

Discours prononcé par Monsieur le Président Jean Spreutels à l'occasion de son installation lors de l'audience solennelle de la Cour constitutionnelle du 26 juin 2013

Monsieur le Président Bossuyt,

Je vous suis très reconnaissant pour les paroles que vous venez de prononcer à mon propos, paroles fort amicales et, dès lors, bien trop élogieuses.

Je remercie aussi vivement mes collègues pour la confiance qu'ils m'ont témoignée en m'élisant « *primus inter pares* ».

Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

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

Comme l'a écrit le professeur Marc Verdussen, « aujourd'hui, la Cour constitutionnelle est la gardienne de la cohésion de l'édifice fédéral et la garante de la dignité de la personne humaine ». J'ajouterai qu'elle partage bien entendu cette dernière fonction avec les juridictions judiciaires et administratives.

En effet, le Constituant et le législateur spécial ont confié à la Cour constitutionnelle le contrôle exclusif et centralisé de la conformité des normes législatives avec, d'une part, les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions et, d'autre part, avec des dispositions de la Constitution garantissant des droits fondamentaux. La Cour est donc le juge des normes législatives. Celles-ci sont élaborées par nos neuf législateurs, fédéral, communautaires et régionaux et portent les noms de lois, décrets ou ordonnances.

Le respect des normes répartitrices de compétence fut la première mission de la Cour, d'où son nom d'origine, un peu mystérieux, de « Cour d'arbitrage ». Bien vite son rôle fut élargi et elle porte, depuis 2007, le nom qui correspond effectivement à sa double mission.

Actuellement, c'est le contentieux des droits fondamentaux qui l'emporte en nombre d'arrêtés rendus. En effet, au cours des dix dernières années, soit de 2003 à 2012, il a représenté 93 % de l'activité de la Cour.

On le sait, la Cour est saisie soit par un recours en annulation, introduit par une autorité ou par une personne justifiant d'un intérêt, soit par une question préjudicielle posée par une juridiction à l'occasion d'un litige qui lui est soumis.

Au cours des dix dernières années, la Cour a rendu en moyenne 156 arrêts par an. Elle a annulé les dispositions attaquées dans 27% des affaires au contentieux de l'annulation et a constaté une violation des normes de référence par les dispositions en cause dans 33% des affaires au contentieux préjudiciel. Globalement, dans 70% des cas, les normes législatives soumises à la Cour ont donc résisté au contrôle de constitutionnalité. Signe de modération du juge constitutionnel ou de qualité de la norme législative ? Je me garderai de répondre à cette question.

Toujours est-il que la jurisprudence de la Cour couvre toutes les branches du droit et concerne donc directement le citoyen. Il y a peu d'affaires, même parmi les plus techniques, qui ne soulèvent pas de questions de principe essentielles, voire même de société.

Mon propos aura pour fil conducteur un concept très actuel, cher au président émérite Paul Martens : il s'agit du dialogue des juges. C'est en réalité un enchevêtrement de dialogues, situés à plusieurs niveaux. Le dialogue est à la fois interne à la Cour et noué avec l'extérieur.

Interne d'abord. La Cour a deux présidents, l'un francophone, l'autre néerlandophone. J'ai pu constater que les présidents forment une véritable équipe et qu'ils dialoguent en excellents termes. Je suis convaincu que cette harmonieuse synergie se poursuivra à l'avenir.

Qu'il me soit permis d'évoquer brièvement, donc bien trop partiellement, les présidents sous la houlette desquels j'ai œuvré depuis mon arrivée à la Cour. Ces sages m'ont beaucoup appris.

Le président Melchior a fait véritablement corps avec la Cour, lui qui était là depuis la création même de la juridiction, dont il est véritablement la mémoire vivante. Son érudition, notamment dans le domaine essentiel des droits de l'homme, a marqué notre jurisprudence de son empreinte.

Voorzitter Arts heeft onder meer een aanzienlijke bijdrage geleverd tot de hervorming van de interne organisatie van het Hof en de verbetering van zijn externe betrekkingen, met name met de andere hogere rechtscolleges.

On ne dira jamais assez combien le président Martens a lui aussi considérablement enrichi nos délibérés par la finesse de ses analyses juridiques, sa détermination sans faille dans l'application des droits fondamentaux et sa recherche constante de la solution la plus équitable.

Wat Voorzitter Bossuyt betreft, met wie ik dus een team ga vormen, zou ik hier vooral zijn grondige kennis van het internationaal recht en zijn organisatietalenten willen vermelden naast vele andere kwaliteiten die door het Hof op prijs worden gesteld

Le président Henneuse nous a fait bénéficier de sa polyvalence, inhérente à son expérience d'ancien parlementaire, bien sûr, mais aussi d'enseignant – il a notamment dirigé un établissement – et, comme ancien bourgmestre, de municipaliste. Surtout, ce que je retiens de lui c'est sa grande humanité, sa modestie, son souci constant de prendre en compte la situation des défavorisés de notre société, le sens du service public, mais aussi la manière, ferme, souriante et apaisante, avec laquelle il a mené nos débats. Je lui suis aussi tout particulièrement reconnaissant d'avoir fait en sorte que le relai soit assuré dans les meilleures conditions.

Si chacun des présidents dirige la Cour dans les affaires traitées dans la langue de son groupe linguistique, il est aussi, en alternance, le président en exercice de la Cour pour une période d'un an, à partir du premier septembre. Outre des responsabilités administratives accrues, ceci implique que, lorsque la Cour statue en séance plénière, c'est-à-dire à douze ou, le cas échéant, à dix, la voix du président en exercice est prépondérante en cas de parité des voix et ce, dans toutes les affaires.

Lors des travaux préparatoires de la loi spéciale sur la Cour, le premier ministre de l'époque, M. Wilfried Martens, a précisément insisté « sur la responsabilité très lourde qui pèsera dans les cas les plus épineux, sur les présidents qui tiendront ainsi, en leurs mains, pour une part, le destin de l'institution (...) notamment de par la voix prépondérante qu'ils détiennent afin d'éviter le péril majeur : l'impasse communautaire. Or, nous le sentons tous, ce destin ne manquera pas d'avoir ses répercussions positives ou négatives sur la cohésion de l'Etat lui-même ».

Chose rassurante, il se dit que le président en exercice n'a, jusqu'à présent, jamais dû faire usage de ce redoutable pouvoir dans les affaires dites communautaires. C'est donc que le dialogue interne, entre les douze juges, n'est pas un vain mot. Le délibéré, qui est notre activité principale et qui nous occupe en moyenne trois jours entiers par semaine, se caractérise par la grande écoute dont chacun fait preuve à l'égard des opinions exprimées par les autres.

Il est intéressant de noter qu'au cours des dix dernières années, 42 % des arrêts ont été rendus en séance plénière, ce qui indique que la Cour considère que la nature d'un grand nombre d'affaires nécessite que tous les juges en connaissent.

Je suis le premier membre de cette Cour qui soit issu du ministère public. C'est, en effet, au sein de cette grande institution que s'est déroulée toute ma carrière précédente, depuis le stage judiciaire jusqu'au parquet de cassation. Ce fut donc un grand changement, pour le magistrat debout que j'étais, de rejoindre un siège. Comme avocat général et *amicus curiae*, je donnais, publiquement, dans mes conclusions, à la Cour de cassation, des avis qui n'engageaient que moi. Depuis que je suis ici, je dois évidemment me taire, étant lié par le secret du délibéré. En revanche, je puis, au cours de celui-ci, intervenir, si nécessaire, jusqu'au dernier moment. Par ailleurs, étant donné la nature du contentieux soumis à la Cour constitutionnelle, plus particulièrement dans les affaires dites communautaires, j'ai tout de suite réalisé que le rôle d'un parquet ou d'un auditorat près cette Cour serait loin d'être aussi justifié qu'il ne l'est près la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat. De même, un système d'opinions contraires, tel qu'il se pratique par exemple à la Cour européenne des droits de l'homme, ne semble pas non plus indiqué pour les mêmes raisons. Mais ceci n'engage bien sûr que moi, comme le faisaient mes conclusions d'avocat général.

En quittant le parquet de cassation, je n'avais qu'une crainte : celle de ne pas retrouver la cordiale collégialité qui y règne. Cette crainte n'était absolument pas fondée. Malgré la diversité de leurs origines, les douze juges forment une véritable équipe. Si nous discutons parfois très longuement dans certaines affaires, c'est animés du même esprit de trouver la solution la plus adéquate, celle que l'on espère équilibrée et convaincante. Et tout cela dans un climat de grande écoute et de respect réciproques.

Je voudrais, à mon tour, souhaiter à M. le juge Giet la bienvenue au sein de ce collège, où des liens d'amitié se sont tissés.

Outre l'ensemble des règles qui garantissent l'indépendance de la Cour, sa composition particulière, est un facteur déterminant de sa légitimité démocratique, eu égard à son rôle très spécifique dans le concert des institutions.

Dans sa grande sagesse, le législateur spécial n'a pas divisé la Cour en chambres linguistiques. Dans chaque affaire, il y a deux juges rapporteurs, le premier dans la langue du dossier et le second dans l'autre langue. Donc, dès le stade initial de l'instruction du dossier, se crée un premier dialogue entre les deux rapporteurs. Il s'agit en réalité d'un véritable quatuor, car s'y joignent les référendaires des deux juges concernés. Un projet d'arrêt est ainsi élaboré. Soit il est commun aux deux rapporteurs, soit chacun d'eux fait part de ses propositions. Tous les textes sont directement établis dans les deux langues, qu'il s'agisse des projets ou des variantes ou amendements éventuels.

Het Hof kan gelukkig rekenen op een zeer competente en nauwgezette vertaaldienst waarop soms binnen een zeer korte tijdsperiode een beroep wordt gedaan. De beraadslaging verloopt steeds in beide talen. Soms kan men vaststellen dat de manier waarop een idee wordt uitgedrukt in de ene taal het mogelijk maakt om die beter te formuleren in de andere. Kortom, de formule is alleen maar verrijkend.

Ik zou hier willen onderstrepen hoezeer het door het Hof verrichte werk een collectief werk is waartoe eenieder zijn noodzakelijk steentje bijdraagt. De nauwe samenwerking met onze collega's-referendarissen bij de voorbereiding van de arresten is essentieel. Ook kunnen wij rekenen op performante documentatie- en informaticadiensten, die voor een verdere perfectie van adequate werkmiddelen zorgen, en op de competentie en de toewijding van de griffie, de secretariaten en de andere personeelsleden, alles onder de aandachtige leiding van de twee griffiers van het Hof.

Tot dusver de interne dialogen.

Avec l'extérieur, le juge constitutionnel dialogue d'abord avec d'autres juges, belges, européens, voire même au niveau mondial. Ce dialogue est d'ailleurs en partie institutionnalisé puisqu'il s'agit du mécanisme des questions préjudicielles. En effet, si une juridiction belge doit, lorsqu'elle statue dans un litige, appliquer des dispositions législatives pour lesquelles un doute surgit quant à leur conformité avec la Constitution, elle est tenue, en règle, de poser à ce sujet une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, puisque seule celle-ci est compétente pour contrôler la loi au regard de la Constitution.

Ce dialogue est intense, puisque la majorité de nos arrêts sont rendus en réponse à des questions préjudicielles. En effet, au cours des dix dernières années, la Cour a rendu 65% de ses arrêts au contentieux préjudiciel contre 31% au contentieux de l'annulation et 4% sur demande de suspension. [Pendant la même période, les juridictions qui ont posé des questions préjudicielles à la Cour sont, dans l'ordre croissant, outre quelques juridictions diverses (1%) : les tribunaux de commerce (2%), la Cour de cassation (4%), les justices de paix (4% également), les cours du travail (6%), les tribunaux du travail (10%), les tribunaux de police (10% également), le Conseil d'Etat (13%), les cours d'appel (17%) et les tribunaux de première instance (33%).]

[Je n'évoquerai ici qu'un aspect de ce mécanisme, mais il est important. Si le contrôle de la constitutionnalité des normes législatives n'appartient qu'à la Cour constitutionnelle, les autres juridictions peuvent contrôler ces mêmes normes au regard du droit international et européen. C'est le contrôle de « conventionnalité ». Par ailleurs, lorsqu'elle vérifie la compatibilité d'une norme législative au regard des droits fondamentaux garantis par la Constitution, la Cour constitutionnelle tient compte de dispositions analogues garantissant le même droit fondamental notamment dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans le droit de l'Union européenne. C'est la théorie dite de l' « ensemble indissociable », qui garantit la primauté de la protection juridictionnelle la plus large possible.

Lors d'un symposium organisé, en 2005, à l'initiative des chefs de corps de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, avec la participation du Barreau et des universités, une proposition a été formulée afin de résoudre les difficultés que cette dualité de compétence pouvait engendrer. S'inspirant de cette proposition, le législateur spécial a, en 2009, prévu que lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une norme législative viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle sur la compatibilité avec la Constitution, avant d'effectuer, si c'est encore nécessaire, un contrôle de « conventionnalité ». En contrepartie, l'obligation de principe de poser des questions préjudicielles à la Cour a été assouplie sur certains points.

La Cour de cassation a récemment fait application du caractère prioritaire de la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle par un arrêt du 27 mai 2013. Elle a d'abord rappelé que « , d'une part, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont juges de la conformité de toute norme de droit interne à une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre interne et que, d'autre part, il n'est, en matière civile, pas au pouvoir de la Cour (de cassation) de soulever de moyen d'office ». Puis elle s'est dite tenue, en application de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, de poser à celle-ci une question préjudicielle sur la constitutionnalité de la loi concernée par le litige qui lui est soumis, avant de statuer sur la conformité de cette loi avec des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de son Premier Protocole additionnel.]

Ik kan daaraan toevoegen dat, in het kielzog van het symposium van 2005, er geregeld informele vergaderingen worden belegd van de korpschefs van de drie hoge rechtscolleges, tijdens welke onderwerpen van gemeenschappelijk belang worden besproken. Ik uit hier de wens dat die samenwerking wordt voortgezet en uitgebreid, met respect voor de rol en bevoegdheden van elk van de rechtscolleges en vanuit de bekommernis om de burgers een goede rechtsbedeling te garanderen.

[Enfin, cette conversation entre juges se poursuit également par la voie des références aux décisions rendues par d'autres juridictions, qui émaillent les jugements et arrêts. Si nous étudions l'ensemble de la jurisprudence pertinente, en revanche nous nous sommes limités à ne citer expressément dans nos arrêts que les décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, pour la raison sans doute, qu'une jurisprudence est d'autant plus susceptible d'être modifiée qu'elle n'a pas encore été confirmée par les juridictions suprêmes. Qu'il soit dit en passant que nous citons parfois aussi les conclusions du ministère public, même si, mais c'est très rare, celles-ci sont contraires à l'arrêt rendu par leur Cour.

Nous passons au crible et citons également, très abondamment même, les arrêts des deux cours européennes : la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Il n'est plus guère possible de lire l'un de nos arrêts qui ne soit paré de telles références.]

Avec la Cour de justice de l'Union européenne, le dialogue est intensif. Ici, c'est à notre tour de poser des questions préjudicielles et, parmi les cours constitutionnelles, la nôtre a même pu être gratifiée du titre de meilleur fournisseur de la Cour de justice. En effet, nous avons déjà interrogé 21 fois cette Cour à propos de l'interprétation ou de la validité du droit de l'Union. A cet égard, je ne résiste pas au plaisir de citer les réflexions récentes d'un éminent professeur à la Sorbonne (Mme Burgorgue-Larsen), selon qui la Cour constitutionnelle belge, véritable « leader en matière de renvoi » préjudiciel, a opté pour un « dialogue décomplexé » avec la Cour de justice. Cet auteur souligne « l'extraordinaire empathie dialogique de la Cour belge : elle est assurément un détonnant juge loyal du droit de l'Union, tout en continuant, avec brio et subtilité, à être un juge constitutionnel de bon aloi. (...) Sa loyauté duale (à la Constitution et au droit 'unional') ne souffre d'aucune fracture. Le duel des allégeances n'a pas eu lieu. En un mot, la Cour constitutionnelle belge est assurément un excellent partenaire de la Cour de justice ». (Fin de citation).

[Dans l'hypothèse que je viens d'évoquer du concours de droits fondamentaux, garantis tant par la Constitution que par le droit de l'Union européenne, il s'agit même d'un « trialogue » entre la Cour de Justice, la Cour constitutionnelle et la juridiction saisie du litige. La priorité qui doit être accordée à la question préjudicielle adressée à la Cour constitutionnelle n'a pas été remise en question par la Cour de justice. Dans son arrêt *Melki et Abdeli*, elle invite à faire une interprétation conciliante, avec le droit de l'Union, de la législation nationale instaurant une telle priorité.]

Il n'est pas possible d'adresser des questions préjudicielles à la Cour européenne des droits de l'homme, même si cette idée fait lentement son chemin. En revanche, en matière de droits fondamentaux, la Cour européenne des droits de l'homme est notre véritable boussole, même si son aiguille peut parfois quelque peu osciller avant d'indiquer le cap. Nous nous référons systématiquement à sa jurisprudence et nous veillons attentivement à ce que nos arrêts y soient conformes. C'est sans doute que les arrêts de la Cour européenne ont, ainsi que l'écrivait le professeur Jacques Velu, « l'autorité de la chose interprétée (...) qui déborde les limites du cas d'espèce et qui est l'autorité propre de la jurisprudence de la Cour (européenne) en tant que celle-ci interprète les dispositions de la Convention ». La récente Déclaration de Brighton, issue d'une réflexion sur les réformes exigées par la surcharge que connaît la Cour de Strasbourg, encourage le dialogue entre celle-ci et les plus hautes juridictions nationales, « afin d'améliorer la compréhension de leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre de leur responsabilité partagée en matière d'application de la Convention ». Et la Cour européenne organise d'ailleurs régulièrement des conférences sous le titre générique de « Dialogue des juges ».

Bien entendu, les Cours constitutionnelles dialoguent aussi entre elles, moins par leurs arrêts que par la participation, très active en ce qui concerne la Cour belge, aux associations qui regroupent ces juridictions, notamment aux niveaux européen et, depuis peu, mondial.

Ten slotte treedt het Hof in dialoog met de partijen en hun advocaten alsook met het publiek in het algemeen. In dat verband werden voorstellen van wijziging van de bijzondere wet door het Hof voorgelegd aan de federale Regering teneinde de procedure te verbeteren en te

moderniseren, met name door de elektronische verzending van de stukken mogelijk te maken en door het verloop van de terechtzittingen te vereenvoudigen aangezien de procedure een hoofdzakelijk schriftelijke procedure is. Die hervorming, die strekt tot de optimalisatie van het werk van eenieder, zou bovendien besparingen moeten meebrengen voor de Schatkist.

En Belgique, le lien entre la Cour constitutionnelle et le citoyen est particulièrement fort. En effet, le recours en annulation d'une nouvelle norme législative est ouvert, dans les délais prévus, à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. En outre, un tel recours peut aussi être introduit à l'égard d'une norme législative, même ancienne, dont la Cour a constaté l'inconstitutionnalité par un arrêt rendu au contentieux préjudiciel.

L'amélioration de la communication avec le public et avec la presse en particulier fait aussi l'objet d'une réflexion au sein de la Cour. Certes, celle-ci s'exprime par ses arrêts et, bien entendu, il ne lui appartient pas de les commenter. Elle a d'ailleurs toujours veillé à ce que la motivation de ses arrêts soit la plus explicite possible. Le site internet de la Cour permet la consultation de ceux-ci dès leur prononcé. Par ailleurs, elle publie spontanément, depuis 2003, un rapport annuel qui reprend, outre certaines données statistiques, un résumé des arrêts qu'elle estime les plus significatifs. Ce rapport est destiné avant tout aux divers législateurs et aux gouvernements, mais il est aussi un outil de connaissance pour tous ceux qui souhaitent suivre l'évolution de notre jurisprudence dans les domaines qui les intéressent. L'un des deux greffiers a été chargé des contacts avec la presse. Enfin, depuis peu, la Cour diffuse des communications informatives sur son site.

Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Dans le contexte actuel de réformes institutionnelles et de lutte contre la crise, il est inévitable que la Cour soit encore souvent sollicitée.

Elle mettra tout en œuvre pour répondre à ces nouveaux défis, dans l'esprit constructif et pacificateur qui l'anime depuis l'origine, en vue de promouvoir les valeurs essentielles sur lesquelles repose l'Etat de droit.