

LE RECOURS DES PARTICULIERS AUPRÈS DE LA COUR D'ARBITRAGE

PAR

ANNE RASSON-ROLAND

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN,
RÉFÉRENDAIRE À LA COUR D'ARBITRAGE

Le particulier, moteur de la justice constitutionnelle, acteur premier devant le juge constitutionnel... Le recours direct, outil de participation démographique, manifestation de la nouvelle citoyenneté...

L'idée est incontestablement séduisante. Elle mérite d'être approchée, en droit belge, à travers une étude du cadre juridique, que devrait compléter utilement une analyse des données de fait.

HISTORIQUE

La Cour d'arbitrage est créée en 1980 à la faveur d'une révision de la Constitution. Le Constituant lui confie le soin de trancher les conflits entre les lois et les décrets qui sont des normes ayant force de loi. Elle est organisée par la loi du 28 juin 1983 qui prévoit une double saisine : des recours en annulation mus par des autorités publiques désignées par la loi et des questions préjudicielles. Sa compétence est limitée au contrôle du respect par les lois et les décrets des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions. La Cour d'arbitrage est mise en place en 1984, elle rendra 73 arrêts entre avril 1985 et décembre 1988.

Une révision constitutionnelle importante intervient en 1988 qui conduit à modifier la disposition de la Constitution

relative à la Cour d'arbitrage. La compétence de la Cour est élargie et son accès est désormais ouvert aux particuliers. C'est par ailleurs au législateur statuant à la majorité spéciale qu'est désormais confié le soin d'organiser la Cour d'arbitrage. Il intervient le 6 janvier 1989 (1).

DESCRIPTION DU MÉCANISME DE PROTECTION

La réforme qui intervient en 1988 et en 1989 est fondamentale à trois égards.

Tout d'abord, elle ouvre au juge constitutionnel belge une part non négligeable du contentieux constitutionnel des droits et libertés. Avant 1988, la mission de la Cour d'arbitrage était limitée au contrôle — essentiel dans un Etat fédéral — du partage des compétences.

En 1988, à la faveur d'une extension des compétences des communautés et des régions et, essentiellement, à la faveur de la communautarisation de l'enseignement, la Cour d'arbitrage reçoit la mission de veiller au respect par le législateur fédéral, communautaire ou régional des articles 10 — qui concerne l'égalité devant la loi —, 11 — qui interdit toute forme de discrimination — et 24 — qui proclame les règles fondamentales en matière d'enseignement, en ce compris bien entendu les droits et libertés (2) —. Le souci du Constituant à l'époque était de préserver un certain nombre de garanties essentielles en matière d'enseignement. Ces garanties, il les a inscrites dans le texte de la Constitution relatif aux libertés de l'enseignement, mais il entend aussi qu'elles soient effectivement respectées. C'est pourquoi il confie au juge constitutionnel le contrôle du respect de ces garanties par les communautés, qui ont désormais en charge l'essentiel de la matière de l'enseignement. C'est un peu par acquis de conscience ou peut-être par excès de zèle que le Constituant a couplé à cet article 24 de la Constitution qui reconnaît, dans son paragraphe 4, le principe

(1) Pour une étude plus approfondie de ces questions, voy. F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Tiré à part du *Répertoire Notarial*, Bruxelles, Larcier, 1996, ainsi que les auteurs cités dans cet ouvrage.

(2) A l'époque, il s'agissait des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution. La Constitution belge a, en effet, été coordonnée et renumérotée le 17 février 1994.

d'égalité en matière d'enseignement, les articles 10 et 11 de la Constitution. Obnubilé par ses préoccupations du moment quant à l'enseignement, il ne s'est pas rendu compte de l'ampleur de la réforme qu'il introduisait. C'est en effet aux principes d'égalité et de non-discrimination que les requérants font le plus souvent appel.

Un deuxième aspect important de la réforme amorcée en 1988 est l'extension de l'accès à la Cour d'arbitrage. Le mécanisme préjudiciel est maintenu ; il s'agit d'un accès indirect, pour le particulier, à la Cour d'arbitrage (3). La voie du recours en annulation est aussi maintenue mais elle n'est plus limitée aux autorités : elle est désormais ouverte à toute personne justifiant d'un intérêt. La loi précise encore qu'il peut s'agir d'une personne physique ou morale.

Il faut enfin préciser que le Constituant ouvre, en 1988, la voie vers un contrôle de constitutionnalité encore plus large et qu'il confie au législateur statuant à la majorité spéciale le soin de procéder à l'extension. La Cour d'arbitrage a donc vocation à devenir une Cour constitutionnelle à compétence générale.

LES PARTICULIERS

Il convient d'approfondir le concept de particuliers. Quels sont les particuliers qui peuvent agir devant la Cour d'arbitrage ? Cette catégorie de requérants peut être opposée à une autre, les requérants qu'on appelle parfois les « institutionnels », plus exactement les autorités désignées par la loi. Ces autorités publiques ne doivent pas justifier d'un intérêt à agir ; elles tirent leur capacité d'action directe de la loi spéciale relative à la Cour d'arbitrage.

Les particuliers qui peuvent introduire un recours en annulation sont des personnes physiques, des personnes morales ou des associations de fait. L'article 142 de la Constitution parle de toute personne justifiant d'un intérêt. L'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage précise « toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ».

(3) Voy. *infra* le rapport de Marc VERDUSSEN.

Les personnes physiques et les personnes morales sont donc incontestablement des titulaires du recours en annulation pour autant qu'elles justifient d'un intérêt. Cette notion sera approfondie plus loin.

Qu'en est-il des associations de fait, par exemple les organisations syndicales qui n'ont pas pris la forme de la personnalité juridique ? La Cour d'arbitrage, dans plusieurs arrêts, a admis les recours d'associations de fait, à la condition que ces associations interviennent « dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause » (4). La possibilité d'agir devant la Cour d'arbitrage apparaît ainsi comme un des prolongements des lois qui organisent la participation des syndicats au fonctionnement des services publics. Ces organisations doivent notamment pouvoir contester les limites dans lesquelles leur participation a été arbitrairement contenue.

La Cour d'arbitrage a également admis que l'Université de Liège, qui n'a pas la personnalité juridique, soit assimilée à une personne et puisse introduire un recours en annulation en tant qu'elle poursuit l'annulation d'une disposition qui concerne un droit qui lui est directement reconnu par la loi (5).

Si la capacité des personnes physiques n'a pour le moment pas fait l'objet d'arrêts de la Cour d'arbitrage, parce que les problèmes qui peuvent se poser sont relativement limités, en revanche, la capacité d'agir des personnes morales a déjà fait l'objet de différents arrêts. Une personne morale qui introduit un recours en annulation doit pouvoir justifier qu'elle a la personnalité juridique et qu'elle peut s'en prévaloir auprès de tiers. C'est pourquoi elle doit produire à la Cour, dès la première demande, la preuve des différentes publications qui sont nécessaires à cet égard. Lorsqu'une partie néglige de produire d'initiative ces pièces ou ne répond pas à une demande de la Cour, son recours en annulation est déclaré irrecevable, parce

(4) Arrêts cités dans F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, *op. cit.*, p. 53.

(5) C.A., arrêt n° 38/94 du 10 mai 1994.

que la Cour d'arbitrage n'est pas en mesure d'apprécier la capacité d'agir en justice de la personne ou la qualité pour agir de l'organe qui intervient. Les organes qui sont compétents pour introduire un recours en annulation sont ceux que la loi ou les statuts désignent (6). Il y a de la jurisprudence relative aux associations sans but lucratif, aux sociétés commerciales, aux organes communaux ou provinciaux (7).

L'INTÉRÊT À AGIR

Qu'ils soient des associations de fait, des personnes physiques ou des personnes morales, les particuliers qui agissent devant la Cour d'arbitrage doivent pouvoir justifier d'un intérêt à agir. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à l'intérêt à agir est relativement riche mais elle est souvent casuistique ; il est donc difficile d'en faire une synthèse exhaustive. De manière générale, on peut dire que l'intérêt à agir n'existe que dans le chef de la personne dont la situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la loi, le décret ou l'ordonnance attaquée. Deux conditions sont ainsi prescrites : il faut d'abord qu'un lien direct existe entre la norme attaquée et la personne requérante ; il faut ensuite que la norme attaquée ait une incidence défavorable sur la situation de cette même personne (8).

Ces conditions sont imposées à toute personne qui prétend agir devant le juge constitutionnel, quels que soient par ailleurs les moyens qu'elle entend invoquer — la méconnaissance des règles fondamentales d'égalité et de non-discrimination, le non-respect des principes constitutionnels en matière d'enseignement ou encore la violation des règles répartitrices de compétence. En revanche, dès l'instant où le particulier justifie d'un intérêt pour agir, il ne doit pas prouver son intérêt à utiliser un de ces moyens en particulier.

(6) Voy. les arrêts cités dans F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, op. cit., p. 54.

(7) *Idem.*

(8) Voy. sur cette question, F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, op. cit., pp. 54 et sv.

Le refus de l'action populaire conduit à rejeter un recours qui serait trop indirect. La Cour précise parfois que l'intérêt à agir doit être certain, direct et personnel (9). Des répercussions éventuelles et indirectes ne suffisent pas. Ainsi, un requérant n'a pas intérêt à attaquer une disposition qui ne lui est pas applicable (10). Ainsi encore, si une disposition vient réduire des avantages accordés auparavant, le requérant doit établir qu'il était dans les conditions pour les obtenir (11). Mais, lorsqu'une disposition privilégie une catégorie de citoyens, ceux par rapport à qui cette catégorie est privilégiée peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à attaquer ces privilèges (12).

Le requérant doit encore prouver que l'édiction de la norme a une incidence défavorable sur sa situation. L'intérêt n'est pas lié au bénéfice immédiat qui pourrait résulter de l'arrêt d'annulation. La Cour prend davantage en compte la circonstance que le requérant recouvrerait par l'effet de l'annulation les chances de se voir appliquer un régime juridique plus favorable (13). Il ne faut pas non plus que le préjudice allégué soit certain ; un risque de préjudice suffit (14). Le requérant est donc admis à agir contre une disposition nouvelle, même si elle ne fait que reproduire le texte antérieur (15) ou même si elle améliore sa situation par un assouplissement des règles antérieures (16).

La Cour ne peut admettre une action qui s'apparenterait à un recours populaire. « Le fait que le requérant désapprouve une loi sur la base d'une appréciation personnelle subjective ou de sentiments que cette loi suscite en lui ne peut être retenu comme la justification de l'intérêt requis en droit (17) ». La Cour n'admet pas non plus qu'un requérant se prévale de sa qualité d'habitant, d'électeur, de contribuable voire de citoyen pour réclamer l'annulation de règles qui établissent

(9) *Idem.*

(10) C.A., arrêts n° 25/92 du 2 avril 1992 et n° 24/96 du 27 mars 1996.

(11) C.A., arrêts n° 5/94 du 20 janvier 1994 et n° 49/96 du 12 juillet 1996.

(12) C.A., arrêt n° 26/96 du 27 mars 1996.

(13) C.A., arrêts n° 26/96, cité et n° 42/97 du 14 juillet 1997.

(14) C.A., arrêt n° 58/96 du 24 octobre 1996.

(15) C.A., arrêt n° 43/96 du 2 juillet 1996.

(16) C.A., arrêts n° 26/92 du 23 avril 1992 et n° 37/95 du 25 avril 1995.

(17) C.A., arrêt n° 45/96 du 12 juillet 1996.

l'organisation politique de l'Etat. Elle précise encore (18) : « Reconnaître un intérêt qui ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute circonstance reviendrait à admettre l'action populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu ».

Selon Xavier Delgrange (19), « cette exigence d'intérêt influe nécessairement sur la nature de la citoyenneté. A l'évidence, le citoyen qui accède au prétoire ne correspond pas à l'image idéale et quelque peu désincarnée de l'être civique, 'sensible au bien général, dévoué aux intérêts de son pays'... En conditionnant la recevabilité du recours à l'existence d'un intérêt personnel, la Constitution fait preuve d'une vision plus réaliste du citoyen : le moteur de l'action citoyenne n'est pas le souci du bien public mais l'intérêt individuel. C'est en défendant son intérêt personnel dans le respect d'autrui que l'individu devient un acteur social apte à promouvoir l'intérêt général ».

Dans son appréciation de l'intérêt à agir des personnes physiques, la Cour d'arbitrage semble porter une attention particulière aux droits fondamentaux, tels le droit de vote (20), la liberté du citoyen ou le droit à la vie familiale (21).

L'ACTION EN JUSTICE DES GROUPEMENTS

La Cour admet l'action en justice de groupements, par exemple des associations sans but lucratif, pour autant qu'ils puissent se prévaloir d'un intérêt collectif, à la condition que leur objet social soit d'une nature particulière et dès lors distinct de l'intérêt général, que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet, que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association, que le groupement fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le

(18) C.A., arrêt n° 33/95 du 6 avril 1995.

(19) X. DELGRANGE, « La Cour d'arbitrage et le citoyen », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 242.

(20) Un arrêt paraît toutefois déroger à cette règle, l'arrêt n° 76/94 du 18 octobre 1994. Voy., à ce sujet, X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 243-244.

(21) Voy., à ce sujet, F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage, op. cit.*, pp. 55 et 56.

présent et que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres.

La Cour d'arbitrage a ainsi reconnu l'intérêt à agir de Pro vita, de l'Association des Femmes au foyer, d'ATD Quart Monde, d'Amnesty International, de l'Union wallonne des entreprises ; elle accepte aussi des recours introduits par des sociétés ou des personnes de droit public (22).

QUELQUES DONNÉES DE FAIT

Après avoir présenté le cadre juridique à l'intérieur duquel le particulier peut agir devant le juge constitutionnel, il convient de se demander si ce droit à agir est utilement mis en action. Je ferai part à cet égard de quelques considérations d'ordre général avant d'examiner, sur la base de données chiffrées, la jurisprudence des années 1996 et 1997.

De manière générale, on doit sans doute constater que le particulier qui agit utilement devant le juge constitutionnel n'est, à quelques exceptions près, pas ce nouveau citoyen qui agirait dans l'intérêt général. L'on ne peut perdre de vue, à cet égard, outre les conditions de l'intérêt à agir, que le citoyen a incontestablement besoin d'une assistance juridique pour faire utilement aboutir son recours et que sans la présence d'un avocat, il a peu de chances d'aboutir, à tout le moins s'il ne décide pas de consacrer une partie importante de son temps à l'apprentissage du métier (23).

C'est sans doute davantage par les recours collectifs, menés par exemple par des associations comme ATD Quart Monde ou Amnesty International, que les intérêts des particuliers ou de certaines catégories de particuliers ont le plus de chance d'être pris en compte par le juge constitutionnel.

L'on doit enfin souligner que la possibilité pour les particuliers de porter des recours devant le juge constitutionnel peut également ne pas toujours être un facteur de progrès, d'avancée dans la justice constitutionnelle. Deux phénomènes appa-

(22) Pour la référence aux arrêts, voy. *idem*, pp. 56 et 57.

(23) Voy., sur ce thème et notamment sur l'assistance, M. VERDUSSEN, « La Cour d'arbitrage et l'avocat », in *Regards croisés...*, *op. cit.*, pp. 269 à 272 et 274.

raissent. D'une part, l'on constate parfois une certaine monopolisation par quelques groupes de pression agissant, soit via une personne morale, soit via l'une ou l'autre personne physique, monopolisation qui pourrait aboutir à un moment donné à un engorgement dû à une multiplication peut-être abusive de recours dans un même secteur d'activités. D'autre part, l'on ne peut masquer que certains recours introduits par des particuliers ne sont pas toujours un facteur de progrès, ce qui pourrait peut-être un jour poser la question de l'intérêt moral (24).

Quelques données chiffrées compléteront enfin cette seconde partie.

En 1996, la Cour d'arbitrage rend 82 arrêts, 8 sur demandes de suspension, 43 sur recours en annulation et 31 sur questions préjudicielles (25). Parmi les arrêts sur demandes de suspension, 7 sont rendus sur demandes de particuliers. Parmi les arrêts sur recours en annulation, 37 le sont sur recours de particuliers. Si l'on tente de juger l'arbre à ses fruits, et ici le particulier à ses succès, on peut observer que les demandes de suspension ont abouti à une suspension (la seule) et que les recours ont abouti à 14 annulations (sur un total de 17).

En 1997, la Cour d'arbitrage rend 84 arrêts, 9 sur demandes de suspension, 28 sur recours en annulation et 46 sur questions préjudicielles (26). Tous les arrêts sur demandes de suspension sont rendus sur demandes de particuliers. Parmi les arrêts sur recours en annulation, 25 le sont sur recours de particuliers. Les particuliers obtiennent dans un cas la suspension de la norme entreprise et dans 8 cas (sur un total de 9) l'annulation de celle-ci.

Les griefs retenus par le juge constitutionnel touchent autant la répartition des compétences (entre l'Etat, les communautés et les régions) que les règles fondamentales en matière d'enseignement ou que les articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent les règles d'égalité et de non-dis-

(24) Voy., par exemple, le recours introduit par deux membres du Front National à l'encontre de la loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne. A ce sujet, voy. X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 243 et 244.

(25) Un arrêt peut être rendu à la fois sur demande de suspension et sur recours en annulation. Certains arrêts ne statuent par ailleurs que sur un incident.

(26) *Idem.*

crimination, parfois en combinaison avec des libertés fondamentales.

CONCLUSION

Il est incontestable que le particulier s'est vu reconnaître, au moment de l'extension des compétences de la Cour d'arbitrage en 1989, un droit nouveau — porter des recours devant le juge constitutionnel —, dont l'étendue et l'effet dévastateur ne peuvent être ignorés.

C'est un droit à longue portée. Le grief tiré des règles de l'égalité et de la non-discrimination constitue une arme particulièrement redoutable dans les mains de particuliers puisque par sa portée très large, il ouvre des possibilités importantes de voir contrôler les lois, les décrets et les ordonnances (27).

C'est un droit à effet radical — on connaît la portée d'une annulation — qui confère à son détenteur un pouvoir qui pourrait dévier vers une forme de puissance ou de toute-puissance.

En introduisant un recours en annulation, en effet, quelques citoyens ont la possibilité de se dresser non seulement contre une loi ou une norme ayant force de loi mais également contre tous les autres citoyens et contre les pouvoirs institués. Ces derniers peuvent se défendre puisqu'ils sont considérés comme des partenaires privilégiés du juge constitutionnel. En revanche, les autres citoyens ne sont pas invités d'office à faire entendre leur voix, même s'ils peuvent intervenir dans la procédure à condition de justifier d'un intérêt, ce dernier pouvant coïncider ou différer de celui de la partie requérante (28). On peut se demander si d'autres aménagements de procédure ne seraient pas nécessaires.

(27) Voy., par exemple, les arrêts où la Cour estime qu'une méconnaissance de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif prive les personnes concernées (contribuables, militaires) d'une garantie constitutionnelle, l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue (C.A., arrêts n° 64/95 du 13 septembre 1995, n° 81/95 du 14 décembre 1995, n° 23/96 du 27 mars 1996, n° 21/97 du 17 avril 1997 et n° 18/98 du 18 février 1998).

(28) Voy., à ce sujet, F. DELPÉREE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, op. cit., p. 104.

Ne faudrait-il par ailleurs pas revoir les règles de procédure pour éviter que la multiplication des recours — qui va d'ailleurs de pair avec l'augmentation des questions préjudicielles — n'aboutisse à une paralysie de la Cour constitutionnelle ? La procédure de filtrage prévue par les articles 69 à 73 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne permet de rejeter rapidement que les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la Cour, manifestement irrecevables ou manifestement non fondés. La plupart des recours actuellement portés devant la Cour n'appartenant pas à ces catégories, il est vain de songer à un recours beaucoup plus intensif à cette procédure. C'est sans doute vers une réforme plus fondamentale des règles de fonctionnement qu'il faut s'orienter. La question est complexe dans la mesure où ces règles reposent sur des équilibres délicats qui sont indispensables pour garantir la légitimité du juge constitutionnel (29) et éviter l'apparition de jurisprudences contradictoires. Il n'est cependant pas interdit de songer à une réforme qui, tout en préservant ces équilibres, permette un fonctionnement plus efficace de la Cour constitutionnelle. La Cour peut maintenant s'appuyer sur une jurisprudence établie au fil des années — au nombre de 13 pour le contentieux de la répartition des compétences et de 9 pour les contentieux de l'égalité, de la non-discrimination et de l'enseignement. Cela permet d'établir un bilan, de déceler peut-être des difficultés (30) et de poser les bases d'une réforme qui revitaliserait la Cour.

(29) Voy., sur la formation des sièges, F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage, op. cit.*, p. 102. Voy. aussi sur la légitimité du juge, la contribution de P. MARTENS à cet ouvrage, *supra*.

(30) Voy., par exemple, les questions d'impartialité soulevées à l'occasion de l'application de la procédure préliminaire et tranchées dans les arrêts n° 49/97, n° 50/97, n° 51/97 et n° 52/97 du 14 juillet 1997, ainsi que dans l'arrêt n° 55/97 du 17 septembre 1997.