7.** 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 à ce jour constaté aucune violation de la Constitution par une telle norme.

---

<sup>162</sup> Arrêt n° 62/2016, B.8.7.

<sup>163</sup> En particulier lorsqu'il s'agit d'une disposition constitutionnelle qui ne se rapporte ni à « l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles » ni « aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit ».

La jurisprudence fait en outre apparaître que lorsqu'elle interprète les dispositions et principes constitutionnels, la Cour constitutionnelle tient compte des dispositions conventionnelles internationales. Certes, la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles, mais elle a développé des techniques pour relier des dispositions conventionnelles pertinentes aux dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut effectivement exercer un contrôle.<sup>164</sup> La jurisprudence laisse en outre apparaître 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 notamment interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice de l'Union européenne.

## **2. Le rapport interne entre les principes constitutionnels. La hiérarchie au sein de la Constitution<sup>165</sup>**

**II. 2.1.** Comme cela a déjà été indiqué en II.1.1, il n'existe pas en Belgique de hiérarchie entre les dispositions constitutionnelles, qu'elles traduisent ou non des principes constitutionnels. S'agissant des principes constitutionnels non écrits, la Cour constitutionnelle considère qu'ils complètent pour ainsi dire la Constitution écrite, mais ne peuvent entrer en contradiction avec elle. Selon la jurisprudence de la Cour, les principes constitutionnels non écrits doivent donc s'interpréter conformément aux dispositions écrites de la Constitution.

La Cour a ainsi jugé ce qui suit dans son arrêt n° 138/2015 du 15 octobre 2015 sur le principe de la séparation des pouvoirs (que la Constitution belge ne formule pas explicitement) :

« La séparation des pouvoirs est un principe général de droit qui doit être interprété conformément au texte de la Constitution. L'indépendance du pouvoir judiciaire garantie par le principe général de la séparation des pouvoirs porte par conséquent sur l'indépendance fonctionnelle des magistrats ».<sup>166</sup>

<sup>164</sup> La Cour s'estime compétente pour contrôler des normes législatives au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec des dispositions conventionnelles (voir, entre autres, les arrêts n°s 18/90 (B.11.3) et 197/2011 (B.5)). En outre, la Cour a 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 », ce dont il ressort qu'il y a lieu de tenir compte, lors du contrôle effectué au regard d'articles constitutionnels, de dispositions conventionnelles analogues (voir, entre autres, les arrêts n°s 201/2011 (B.8.1) et 49/2013 (B.12.2)).

<sup>165</sup> La question n° 2 énonce : *Quel est le rapport interne entre les principes constitutionnels ? Existe-t-il une hiérarchie parmi ces principes ? Quelle est l'approche de la Cour constitutionnelle dans l'instauration de la hiérarchie au sein de la Constitution ? Peut-on conclure que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle attribue un statut supérieur à certains principes constitutionnels à comparer aux autres dispositions de la loi fondamentale ?*

<sup>166</sup> Arrêt n° 138/2015, B.26.

**II. 2.2.** Lorsque des dispositions ou principes constitutionnels menacent d'entrer en conflit, la Cour ne privilégie pas automatiquement une disposition par rapport à une autre, mais elle interprète les dispositions et les principes d'une telle manière qu'ils constituent un ensemble cohérent ou elle applique la théorie du juste équilibre.

Dans son arrêt n° 91/2006, la Cour constitutionnelle a par exemple jugé ce qui suit :

« Lorsque la liberté d'expression et la liberté de la presse menacent d'entrer en conflit avec le droit au respect de la vie privée et familiale, il convient de ménager un juste équilibre entre ces droits et libertés et les intérêts qui y sont liés ». <sup>167</sup>

Dans l'affaire qui a conduit à l'arrêt n° 18/2012, la Cour constitutionnelle a dû se prononcer sur un conflit allégué entre l'article 159 de la Constitution et le principe de la sécurité juridique. Conformément à l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois (principe de légalité). Conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat a la possibilité, pour des motifs de sécurité juridique, de maintenir définitivement ou provisoirement les effets d'un acte administratif réglementaire qu'il a annulé. Il a été demandé à la Cour constitutionnelle si l'impossibilité, pour le justiciable, d'obtenir que les cours et tribunaux écartent l'application d'un arrêté réglementaire que le Conseil d'Etat a annulé, tout en maintenant les effets, est compatible avec l'article 159 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution. La Cour a jugé ce qui suit :

« B.8.1 [...] [L]e contrôle prévu à l'article 159 de la Constitution doit être interprété en combinaison avec le principe de la sécurité juridique qui est inhérent à l'ordre juridique interne, ainsi qu'à l'ordre juridique de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme (voir l'arrêt n° 125/2011, B.5.4). En effet, la Cour tient compte de ce principe lorsqu'elle exerce son contrôle sur la base des dispositions constitutionnelles au regard desquelles elle exerce un contrôle direct.

B.8.2. Il s'ensuit que, si l'article 159 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au mode de contrôle de légalité qu'il consacre, une telle restriction se justifie néanmoins si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres dispositions constitutionnelles ou de droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment le principe de sécurité juridique, le législateur se doit de régler le mode de contrôle de l'action administrative, ce qui peut exiger des restrictions au contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes réglementaires, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi.

[...]

B.9.4. Il s'ensuit qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur a instauré un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation

---

<sup>167</sup> Arrêt n° 91/2006, B.21.

contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées ». <sup>168</sup>

### **3. La procédure de révision de la Constitution et le mode d'adoption initial de la Constitution. Les dispositions irréfornables. L'évolution des principes constitutionnels**<sup>169</sup>

II. 3.1. La procédure à suivre pour modifier la Constitution est réglée par l'article 195 de la Constitution. Cette procédure est généralement qualifiée de très « rigoureuse » et se déroule en trois phases :

1) les trois branches du pouvoir législatif (la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi) désignent, en principe chacune séparément, les articles ou parties d'articles de la Constitution susceptibles d'être soumis à révision, et indiquent quelles nouvelles dispositions pourraient être ajoutées. Lors de cette opération, les trois branches du pouvoir législatif portent le nom de « Préconstituante ». La « déclaration de révision de la Constitution » ne visera que les dispositions qui auront été reprises dans ces trois déclarations. La Chambre et le Sénat établissent la liste des articles soumis à révision à la majorité simple. Seuls les articles de la Constitution figurant dans la déclaration de révision de la Constitution pourront être révisés;

2) les déclarations de révision de la Constitution sont publiées au *Moniteur belge* et le Parlement est dissous de plein droit, ce qui impose l'organisation d'élections. L'objectif du Constituant était d'impliquer les électeurs dans les propositions de révision de la Constitution;

3) dans leur nouvelle composition, la Chambre et le Sénat, réunis avec le Roi, forment le pouvoir constituant, qui a le pouvoir de modifier la Constitution, du moins uniquement les dispositions qui ont été ouvertes à révision durant la première phase. Pour être adoptée par le Parlement, une modification doit être approuvée par une majorité des 2/3 tant des députés que des sénateurs votant sur le même texte. La Constituante a la possibilité, mais pas l'obligation, de modifier les articles de la Constitution désignés durant la première phase.

Lors de la révision de la Constitution du 29 mars 2012, une procédure spécifique et limitée dans le temps a été prévue afin de permettre de modifier des dispositions constitutionnelles ne faisant pas partie de la liste des articles soumis à révision. Son caractère « spécifique » s'explique par le fait qu'elle n'était valable que pour des dispositions constitutionnelles et pour des matières énumérées explicitement. Elle était « limitée dans le temps » parce qu'elle était seulement applicable pendant la législature suivant le renouvellement des chambres législatives du 13 juin 2010.

<sup>168</sup> Arrêt n° 18/2012, B.8.1-B.9.4.

<sup>169</sup> La question n° 3 énonce : *Comment procède-t-on aux amendements de la Constitution dans votre juridiction ? Quelle procédure d'amendements constitutionnels la loi fondamentale prévoit-elle ? Comment la Constitution a-t-elle été établie initialement et prévoit-elle l'existence explicite des dispositions immuables irréfornables ? Y a-t-il une différence entre le mode d'adoption initial de la Constitution et la procédure existante des amendements à la loi fondamentale ? Votre juridiction a-t-elle connu des moments où les principes constitutionnels ont subi des changements ? Si oui, quelles furent les raisons qui justifiaient ces changements ?*

Cette procédure temporaire a été adoptée dans l'objectif de mettre en œuvre l'accord politique sur la Sixième Réforme de l'Etat, accord conclu à l'arraché après une longue période de crise gouvernementale. Bien que différentes voix se sont élevées pour critiquer cette procédure temporaire, il est généralement admis que le régime transitoire prévu par cette procédure n'a pas un caractère inconstitutionnel, parce qu'il a été adopté en application de la procédure prévue par l'article 195 de la Constitution.<sup>170</sup>

**II. 3.2.** L'Etat belge est né après une révolution menée contre le Royaume-Uni des Pays-Bas. Un « Gouvernement provisoire » fut formé en 1830 et décida le 4 octobre 1830 de créer une commission constitutionnelle chargée de rédiger un projet de Constitution. Des élections furent ensuite organisées le 3 novembre 1830 pour élire une assemblée constituante, le Congrès national, qui adopta et ratifia la Constitution belge le 7 février 1831, laquelle entra en vigueur le 25 février 1831.

La procédure suivie lors de l'élaboration du texte initial de la Constitution diffère donc fondamentalement de la procédure à suivre pour réviser la Constitution. La Constitution adoptée par le Congrès national énonçait déjà la disposition inscrite aujourd'hui à l'article 195 de la Constitution, c'est-à-dire la disposition réglant la modification de la Constitution.

**II. 3.3.** Bien que certaines dispositions de la Constitution belge soient formulées d'une telle manière qu'elles semblent avoir un caractère perpétuel<sup>171</sup>, il est généralement admis que toute disposition constitutionnelle peut être modifiée en suivant la procédure prévue par l'article 195 de la Constitution.<sup>172</sup> Même l'article 195 de la Constitution, qui définit la procédure à suivre pour modifier la Constitution, peut être modifié. La possibilité de modifier tous les articles de la Constitution, y compris ceux formulés d'une telle manière qu'ils semblent avoir un caractère perpétuel, est notamment attestée par la modification, le 21 juillet 1991, de l'ancien article 85 de la Constitution, qui prévoyait « une exclusion perpétuelle des femmes » de la royauté.

En dehors du texte proprement dit de la Constitution, le Congrès national a aussi adopté en 1830 deux autres décrets qui, d'une part, proclament l'indépendance de la Belgique et, d'autre part, prévoit une exclusion à perpétuité de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique (décrets des 18 et 24 novembre 1830). Bien qu'il soit admis que ces décrets ont une valeur constitutionnelle, il subsiste une discussion - plutôt théorique - sur la question de savoir si ces décrets pourraient être modifiés en appliquant la procédure prévue par l'article 195 de la Constitution. La majorité de la

<sup>170</sup> Voyez l'avis n° 679/2012 du 20 juin 2012 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), CDL-AD(2012)010.

<sup>171</sup> Article 17 de la Constitution : « La peine de la confiscation des biens ne peut être établie ».

Article 18 de la Constitution : « La mort civile est abolie; elle ne peut être rétablie ».

Article 25 de la Constitution : « La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; [...] ».

<sup>172</sup> Alen, A. et Muylle, K., *op. cit.*, pp. 235-236; Delpérée, F., *op. cit.*, pp. 77-78; Uyttendaele, M., *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 123; Vande Lanotte, J., Goedertier, G., e.a., *op. cit.*, p. 83.

doctrine et la section de législation du Conseil d'Etat semblent partir du principe que ces décrets sont également modifiables.<sup>173</sup>

**II. 3.4.** Depuis la naissance de la Belgique, le texte de la Constitution a été modifié et complété à plusieurs reprises. Bien que pendant une longue période, la Constitution ait été révisée plutôt à de rares occasions, la fréquence de ces révisions a augmenté à partir de la fin des années 1960.

Les premières modifications de la Constitution, intervenues en 1893 et en 1920-1921, ont porté sur le droit de vote lors des élections parlementaires. Elles visaient à octroyer le droit de vote à des catégories plus larges de citoyens que celle prévues initialement.

A partir de la fin des années 60, la Constitution a été radicalement modifiée en plusieurs étapes succédant à des intervalles relativement courts, dans l'objectif de transformer l'Etat belge, qui était au départ un Etat unitaire, en un Etat fédéral. Les principaux principes constitutionnels ont à cette occasion été déclarés applicables aux institutions des entités fédérées nouvellement constituées (séparation des pouvoirs, démocratie représentative, ...). A l'occasion de la réforme de l'Etat, le besoin s'est également fait sentir de créer une Cour constitutionnelle - appelée au départ Cour d'arbitrage - et de l'ancrer dans la Constitution.

Au cours de cette même période, plusieurs modifications ont également été apportées pour insérer dans la Constitution des droits fondamentaux qui n'y figuraient pas encore (droits de minorités idéologiques et philosophiques (article 11), abolition de la peine de mort (article 14*bis*), droit au respect de la vie privée (article 22), droit des enfants (article 22*bis*), droits socio-économiques fondamentaux (article 23), droit à la publicité de l'administration (article 32), ...).

#### **4. La contrôle juridictionnel des révisions de la Constitution<sup>174</sup>**

**II. 4.1.** Les compétences de la Cour constitutionnelle sont définies par l'article 142 de la Constitution et par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. La Cour est compétente pour contrôler des normes législatives au regard de certains articles de la Constitution et des règles répartitrices de compétence, mais pas pour apprécier des modifications constitutionnelles. La Cour l'a également formellement reconnu dans son arrêt n° 16/94 du 9 février 1994 :

« Ni l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour [constitutionnelle] ni une quelconque autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de vérifier si un article constitutionnel a été adopté dans le

<sup>173</sup> Sur la discussion en la matière, voyez Behendt, S., « The process of constitutional amendment in Belgium », in Contiades, X.(éd.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Florence (Kentucky), Routledge, 2012, pp. 42-43.

<sup>174</sup> La question n° 4 énonce : *La procédure des amendements à la Constitution doit-elle faire l'objet d'une étude minutieuse de la part de la Cour ou doit-elle rester une prérogative exclusive des acteurs politiques ? Quelle opinion légale domine dans ce domaine parmi les chercheurs universitaires et autres groupes sociétaux dans votre juridiction ?*



respect des conditions fixées à l'article [195] de la Constitution ou de statuer sur un recours en annulation d'un article constitutionnel ». <sup>175</sup>

Dans d'autres arrêts, la Cour a jugé qu'il ne lui appartient pas non plus de se prononcer sur le choix du Constituant. <sup>176</sup> Ceci implique que la Cour ne s'estime pas compétente pour contrôler au regard de la Constitution des dispositions législatives qui reposent substantiellement sur un choix du Constituant. Ainsi, dans son arrêt n° 81/2015 du 28 mai 2015, la Cour a jugé ce qui suit :

« B.11.1. Il ressort de ce qui précède que le Constituant a fait siennes les circonscriptions territoriales déterminées par les articles 217<sup>quater</sup> et 217<sup>quinquies</sup> du Code électoral pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent respectivement au groupe linguistique français et au groupe linguistique néerlandais et qu'il a estimé que les autres principes constitutionnels ne faisaient pas obstacle à l'adoption de ces articles.

Les circonscriptions territoriales déterminées par les articles 217<sup>quater</sup> et 217<sup>quinquies</sup> du Code électoral reposent par conséquent sur un choix du Constituant.

B.11.2. Bien que ce choix, ainsi que le soutiennent les parties requérantes, doive en principe ressortir du texte de la Constitution, les travaux préparatoires peuvent en l'espèce suffire pour faire la clarté concernant ce choix, dès lors qu'il ressort indéniablement des développements précités, sans que ces propos aient été contredits, que le Constituant non seulement connaissait les circonscriptions territoriales concernées mais a également fait siennes ces circonscriptions.

En outre, le Constituant n'a, de cette manière, pas ajouté une ligne au texte de la Constitution, ce qui ne peut se faire qu'au moyen de la procédure prescrite par l'article 195 de la Constitution. Il s'exprime seulement sur la compatibilité des circonscriptions territoriales précitées avec le texte même de la Constitution.

B.12. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou sur la limitation d'un droit fondamental qui résulte d'un choix que le Constituant a lui-même opéré ». <sup>177</sup>

La Cour n'a pas non plus la compétence pour se prononcer *a priori* sur des propositions de révision de la Constitution. La section de législation du Conseil d'Etat, qui a pour mission de rendre des avis juridiques entre autres sur des propositions et des projets de loi, ne s'estime pas non plus compétente pour rendre un avis juridique sur des propositions de révision de la Constitution.

La révision de la Constitution est donc considérée comme une prérogative du « politique », et plus précisément des représentants du peuple siégeant au

---

<sup>175</sup> Arrêt n° 16/94.

<sup>176</sup> Voyez notamment les arrêts n°s 57/2014, 72/2014, 81/2015 en 161/2015.

<sup>177</sup> Arrêt n° 81/2015, B.11.1 – B.12.

Parlement fédéral, qui interviennent en qualité de Constituant, conformément à l'article 195 de la Constitution.

**II. 4.2.** Bien que la doctrine se montre généralement critique à l'égard des modifications constitutionnelles dites implicites<sup>178</sup>, elle ne remet pas fondamentalement en cause l'absence de contrôle juridictionnel des révisions de la Constitution. L'ordre juridique belge postule en effet que le Constituant est souverain et que le dernier mot lui revient. De plus, étant donné que dans la hiérarchie des normes juridiques, des dispositions constitutionnelles insérées ou modifiées ultérieurement occupent le même rang que les dispositions constitutionnelles initiales – non modifiées –, il est jugé cohérent que des amendements à la Constitution ne soient pas soumis à un contrôle juridictionnel.<sup>179</sup>

### **5. La procédure du contrôle juridictionnel des révisions de la Constitution<sup>180</sup>**

**II. 5.** Comme cela a déjà été indiqué, la Cour constitutionnelle n'est pas habilitée à examiner un amendement à la Constitution. Il n'y a donc pas de règles de procédure spécifiques en l'espèce.

---

<sup>178</sup> Une modification dite implicite de la Constitution implique que le Constituant modifie la signification ou la portée d'un article constitutionnel qui, soit ne figurait pas dans la déclaration de révision, soit n'a lui-même pas été revu, en révisant d'autres dispositions constitutionnelles, qui quant à elles figuraient bien dans la déclaration de révision (voir à ce sujet : Alen, A. et Meersschaut, F., « De 'impliciete' herziening van de Grondwet », in X, *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 261-281).

En général, les révisions implicites résultent du fait que les accords politiques relatifs à la réforme de l'Etat belge forment un ensemble et sont négociés après les élections constituanes, durant lesquelles, à cause de la nécessité d'aboutir à un accord, l'on perd de vue, délibérément ou pas, la déclaration de révision (Rimanque, K., « De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest », in Alen, A. et Suetens, L.P. (éds.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Bruges, La Chartre, 1993, p. 188).

<sup>179</sup> Behendt, S., « The process of constitutional amendment in Belgium », *op. cit.*, p. 45.

<sup>180</sup> La question n° 5 énonce : *La Constitution prise en compte par votre juridiction prévoit-elle la possibilité du contrôle constitutionnel de l'amendement constitutionnel ? Si oui, qui parmi les sujets légaux peut saisir la Cour constitutionnelle pour la récusation de l'amendement constitutionnel dans la loi fondamentale ? Quelle est la procédure légale de jugement (de la constitutionnalité de l'amendement) dans ce cas ?*

## **6. Les compétences de la Cour constitutionnelle concernant la contrôle des révisions de la Constitution<sup>181</sup>**

**II. 6.1.** Comme cela a déjà été indiqué, la Cour constitutionnelle n'est pas habilitée à examiner une révision de la Constitution.

**II. 6.2.** La Cour constitutionnelle n'a rendu aucun arrêt statuant sur une modification de la Constitution. L'impossibilité pour la Cour d'examiner une révision de la Constitution n'implique cependant pas qu'elle serait incompétente pour interpréter une nouvelle disposition constitutionnelle dans le cadre de sa compétence en matière de contrôle de normes législatives au regard de la Constitution. Il n'y a donc pas de différence en l'espèce entre des articles constitutionnels originaux et des articles constitutionnels insérés dans la Constitution en application de la procédure de révision prévue par l'article 195 de la Constitution.

## **7. Renforcement de l'autorité de la Cour constitutionnelle<sup>182</sup>**

**II. 7.1.** Depuis sa Constitution, les compétences de la Cour constitutionnelle ont été étendues en plusieurs phases.

Au départ, la Cour - qui à l'époque, s'appelait encore la Cour d'arbitrage –n'était compétente que pour contrôler des normes législatives au regard des règles dites « répartitrices de compétence » (règles qui partagent les compétences entre les différentes entités de l'Etat fédéral).

A la suite de l'adoption de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour a acquis la compétence supplémentaire de contrôler les normes législatives au regard des articles 10,11 et 24 de la Constitution (égalité, non-discrimination et liberté d'enseignement).

La loi spéciale du 9 mars 2003 a habilité la Cour à contrôler des normes législatives au regard de tous les articles du titre II de la Constitution (titre qui énonce les droits et les libertés; articles 8 à 32) et au regard des articles 170 (pas d'imposition sans loi), 172 (égalité en matière fiscale) et 191 (égalité pour les étrangers).

---

<sup>181</sup> La question n° 6 énonce : *La Cour constitutionnelle est-elle autorisée à vérifier la constitutionnalité de l'amendement à la loi fondamentale sur des aspects substantiels ou est-elle limitée par l'étude de la question au niveau procédural ? En l'absence du pouvoir explicite constitutionnel, la Cour constitutionnelle a-t-elle jamais évalué ou interprété un amendement constitutionnel ? Sur quels éléments la position de la Cour constitutionnelle se fonde-t-elle ? Existe-t-il un précédent dans lequel la Cour constitutionnelle détaille son pouvoir du contrôle judiciaire des amendements constitutionnels du point de vue substantiel ou procédural ? Quel est le résultat légal de la décision de la Cour constitutionnelle quand elle considère que l'amendement constitutionnel est non approprié à la Constitution ? Prière de citer des exemples de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ?*

<sup>182</sup> La question n° 7 énonce : *Observe-t-on, dans votre juridiction, une tendance au renforcement de l'autorité constitutionnelle, en particulier à l'extension du pouvoir de la Cour constitutionnelle pour la vérification des amendements à la loi fondamentale ? Les chercheurs universitaires et autres groupes sociétaux soutiennent-ils un telle approche ? Dans ce cas, comment s'effectue le contrôle judiciaire ? L'expansion ou la reconnaissance de l'autorité de la Cour constitutionnelle va-t-elle encourager la réalisation des objectifs constitutionnels ou au contraire menacer leur viabilité ? Cette thématique fait-elle actuellement l'objet d'une discussion au sein de votre juridiction ?*

A la suite de l'attribution de ces nouvelles compétences, la Cour ne pouvait plus être considérée comme un organe « purement arbitral ». C'est la raison pour laquelle la Cour d'arbitrage a été dénommée « Cour constitutionnelle » à l'occasion de la révision de la Constitution du 7 mai 2007.

Le 6 janvier 2014, trois lois spéciales ont attribué trois nouvelles compétences à la Cour : (1) la compétence de contrôler des normes législatives au regard de l'article 143, § 1er, de la Constitution (principe de la loyauté fédérale); (2) la compétence de contrôler les décisions de la Chambre des représentants ou de ses organes à propos du contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de cette assemblée législative; et (3) la compétence de contrôler la constitutionnalité et la légalité d'un projet de consultation populaire régionale.

II.7.2. Il ressort de ce qui précède que l'on constate en Belgique une tendance à étendre les compétences de la Cour constitutionnelle. Cette tendance porte surtout sur l'extension du critère de contrôle de la Cour (les articles de la Constitution au regard desquels la Cour peut effectuer son contrôle), et non sur la possibilité d'évaluer des modifications de la Constitution d'un point de vue juridictionnel.