

Cour constitutionnelle

Une approche comparatiste de la justice constitutionnelle révèle que les Etats qui, en Europe ou ailleurs, ont souscrit au modèle concentré¹ n'ont pas manqué de l'adapter à leurs propres particularités, spécialement en ce qui concerne les attributions de la juridiction constitutionnelle. Il advient parfois que cette dernière soit investie de missions particulières, qui ne relèvent pas du contrôle de constitutionnalité proprement dit et qui rapprochent la justice constitutionnelle de la justice ordinaire. On pense, pour se limiter à l'essentiel, au contentieux électoral ou référendaire, au contentieux des partis politiques, ou encore au jugement pénal du chef de l'Etat, voire des ministres².

L'adjonction de ces attributions « périphériques » procède d'une vision très large de la justice constitutionnelle qui aurait ainsi pour vocation de garantir le respect de l'ordre constitutionnel de l'Etat. Jusqu'à présent, la Belgique avait évité de succomber à cette tentation. Certes, en 2001, à la faveur des accords dits « du Lambermont », la Cour constitutionnelle a été affublée d'attributions nouvelles, et largement biscornues, liées à la procédure disciplinaire relative aux bourgmestres³. Cet élargissement de compétences est toutefois marginal. Certaines majorités politiques ont bien été tentées d'attribuer à la Cour constitutionnelle des compétences particulières, dans des domaines comme le jugement pénal des ministres, la levée des immunités parlementaires ou encore la privation de dotations publiques aux partis racistes, mais ces projets n'ont jamais abouti.

La révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 marque, à cet égard, un tournant. En effet, deux alinéas sont insérés à l'article 142 de la Constitution, entre les alinéas 3 et 4 :

« La Cour statue par voie de décision sur chaque consultation populaire visée à l'article 39*bis*, préalablement à son organisation, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi.

¹ Sur la distinction entre les modèles déconcentré et concentré de justice constitutionnelle, voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 25-47.

² Voy. *ibid.*, pp. 43-46.

³ Voy. *ibid.*, p. 350.

La loi peut, dans les cas et selon les conditions et les modalités qu'elle détermine, attribuer à la Cour la compétence de statuer, par voie d'arrêt, sur les recours formés contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes, en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections pour la Chambre des représentants »⁴.

Le même jour, la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle a été modifiée en conséquence, par deux lois spéciales⁵.

La Cour constitutionnelle se voit ainsi confier deux nouvelles attributions, relatives au contrôle des consultations populaires régionales, pour l'une (I), et au contrôle des dépenses électorales, pour l'autre (II).

S'y ajoute une troisième attribution : l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, qui impose le respect de la loyauté fédérale, est rangé parmi les normes de référence que la Cour peut utiliser dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité des normes législatives (III). Ce dernier changement résulte d'une modification des articles 1^{er} et 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle⁶.

Avant d'étudier ces trois nouvelles attributions, il convient de préciser que, le 4 avril 2014, une autre loi spéciale a été adoptée qui apporte diverses modifications à la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle⁷. Les modifications apportées par la loi spéciale du 4 avril 2014 sont de trois types. Il s'agit, en premier lieu, par des mesures essentiellement techniques, de clarifier ou améliorer un certain nombre de dispositions de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. Il s'agit, en deuxième lieu, de permettre l'introduction de la procédure électronique. Il s'agit, en troisième lieu, de remanier le mode de composition de la Cour, qui devra notamment compter au moins un tiers de juges de chaque sexe. Ces modifications ayant été adoptées en marge de la réforme de l'Etat, elles ne sont pas approfondies ici.

⁴ *Mon. b.*, 31 janvier 2014, p. 8546.

⁵ Loi spéciale portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales (*Mon. b.*, 31 janvier 2014, pp. 8590-8591) ; loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Mon. b.*, 31 janvier 2014, pp. 8592-8593).

⁶ Art. 47 et 48 de la LSSRE (*Mon. b.*, 31 janvier 2014, p. 8654).

⁷ Loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Mon. b.*, 15 avril 2014, pp. 32301-32306).

I. *Le contrôle des consultations populaires régionales*

Dans plus d'un Etat européen, la juridiction constitutionnelle est habilitée à exercer un contrôle sur les opérations référendaires (Autriche, Portugal, Roumanie, Slovaquie...). Les modalités de ce contrôle sont toutefois très variables d'un Etat à l'autre⁸. Pour ce qui concerne la Belgique, la nouvelle attribution de la Cour constitutionnelle doit être mise en rapport avec l'insertion dans la Constitution, également le 6 janvier 2014, d'un article 39*bis*, qui habilite les régions à organiser des consultations populaires dans les matières régionales⁹.

Selon le nouvel alinéa 4 de l'article 142 de la Constitution¹⁰, l'intervention de la Cour constitutionnelle est *a priori*, puisque la Cour statue « préalablement » à l'organisation de la consultation populaire, et obligatoire, puisqu'elle statue « sur chaque consultation populaire visée à l'article 39*bis* ». De plus, elle prend la forme, non pas d'un arrêt, mais d'une « décision ». La Constitution n'en dit pas plus. Pour le reste, c'est au législateur spécial qu'il revenait de fixer les conditions et les modalités du contrôle de la Cour, ce qu'il a fait concomitamment, comme on l'a déjà relevé.

A. L'objet du contrôle de la Cour constitutionnelle

Le contrôle de la Cour constitutionnelle n'est pas un contrôle sur l'opportunité de la consultation populaire¹¹. C'est un contrôle juridique. Il est heureux, dès lors, que ce contrôle ait été réservé à un organe juridictionnel plutôt qu'à un organe politique. Selon le nouvel article 30*ter*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, celle-ci doit opérer deux vérifications juridiques.

⁸ Voy. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Aix-en-Provence, P.U.A.M., Paris, Economica, 2004. Voy. égal. Conseil de l'Europe, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Strasbourg, Commission européenne pour la démocratie par le droit, 1996.

⁹ Voy. le verbo « Consultation populaire ».

¹⁰ Voy. J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutionele autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 254-257.

¹¹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2968/1, p. 3 ; *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2372/3, p. 4.

Tout d'abord, il revient à la Cour constitutionnelle de contrôler « le respect des normes visées à l'article 1^{er} », c'est-à-dire de vérifier que la consultation populaire envisagée respecte les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de la collectivité fédérale et des collectivités fédérées, les articles du Titre II de la Constitution, ainsi que les articles 143, § 1^{er}, 170, 172 et 191 de la Constitution. Il s'agit là de toutes les normes de référence qui relèvent de la compétence de la Cour. Est ainsi interdite, notamment « toute consultation populaire dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait, sans justification admissible, à remettre en cause, à contester, à minimiser, à modifier l'étendue ou l'interprétation des droits et libertés ou, par le biais de ceux-ci (et notamment des principes d'égalité et de non-discrimination), des obligations internationales ou supranationales de la Belgique »¹².

Ensuite, il revient à la Cour constitutionnelle de contrôler le respect « des conditions et modalités fixées par ou en vertu de l'article 39*bis* de la Constitution ». Les conditions et modalités fixées par l'article 39*bis* lui-même sont assimilables à des règles répartitrices de compétences. Elles concernent l'objet de la consultation populaire qui doit porter sur des « matières exclusivement attribuées aux organes régionaux », mais « à l'exclusion des matières relatives aux finances ou au budget ou des matières qui sont réglées à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés »¹³. Les conditions et modalités fixées en vertu de l'article 39*bis* sont celles déterminées par décret ou ordonnance par chacune des trois régions¹⁴. Dans le premier cas, le contrôle revêt assurément un caractère substantiel, puisqu'il porte sur le contenu de la question soumise à la population, tandis que, dans le second cas, le contrôle revêtira sans doute un caractère essentiellement formel, puisque les conditions et modalités fixées par les régions concerneront la forme de la consultation¹⁵.

¹² *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2966/1, p. 7, et n° 53-2968/1, p. 5. Et de préciser : « De même, le respect de l'ensemble de ces normes doit s'entendre comme interdisant toute consultation populaire dont la formulation de la question ou dont une des réponses proposées conduirait à porter préjudice aux garanties visées à l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ».

¹³ Sur la signification de ces termes, voy. le verbo « Consultation populaire ».

¹⁴ Voy. le verbo « Consultation populaire ».

¹⁵ Sur la distinction entre le contrôle substantiel et le contrôle formel en matière de consultation populaire, voy. l'avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau

On le voit, le spectre du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle sur les consultations populaires a été conçu de manière très large¹⁶.

B. La saisine de la Cour constitutionnelle

En vertu de l'article 30ter, alinéa 2, de la loi spéciale, c'est au président du Parlement régional concerné, et à lui seul, qu'il revient de saisir la Cour constitutionnelle, par l'introduction d'une demande qui doit répondre aux exigences définies par ce même alinéa :

« Cette demande est datée, indique l'objet de la consultation populaire et la compétence régionale à laquelle celui-ci se rattache, et contient l'énoncé de la question qui sera posée, le nom de l'initiateur de la consultation populaire ou, s'il y a plusieurs initiateurs, le nom de leur représentant, les observations éventuelles du président du Parlement régional ainsi que le dossier administratif. Ce dossier administratif est transmis avec un inventaire des pièces qui le composent ».

S'il devait advenir que le président du Parlement régional ne saisit pas la Cour, la consultation populaire ne pourrait alors être organisée, ce qui résulte de l'article 30ter, alinéa 4, de la loi spéciale.

C. La procédure devant la Cour constitutionnelle

Les articles 118ter et 118quater nouveaux de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle sont ici d'application. Toute demande introduite auprès de la Cour constitutionnelle est immédiatement notifiée par le greffier au Conseil des ministres, aux Gouvernements de communauté et de région, aux présidents des assemblées parlementaires autres que celle dont émane la demande, ainsi qu'à l'initiateur de la consultation populaire. Chaque destinataire dispose d'un délai de dix jours, à compter de la réception de celle-ci, pour adresser un mémoire à la Cour, dans le respect des formalités exigées par ce même article.

Pour le surplus, l'article 118bis nouveau de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle rend applicable à la procédure de contrôle

politique, « Le renouveau politique – Démocratie directe – Référendum, consultation populaire, initiative populaire et droit de pétition » (*Doc. parl.*, Ch. repr. et Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 797/2 et n° 2-416/2, pp. 74-81).

¹⁶ J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof... », *op. cit.*, p. 256.

des consultations populaires, moyennant l'une ou l'autre adaptation, un certain nombre de dispositions procédures applicables dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des normes législatives. Elles sont relatives à l'inscription de l'affaire au rôle, à la désignation des rapporteurs, aux destinataires des notifications, à la forme et à l'envoi des pièces de procédure, aux pouvoirs d'instruction et d'investigation, à l'inscription en faux, au désistement, à la recusation, au caractère secret de la délibération, ou encore à la computation des délais. En revanche, la procédure préliminaire n'est pas ici d'application et aucune audience n'est prévue¹⁷. Comme nous le verrons ci-après, les délais impartis à la Cour pour statuer sont, en effet, très courts.

D. La décision de la Cour constitutionnelle

En vertu de l'article 30*ter*, alinéa 3, de la loi spéciale, il appartient à la Cour constitutionnelle de statuer « dans un délai de soixante jours suivant l'introduction de la demande », étant précisé, à l'alinéa 4, *in fine*, que la consultation populaire ne peut pas être organisée tant que la Cour n'a pas statué.

L'article 30*ter*, alinéa 4, de la loi spéciale dispose que la consultation populaire ne peut pas être organisée si les juges constitutionnels considèrent qu'elle ne respecte pas « une des normes, conditions ou modalités visées à l'alinéa 1^{er} ». Sont ainsi visés les critères de contrôles dont il est question ci-dessus.

De l'article 118*bis* de la loi spéciale, il résulte qu'en autres choses, la décision de la Cour constitutionnelle contient un dispositif et les motifs qui en sont le soutènement, qu'elle est signée par le président et le greffier, qu'elle est prononcée en audience publique, qu'elle est notifiée par le greffier aux parties – par « partie », il faut ici entendre l'initiateur de la consultation populaire, « à condition qu'il soit intervenu dans la procédure en tant que partie »¹⁸ – et à un certain nombre d'organes, qu'elle est publiée au *Moniteur belge*, qu'elle est exécutoire de plein droit et, enfin, qu'elle est définitive et sans recours. Curieusement, la décision peut faire l'objet d'une

¹⁷ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2968/1, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*, p. 12.

demande en rectification, mais pas d'une demande en interprétation. La section de législation du Conseil d'Etat s'en étant étonnée¹⁹, le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles lui a répondu qu'une telle demande « ne correspondrait en rien à la volonté d'assurer une procédure simplifiée et rapide devant la Cour », qui doit « se prononcer de manière non équivoque »²⁰.

Pour autant que de besoin, on précisera qu'à l'instar de toute norme législative, un décret ou une ordonnance régionale adopté à la suite d'une consultation populaire peut faire l'objet d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle, dans les conditions et les modalités définies par la loi spéciale du 6 janvier 1989²¹. Pareillement, un acte administratif, normatif ou individuel, adopté à la suite d'une consultation populaire peut être attaqué devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. En d'autres termes, les actes pris sur la base d'une consultation populaire ne jouissent pas d'une impunité, la décision favorable prise préalablement par la Cour constitutionnelle ne leur conférant aucun brevet général de validité.

II. *Le contrôle des dépenses électorales*

Le nouvel alinéa 5 de l'article 142 de la Constitution habilite le législateur spécial à attribuer à la Cour constitutionnelle la compétence de statuer, en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections de la Chambre des représentants, sur les recours formés contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes²². Les cas, conditions et modalités de ces recours sont déterminés par ce même législateur spécial.

Sur la base de cette habilitation, le législateur spécial a inséré, dans le Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, une Section IV intitulée : « Des recours contre des

¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

²⁰ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2966/3, p. 10.

²¹ Voy. E. MAES, « Borrelnootjes voor het Grondwettelijk Hof : een beperkte uitbreiding van wie, wat en hoe », in A. ALÉN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (eds), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, p. 220.

²² Voy. J. VELAERS, « Institutionele vernieuwingen : verkiezingen, verstrekking van het Parlement, politieke deontologie, partijfinanciering en Grondwettelijk Hof en de dotaties aan de leden van de koninklijke familie », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, op. cit., pp. 137-138.

décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections de la Chambre des représentants ». Cette nouvelle section est formée des articles 25*bis* à 25*septies* nouveaux.

Ni le Constituant ni le législateur spécial ne s'expliquent sur le choix de la Cour constitutionnelle pour l'exercice de ce contentieux particulier²³. Sans doute ce choix s'imposait-il avec la force de l'évidence. Il n'est pas inutile de rappeler que le contentieux électoral est un domaine de prédilection de plusieurs juridictions constitutionnelles²⁴. On se risque à penser que cette nouvelle attribution pourrait être suivie d'autres, spécialement en ce qui concerne le contrôle de la régularité des élections législatives²⁵.

A. L'objet du contrôle de la Cour constitutionnelle

Le recours en annulation institué le 6 janvier 2014 ne peut être porté que contre les décisions prises par la Commission de contrôle en application du nouvel article 14/1 de la loi du 4 juillet 1989²⁶. Les autres décisions de la Commission peuvent également faire l'objet d'un recours en annulation, mais devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat²⁷.

Selon les termes de l'article 25*bis*, alinéa 1^{er}, le recours formé devant la Cour constitutionnelle est fondé sur la « violation des formes soit substantielles soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir », l'article 25*bis*, alinéa 2, précisant que « dans le cadre de ce recours, la Cour dispose des compétences qui lui sont conférées à l'article 26, §§ 1^{er} et 1*bis* ». Par cette précision, suggérée par la section de législation du Conseil d'Etat, la loi entend permettre à la Cour « de vérifier la validité des normes sur lesquelles se fondent la décision querellée au regard des normes visées à cet article 26 »²⁸.

²³ E. MAES, *op. cit.*, p. 221.

²⁴ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, pp. 43-44.

²⁵ Voy. M. VERDUSSEN, « Vers une juridictionnalisation du contrôle des élections fédérales », *J.T.*, 2010, p. 401.

²⁶ Voy. le verbo « Partis politiques ».

²⁷ Voy. *ibid.*

²⁸ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2970/2, p. 10.

B. La saisine de la Cour constitutionnelle

Le recours est introduit par le candidat élu sanctionné, et ce dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision de la Commission de contrôle. Il est formé par une requête datée et signée par le candidat ou son avocat. La requête indique l'objet du recours et contient un exposé des faits et des moyens. Y est jointe une copie de la décision contestée. Contrairement à ce que les auteurs de la proposition de loi spéciale avaient envisagé au départ, le recours ne peut pas être assorti d'une demande de suspension, ce qui le distingue des autres recours en annulation dont connaît la Cour constitutionnelle. Il faut savoir, cependant, qu'en vertu du nouvel article 14/1, § 6, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1989, en cas d'introduction d'un tel recours, la décision qui en est l'objet ne peut produire ses effets que si et après que la Cour constitutionnelle a rejeté le recours²⁹.

C. La procédure devant la Cour constitutionnelle

La requête est notifiée par le greffier de la Cour constitutionnelle au président de la Chambre des représentants qui, dans les dix jours de la réception de cette notification, transmet à la Cour le dossier afférent à la décision contestée. La Commission de contrôle et la partie requérante ont alors la possibilité d'adresser à la Cour, dans les délais légaux, un mémoire, pour l'une, et un mémoire en réplique, pour l'autre. Pour le reste et moyennant les réserves prévues à l'article 25^{septies}, la procédure se déroule conformément aux dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure sur recours en annulation, à savoir les articles 67 à 118.

D. L'arrêt de la Cour constitutionnelle

Sauf application de la procédure préliminaire, la Cour constitutionnelle statue dans les trois mois du dépôt du recours. Si le recours est fondé, elle annule la décision qui en est l'objet, ce qui replace la Commission de contrôle dans la situation initiale. Dans tous les cas, son arrêt doit être motivé.

²⁹ Voy. le verbo « Partis politiques ». Voy. égal. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-2969/3, pp. 14-15.

III. *Le contrôle du respect de la loyauté fédérale*

En vertu de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, dans l'exercice de leurs compétences respectives, la collectivité fédérale et les collectivités fédérées « agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ». Selon les nouveaux articles 1^{er}, 3^o, et 26, § 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, celle-ci est compétente pour statuer sur les recours en annulation et les questions préjudicielles lorsque la violation alléguée ou suspectée concerne l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution³⁰.

Selon les développements de la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat, cette nouvelle compétence de la Cour constitutionnelle se justifie par le fait que cette dernière se fonde régulièrement sur la loyauté fédérale dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des normes législatives³¹. En effet, la Cour tire de la loyauté fédérale un principe dit de « proportionnalité », notion qu'elle tient sans doute pour « moins émotionnelle » si l'on en croit Paul Martens³². Ce principe, qu'elle applique au système de répartition des compétences, 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 »³³. La Cour considère que la loyauté fédérale implique l'obligation « de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble », de telle sorte que ce principe « concerne plus que le simple exercice des compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire »³⁴.

³⁰ Voy. Y. PEETERS, « Wat we zelf doen, hoeven we niet alleen te doen. Beschouwingen over het Overlegcomité, de federale loyaliteit, de nieuwe samenwerkingsverplichtingen en de gezamenlijke decreten, ordonnances en besluiten », in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, op. cit., pp. 929-931.

³¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 183.

³² P. MARTENS, « Le rôle de la Cour d'arbitrage dans l'édification du fédéralisme en Belgique », *R.B.D.C.*, 2003, p. 9.

³³ Not. C.C., arrêt n° 116/2009, du 16 juillet 2009, B.8. Sur ce principe, voy. A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN, « Le juge constitutionnel et la proportionnalité. Belgique », *A.I.J.C.*, 2009, vol. XXV, pp. 124-128.

³⁴ C.C., arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004, B.3.2 ; arrêt n° 124/2010 du 28 octobre 2010, B.39.1 ; arrêt n° 7/2012 du 18 janvier 2012, B.11.1. Sur la loyauté fédérale, voy. A.-C. RASSON, « Le principe du 'vivre-ensemble' belge : une épopée constitutionnelle. Réflexions autour de la loyauté fédérale et de son intégration dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *C.D.P.K.*, 2012, pp. 25-75, et les nombreuses références citées. Sur, plus particulièrement, la réception de

La loyauté fédérale de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution est un exemple, parmi d'autres, de ces normes constitutionnelles qui, bien que rédigées en des termes impératifs, ont une densité normative affaiblie par le recours à un « standard »³⁵. Les autorités administratives et juridictionnelles chargées de son application n'en ont qu'une marge d'appréciation plus étendue. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la détermination du contenu de l'article 143, § 1^{er}, est désormais affirmé – « ratifié »³⁶ – officiellement par le législateur spécial. Gageons cependant que la Cour y verra l'occasion « de structurer davantage sa jurisprudence », en faisant « un usage plus assumé et plus cohérent du principe de loyauté fédérale »³⁷. Gageons aussi qu'elle y verra un incitant pour combiner la loyauté fédérale avec d'autres éléments du bloc de constitutionnalité et s'ouvrir ainsi à des horizons nouveaux.

Quoi qu'il en sera de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à l'avenir, il ne fait plus aucun doute qu'un manquement à la loyauté fédérale peut engendrer, selon les circonstances, un conflit d'intérêts³⁸ ou un conflit de compétences. La loyauté fédérale serait-elle un concept bipolaire ? Cette bipolarité pourrait causer quelques insécurités juridiques. Certes, la modification de 2004 n'érige pas la Cour constitutionnelle en arbitre des conflits d'intérêts³⁹. Mais le réalisme impose de reconnaître que la frontière entre un conflit d'intérêts et un conflit de compétences est loin d'être aussi étanche qu'on pourrait le penser de prime abord.

*

La tentation d'instituer des juridictions constitutionnelles polyvalentes n'est pas, on le sait, sans danger. Le risque existe que la juridiction constitutionnelle soit submergée par les contentieux

la loyauté fédérale par la Cour constitutionnelle, voy. J. SAUTOIS, « Le concept de loyauté fédérale et la Sixième Réforme de l'Etat », in E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme/Evolution dans le fédéralisme coopératif belge*, Bruxelles, La Charte, Bruges, die Keure, 2013, pp. 85-98.

³⁵ C.-H. BORN et M. VERDUSSEN, « Le *soft law* intraconstitutionnel », in I. HACHEZ et al. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, Université Saint-Louis, 2012, pp. 526-527.

³⁶ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/5, p. 284. Voy. Y. PEETERS, *op. cit.*, p. 931.

³⁷ J. SAUTOIS, *op. cit.*, p. 100.

³⁸ Voy. le verbo « Conflits d'intérêts ».

³⁹ E. MAES, *op. cit.*, p. 224.

périphériques qui lui sont confiés, de telle sorte qu'elle ne parvienne que difficilement à absorber le contentieux de constitutionnalité lui-même, dont il faut rappeler qu'il constitue l'essence de sa mission.

Marc Verdussen