

Une obligation de *standstill* s'applique-t-elle au droit d'accès à la justice ?

Pierre LEFRANC

Juge (conseiller d'État) au Conseil d'État, rédacteur en chef de la revue juridique Tijdschrift voor Milieurecht, membre du comité de surveillance de la prison de Gand et du comité d'orientation du projet Rechtspraak 'Grondrechten en armoede' du Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

1. Dans son avis du 9 juin 2020, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale écrit à juste titre que l'aide juridique fait partie des droits qui contribuent au droit à une vie conforme à la dignité humaine. C'était, et c'est toujours, la vision du constituant qui a rédigé en ce sens l'actuel article 23 de la Constitution. Dans cet avis, le Service souligne que la question du non-recours aux droits, c'est-à-dire le fait que des droits ne soient pas (ou ne puissent pas être) exercés pour diverses raisons, est un point d'attention important dans la perspective de l'accès à la justice. Ce phénomène est plus répandu qu'on ne le pense et touche particulièrement les personnes les plus vulnérables. Selon le Service de lutte contre la pauvreté, une assistance de deuxième ligne efficace peut contribuer à réduire le non-recours aux droits en supprimant certains seuils financiers. Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits humains, l'accès à la justice est un outil essentiel pour le Centre de lutte contre la pauvreté.¹

2. Le 7 décembre 2021 s'est tenue la journée de réflexion annuelle « Le regard des magistrats sur la pauvreté », organisée par le Service en collaboration avec l'Institut de formation judiciaire. Le thème de la journée de réflexion était le principe de *standstill* tel qu'il est inscrit dans l'article 23 de la Constitution. Voici mes réflexions sur l'application de ce principe constitutionnel dans la jurisprudence.

3. Dans la jurisprudence, le droit à l'accès au juge est considéré comme un principe général du droit. L'article 23 de la Constitution impose au législateur de garantir le droit à l'aide juridique. L'aide juridique doit donc assurer l'accès au juge. Le principe de *standstill* et le droit d'accès au juge se rejoignent donc lorsque la possibilité ou l'obligation d'invoquer une aide juridique survient. Dans cette contribution, je voudrais me saisir de l'intersection de ces deux droits pour relier mes réflexions « *out of the box* » concernant le principe de *standstill* au droit d'accès au juge.

¹ <https://www.luttepauvrete.be/> (toutes les adresses web auxquelles il est fait référence dans cette contribution ont été consultées le 16 août 2022).

I - DROITS CONSTITUTIONNELS, *STANDSTILL* ET SEUILS FINANCIERS

1. L'article 13 de la Constitution dispose que nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne. L'article 23 quant à lui précise que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Selon cette même disposition, la dignité humaine suppose que le législateur est dans l'obligation de garantir un certain nombre de droits fondamentaux sociaux et culturels.² Parmi ces droits fondamentaux figure le droit à l'aide juridique. Cela ne suppose qu'indirectement et implicitement le droit d'accès au juge, comme le démontre la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Selon cette Cour, le droit fondamental à l'aide juridique constitue un mandat pour le législateur de garantir l'aide juridique à ceux qui, sans lui, ne seraient pas en mesure d'exercer leur droit fondamental d'accès à la justice.³ Il nous faut revenir à l'article 13 de la Constitution, entre autres, pour trouver une référence directe ou explicite au droit à l'accès au juge (compétent).

2. La Cour constitutionnelle a fait remarquer à de nombreuses reprises qu'à l'exception de l'article 23, aucune obligation de *standstill* ne découle des dispositions de la Constitution ou de traités dont l'application pourrait être directement invoquée devant un tribunal. Dans son appréciation, le juge est en mesure d'évaluer s'il y a préjudice de ces droits fondamentaux, et si les éventuelles conditions sont remplies pour y apporter des restrictions. Il n'est pas pertinent d'invoquer une obligation de *standstill* pour ce qui concerne les droits fondamentaux qui peuvent être directement revendiqués devant un juge. C'est ce qu'on peut lire dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.⁴

3. C'est pourquoi la réponse à la question posée par le titre de ma contribution pourrait être « non, mais ... ». Pour un nombre non négligeable de citoyens, le droit d'accès au juge demeure lettre morte sans ce droit fondamental à l'aide juridique. Voyons ce que cela signifie concrètement. Un récent rapport, *Le monde du droit pour le citoyen*⁵, montre que les obstacles financiers relatifs à l'accès à la justice créent trois catégories de citoyens. La première est constituée des citoyens aisés qui sont tenus de prendre en charge eux-mêmes les frais de justice et d'avocat. La deuxième catégorie est celle des citoyens dépourvus de ressources. Leurs revenus sont inférieurs au plafond de revenu fixé par la réglementation, ce qui leur permet de bénéficier d'une intervention financière totale ou partielle de l'État pour ces frais de justice. Ils peuvent bénéficier d'une aide juridique de deuxième ligne⁶ pour les frais d'avocats et d'une assistance

² L'article 23 de la Constitution parle de droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, dans l'énumération des droits de cette disposition constitutionnelle, je ne lis aucun droit économique (Voir dans ce contexte : F. JUDO, "De Grondwet en haar dode hoek. Overwegingen rond de economische bijziendheid van de Belgische Grondwet", in A. ALEN en J. VAN NIEUWENHOVE (ed.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, Brugge, die Keure, 2008, 85-87.

³ C.C. 13 janvier 2022, n° 4/2022 ; C.C. 21 juin 2018, n° 77/2018 ; C.C. 29 mars 2018, n° 41/2018 (www.const-court.be).

⁴ C.C. 4 avril 2019, n° 49/2019; C.C. 21 juin 2018, n° 77/2018; C.C. 31 mai 2018, n° 62/2018; C.C. 22 février 2018, n° 18/2018; C.C. 3 février 2016, n° 16/2016.

⁵ S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE en V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger – Le monde du droit pour le citoyen*, Koning Boudewijnstichting/KU Leuven/Universiteit Antwerpen, 2019 (<https://kbs-frb.be/fr/le-monde-du-droit-pour-le-citoyen>).

⁶ https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiques/aide_juridique_de_deuxieme_ligne_nouvelles_regles

juridique⁷ pour les frais de procédure pour aller en justice. Enfin, la troisième catégorie est celle des citoyens disposant de « trop » de ressources pour pouvoir prétendre à une intervention financière de l'Etat, mais qui n'en ont cependant pas assez pour pouvoir supporter seuls les coûts juridiques. Le rapport signale que les seuils financiers à l'accès à la justice se sont clairement accrus au cours des dernières décennies, non seulement pour les citoyens vulnérables mais également pour une grande partie de la classe moyenne dite moins aisée. Pour étayer cette affirmation, le rapport fait référence à certaines dispositions légales au sujet desquelles la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer de plus en plus fréquemment. L'expression « on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs » laisse un goût amer chez les citoyens de cette catégorie amenés à faire appel à un tribunal. Cela pourrait signifier qu'à présent, le phénomène du non-recours aux droits⁸ ne concerne pas que les citoyens vulnérables ou sans ressources.

4. Pour rendre cela plus palpable et concret, jetons un coup d'œil aux statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie EU-SILC 2020, dont la base juridique est le Règlement européen n° 1177/2003 du 16 juin 2003.⁹ On y voit par exemple qu'en Belgique, au niveau national, le revenu médian d'une personne seule est de 2 140 euros par mois. Ce montant sert à déterminer le seuil de pauvreté : pour une personne seule, il est défini comme un revenu inférieur à 60 % de ce revenu médian, soit inférieur à 1 284 euros par mois. Ces données, ainsi que certaines statistiques internes, démontrent que, sur la base du revenu, 14,1 % de la population belge appartient au groupe à risque de pauvreté. Il s'agit là, entre autres, des personnes survivant grâce à un revenu d'intégration. Ces derniers temps, il y a une légère amélioration pour ce qui concerne la catégorie des citoyens sans ressources suffisantes et qui doivent ou veulent faire appel à un tribunal¹⁰ : la limite de revenu pour bénéficier de la gratuité totale des services juridiques de seconde ligne a ainsi été portée à 1 326 euros/mois pour une personne seule. Cela n'empêche pas la conclusion du rapport de 2019 cité ci-dessus d'être toujours d'actualité : le seuil financier pour obtenir justice auprès d'un tribunal compétent n'a cessé d'augmenter au cours des 20 dernières années.

5. Tout cela m'amène à diviser ma contribution en deux « sous-thèmes », qui se conjuguent parfois dans la jurisprudence. C'est le cas lorsque, comme nous l'avons vu, le droit fondamental à l'aide juridique constitue la norme d'évaluation du juge.

Je voudrais tout d'abord partager ici mes réflexions critiques et *out of the box* concernant la jurisprudence autour de l'article 23 de la Constitution (qui contient le dit droit fondamental à l'aide juridique).

Nous expliciterons ensuite le résultat de cet examen de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant l'accès au juge.

⁷ https://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/cours_et_tribunaux/cour_de_cassation/informations_au_sujet_de_la_cour_assistance_judiciaire

⁸ <https://www.luttepauvrete.be/themes/non-recours-aux-droits/>

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>

¹⁰ https://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm

II - *STANDSTILL* – OUT OF THE BOX

Section 1 - Obligation de *standstill* selon la Cour constitutionnelle

6. Depuis 2002, la Cour constitutionnelle concrétise l'obligation de *standstill* telle qu'elle est contenue dans les droits sociaux et culturels énumérés dans l'article 23 de la Constitution. Cette concrétisation est la suivante:

« L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existe pour ce faire des motifs d'intérêt général »¹¹.

7. C'est une interprétation qui soulève plusieurs questions. A partir de quand une réduction du degré de protection est-elle « significative » ? Pourquoi un certain intérêt général, défendu par un règlement qui réduit considérablement le niveau de protection existant devrait-il s'effacer devant un autre intérêt général, et quel est cet autre intérêt général ? Le premier intérêt général doit-il forcément céder face à l'autre intérêt général ? Ou bien existe-t-il une exigence de proportionnalité, et si tel est le cas, à quel moment la mesure réduisant le degré de protection de manière significative est-elle (dis)proportionnée ?

Je renvoie volontiers les personnes désireuses de trouver des réponses à ces questions, ainsi qu'à d'autres questions *in the box* à la récente et excellente monographie du professeur Vandenhole.¹²

8. Je me contenterai ici d'une seule référence à un arrêt de la Cour de cassation¹³ qui a adopté l'interprétation de la Cour constitutionnelle en matière d'obligation de *standstill*.

Cet arrêt considère que l'intérêt général d'ordre budgétaire invoqué par l'Office national de l'Emploi pour réduire significativement le degré de protection – il s'agissait dans ce cas précis du droit fondamental au travail et à la sécurité sociale – doit être au moins proportionné à l'objectif poursuivi par la mesure. D'aucuns en déduisent que des motifs budgétaires ne peuvent pas être invoqués pour justifier une réduction significative du degré de protection des droits fondamentaux repris dans l'article 23. Si cette interprétation de l'arrêt de Cassation fait preuve de bon sens, elle me semble néanmoins excessive.

9. J'entame ma réflexion *out of the box* par une question fondamentale: d'où émane cette interprétation par la Cour constitutionnelle du principe de *standstill* dans la Constitution? Les recherches que j'ai menées me poussent à conclure que cette interprétation ne peut que provenir de la Cour constitutionnelle elle-même. Depuis, cette interprétation de la Cour constitutionnelle a été reprise aussi bien par la Cour de cassation que par le Conseil d'Etat, et ce sans aucune explication ou justification. Comme la Cour constitutionnelle ne mentionne aucune source pour son interprétation du principe de *standstill*, et que par ailleurs elle n'opère pas dans un vide

¹¹ C.C. 10 février 2022, n° 22/2022.

¹² W. VANDENHOLE, *Economische, sociale en culturele rechten* in APR, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 325p.

¹³ Cass. 5 mars 2018, S.16.0033.F, [ECLI:BE:CASS:2018:CONC.20180305.3](https://eur-lex.europa.eu/eli/be/cass/2018/0305/3)

juridique, je me suis moi-même mis à la recherche d'une explication.

Section 2 - La politique du juge

10. Dans *Lof der onrust* (1995), le professeur Marcel Storme rappelle que « le Droit est l'expression de certaines valeurs, et qu'il est en mesure de promouvoir ces valeurs ».¹⁴ Cela est d'autant plus vrai pour un texte aussi fondamental que la Constitution qui, dans le titre II, énumère les droits des Belges. Dans sa thèse de doctorat, B. Nelissen affirme à juste titre que c'est une chimère d'imaginer que le droit (constitutionnel) est d'une stricte neutralité idéologique ou philosophique.¹⁵

11. Notre Constitution n'est pas "exempte de valeurs", bien au contraire. Par conséquent, il n'existe pas de juges indépendants et impartiaux. Lorsque, à juste titre, on exige des juges qu'ils et elles rendent un jugement indépendant et impartial, il s'agit d'une exigence de justice réelle. Autrement dit, rendre justice c'est parler librement et avec audace. Et les textes constitutionnels le permettent. A mon sens, il s'agit là d'une forme de pratique de *parrèsia*, si j'ai bien compris Michel Foucault dans son étude de 1983.¹⁶ Le professeur Van Gerven écrit dans *Het beleid van de rechter* que les juges, et à fortiori les hauts magistrats, font et doivent faire plus qu'interpréter les textes d'une manière purement exégétique. Leurs jugements doivent être fondés sur les principes de droit – écrits en non écrits – et sur les valeurs démocratiques sur lesquelles ils reposent et telles qu'elles se pratiquent dans la société.¹⁷ Ce point de départ n'est pas sans importance pour les thèmes que j'aborde dans cette contribution.

Section 3 - L'obligation de *standstill*: la politique de la Cour constitutionnelle

12. Dans la monographie du professeur Moonen, cette « politique du juge » prend une forme plus concrète pour ce qui concerne le thème que nous abordons, à savoir le *standstill*.¹⁸ Moonen examine les choix que fait la Cour constitutionnelle quand elle interprète la Constitution. Il est lui aussi convaincu que les choix que la Cour constitutionnelle fait inévitablement, sont la résultante de la vision que la Cour a du droit et de la société. Pour autant, le rôle de la Cour dans cette liberté de choix n'est pas illégitime, du moins tant que la Cour argumente son choix afin de convaincre le public que la solution retenue constitue une interprétation de la Constitution raisonnable et dûment élaborée. Lorsque, comme c'est le cas pour le *standstill*, la Cour ne se prévaut pas d'arguments externes¹⁹, il ne lui reste plus qu'un argumentaire propre et indépendant. C'est alors que surgit la technique d'interprétation des textes constitutionnels par la Cour elle-même. L'auteur distingue quatre méthodes d'interprétation: la méthode textuelle ou exégétique, l'historique, la téléologique et la systématique.

13. Une lecture attentive de l'article 23 de la Constitution nous amène à constater que le principe de *standstill* n'y est pas repris de façon explicite. La Cour constitutionnelle n'a donc pas utilisé la méthode d'interprétation textuelle ou exégétique pour conclure à l'existence, dans

¹⁴ M. STORME, *Lof der onrust*, Gent, Mys & Breesch, 1995.

¹⁵ B. NELISSEN, *Van onafhankelijk magistratuur tot rechter-bureaucraat. Factor van rechtsstatelijke (des)integratie?*, Brussel, Larcier, 2018.

¹⁶ M. FOUCAULT, *Discours et vérité*, précédé de *La parrèsia*, Vrin, 2016.

¹⁷ W. VAN GERVEN, *Het beleid van de rechter*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1976 (derde druk) ; *La politique du juge*, traduction de B. Dejemeppe et M.-F. Rigaux, Bruxelles, Swinnen, 1983.

¹⁸ T. MOONEN, *De keuzes van het Grondwettelijk Hof*, Brugge, die Keure, 2016.

¹⁹ Par exemple, les arguments provenant d'autres juges.

cette disposition, du principe de *standstill*, et pour en donner la concrétisation dont nous avons parlé plus haut.

14. Si j'ai bien lu le professeur Moonen, la Cour constitutionnelle s'est référée, dans un nombre limité d'arrêts, à la méthode historique d'interprétation, mais uniquement pour considérer que le principe de *standstill* était inclus implicitement dans l'article 23 de la Constitution.²⁰ Il s'agit de quelques arrêts dans lesquels la Cour estime que l'obligation de *standstill* est considérée, dans les travaux préparatoires, comme une conséquence subsidiaire liée à l'ancrage de ces droits dans la Constitution, sans qu'il soit question d'accorder des droits subjectifs directement opposables par un juge. Dans ces mêmes arrêts, on peut lire que la Cour déduit également des travaux préparatoires que l'obligation de *standstill* implique l'obligation de maintenir les avantages des normes en vigueur en instaurant l'interdiction d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis. La source citée dans ces arrêts s'avère être le rapport du groupe de travail sur les droits fondamentaux économiques et sociaux, groupe qui avait conseillé le législateur constitutionnel. Il ressort de ce rapport que l'argumentaire utilisé lors de l'élaboration du compromis qu'est l'article 23 de la Constitution, est le suivant: il n'est pas possible de déduire du fonctionnement non direct des nouveaux droits fondamentaux que ces droits n'auraient qu'un effet indirect et n'imposeraient aucune obligation à l'Etat. De ce fait, d'après ce groupe de travail, il est plus exact de parler d'une obligation de *standstill*.

15. Si la Cour utilise plusieurs fois la méthode historique d'interprétation pour conclure que l'obligation de *standstill* est bel et bien comprise dans l'article 23 de la Constitution, elle ne donne aucune indication quant à la méthode d'interprétation employée pour attribuer un contenu à cette obligation. Même lorsque ce contenu est adapté. La Cour a, dans ses premiers arrêts, donné une interprétation de l'obligation de *standstill* moins relative que celle qui prévaut actuellement.²¹ A l'époque elle considérait le principe de *standstill* comme l'interdiction de prendre des mesures qui signifieraient un recul considérable des droits fondamentaux garantis par l'article 23. Pour ces arrêts, seule une réduction non significative du degré de protection ne présentait pas de problème à la lumière de l'obligation de *standstill* des législateurs.

Par la suite, la Cour a encore assoupli l'interdiction qu'elle déduisait de l'article 23 en autorisant une diminution significative du degré existant de protection dans les cas où des raisons d'intérêt général pouvaient être invoquées.

Section 4 - La politique de la Cour constitutionnelle concernant le principe de *standstill* mérite un débat

16. À moins que quelque chose ne m'ait échappé, il apparaît clairement que, dans aucun des arrêts où elle examine les normes législatives à l'aune du principe de *standstill*, la Cour constitutionnelle ne fait référence aux travaux préparatoires, où l'effet *standstill* des droits socioculturels est présenté comme l'interdiction de détricoter les droits fondamentaux consacrés par la législation:

7. Le maintien des effets des normes

En tout cas, la reconnaissance des droits socio-économiques aura pour conséquence de donner

²⁰ Par exemple : C.C. 12 mars 2020, n° 39/2020; C.C. 31 mai 2018, n° 62/2018; Cour d'arbitrage 27 novembre 2002, n° 169/2002.

²¹ Cour d'arbitrage 14 janvier 2004, n° 5/2004; Cour d'arbitrage 27 novembre 2002, n° 169/2002.

à ceux-ci ce que l'on pourrait appeler un ancrage constitutionnel. Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation interne sans enfreindre la Constitution".²²

17. Il me semble que la comparaison s'impose entre cette description de l'obligation de *standstill* par les auteurs du texte de la révision constitutionnelle, et l'interprétation indépendante qu'en fait la Cour constitutionnelle. L'affirmation jurisprudentielle selon laquelle l'interdiction est ou devrait être relative mérite un débat, non seulement en raison de l'interprétation de l'obligation de *standstill* qu'on pourrait qualifier de singulière, mais également en raison de ses conséquences possibles pour ce qui concerne la protection juridique. Je m'explique.

18. En théorie, l'interprétation du principe de *standstill* par la Cour constitutionnelle permet une protection juridique progressive: la Cour compare le degré de protection de la nouvelle norme législative (encore à vérifier) avec le degré de protection de la législation existante, et non pas avec le niveau de protection de la législation en vigueur au moment de l'introduction des droits fondamentaux dans la Constitution en 1994. Cette analyse, le caractère dynamique de l'obligation de *standstill*, n'est cependant valable que si les modifications législatives successives augmentent graduellement le degré de protection. Or, l'interprétation de la Cour constitutionnelle n'y contraint pas les législateurs compétents. Ce n'est que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui leur interdit de réduire significativement le degré de protection existant sans raisons d'intérêt général. L'interprétation de la Cour implique que l'interdiction de principe permet une détérioration insidieuse du degré de protection. En effet, elle autorise des réductions successives, pourvu qu'elles soient non significatives, ou significatives mais motivées par des raisons d'intérêt général. En 2007, J. Theunis et L. Lavrysen font le même constat.²³ Autrement dit, l'interprétation du principe de *standstill* par la Cour constitutionnelle permet, même après un contrôle juridique, une protection juridique dégressive. On peut légitimement se demander si c'est cela que le législateur constitutionnel avait à l'esprit lorsqu'il introduisit les droits fondamentaux dans l'article 23 de la Constitution. On est en droit d'en douter. Selon les auteurs de la proposition de révision de la Constitution, le législateur constitutionnel avait au contraire à cœur de garantir les droits sociaux reconnus dans la législation interne en les inscrivant dans la Constitution en tant que droits fondamentaux.

19. Tout au long des dernières décennies, la Cour ne s'est jamais saisie de la méthode téléologique d'interprétation, qui lui aurait permis de replacer l'obligation de *standstill* dans un contexte sociétal actuel. À mon sens, il existe pourtant des raisons de le faire. Une de ces raisons est l'évolution de la pensée chez les législateurs, les magistrats et les professeurs vers un effet direct des droits fondamentaux de l'article 23 de la Constitution. De même, l'interprétation systématique de l'obligation de *standstill* n'est pas usitée alors qu'ici aussi, il y aurait des raisons de s'en saisir, vu l'attention portée à l'effet direct: après tout, l'article de la Constitution est repris sous le titre II de la Constitution qui s'intitule "*Des Belges et de leurs droits*".

20. Je ne donnerai qu'un seul exemple, particulièrement éloquent à mon sens, de la tendance à aller vers l'effet direct des droits fondamentaux de l'article 23 de la Constitution. Avec la loi du 21 décembre 2018, notre législateur fédéral a ajouté un deuxième alinéa à l'article 17 du Code judiciaire. Désormais, les personnes morales souhaitant bénéficier de la protection des

²² *Doc. Parl.* Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/3, 13.

²³ L. LAVRYSEN en J. THEUNIS, "Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu over de grenzen en een blik achterom" in X, *Liber Amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2007, 363-382.

droits de l'homme ou de libertés fondamentales telles que reconnues, entre autres, par la Constitution, peuvent, sous certaines conditions, saisir les tribunaux afin de faire cesser la violation de ces droits. Cela vaut pour tous les droits fondamentaux du titre II de la Constitution, et donc aussi pour les droits fondamentaux repris dans l'article 23. C'est ce qui ressort clairement des travaux préparatoires de ce complément de loi. Une illustration d'une décision de justice selon laquelle le droit fondamental à une vie digne est un droit subjectif, est l'ordonnance de 31 mars 2021 du président de la chambre des référés du tribunal de première instance francophone de Bruxelles.²⁴ Cette évolution somme tout importante me semble représenter un pas de plus vers l'effet vertical direct des droits fondamentaux repris à l'article 23 de la Constitution, tel que prédit ou même adopté par les constitutionnalistes Vande Lanotte²⁵, Rimanque²⁶, Lejeune²⁷, Alen²⁸ et d'autres. Notons au passage que cette action juridique présente un grand intérêt pour ce qui est du droit fondamental à l'accès au juge.²⁹

21. La question est de savoir si la tendance à l'effet direct des droits sociaux fondamentaux peut avoir une influence sur le principe de *standstill* contenu dans ces droits fondamentaux. Dans certains de ses arrêts, la Cour constitutionnelle a renvoyé vers les travaux préparatoires dans laquelle elle a vu formulé le principe de *standstill* comme une alternative à l'effet direct: le législateur constitutionnel a confié une mission aux législateurs. Si dans la jurisprudence, l'effet direct de ces droits sociaux fondamentaux est adopté, cela pourrait vouloir dire que le principe de *standstill* n'a, dans cette perspective, plus de raison d'être. Toutefois, selon la doctrine, le principe de *standstill* doit être considéré comme une forme d'effet direct. Conception qui a été concrétisée par la jurisprudence. Selon ce point de vue, il y a moins, voire pas de raison de supposer que la tendance à l'effet direct des droits sociaux fondamentaux aurait pour conséquence l'absence de raison d'être du principe de *standstill* contenu dans ces droits.

22. Quoi qu'il en soit, pour la Cour constitutionnelle et pour le Conseil d'État, l'effet direct des droits sociaux fondamentaux n'est pas une condition pour examiner si une loi ou un acte administratif viole ces droits fondamentaux.

Section 5 - Excursion: obligation de *standstill* au Conseil d'État

23. L'interprétation du principe de *standstill* par le Conseil d'État a elle aussi connu une évolution, mais de façon plus prononcée que celle de la Cour constitutionnelle. L'arrêt *Jacobs* est un cas unique pour la section de droit administratif du Conseil d'État.³⁰ Cet arrêt estima qu'un assouplissement des normes (environnementales) en vigueur, et donc une réduction du degré de protection n'est compatible avec (l'article 23 de la) Constitution que dans le cas où il existe « des raisons pressantes ». Dans cet arrêt, l'interprétation du principe de *standstill* diffère de celle utilisée par la section de législation jusqu'en 2003. C'est ce qu'on peut constater par une simple lecture des avis sur le site internet du Conseil d'État. Dans ses avis, la section de législation considérait alors que l'obligation de *standstill* dans l'article 23 de la Constitution

²⁴ Prés. trib. franc. Bruxelles 31 mars 2021, *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2021/4. (<https://droitpauvrete.be/tpif-bxl-31-mars-2021-4-2021/>).

²⁵ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 679-680.

²⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2004-2005, 76.

²⁷ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel Belge. Fondements et institutions*, Brussel, Larcier, 2017, 327, 342-343.

²⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 73-75.

²⁹ P. LEFRANC, "Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht" in D. DAOÛT en M.-F. RIGAUX, *Le droit face aux pauvres/Recht tegenover armen*, Brugge, die Keure en Anthemis, 2020, 47-69.

³⁰ C.E. 29 avril 1999, n° 81.018 (<http://conseildetat.be/>).

impliquait qu'il n'appartenait pas au législateur de réduire le niveau existant de protection. Ce n'est qu'en 2002 que la section de législation fit savoir que l'obligation de *standstill* est relative, en déplaçant le curseur vers une réduction significative du niveau de protection. En 2004 et en 2005 (et même en 2006), la section de législation rendit un certain nombre d'avis dans lesquels l'interprétation du principe de *standstill* se rapprochait très fort de l'arrêt *Jacobs*. Depuis 2006, la section de législation utilise la définition donnée par la Cour constitutionnelle du principe de *standstill*. Elle est rejointe en 2008 par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.³¹ Cette interprétation devient une jurisprudence constante des différentes chambres de la section du contentieux administratif. Une décision isolée de 2019 se démarque de la description figée du principe de *standstill*. L'arrêt stipule que le principe de *standstill* est utilisé dans son sens familier et habituel par le législateur constitutionnel, et que le principe implique que le degré de protection atteint par la politique (environnementale) ne peut plus être réduit.³²

III - ACCÈS AU JUGE

Section 1 - Un principe général du droit

24. Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le droit d'accès au juge est garanti par un principe général du droit.³³ Cela vaut la peine d'être relevé, car cela indique que la Cour constitutionnelle suppose que ce principe général est une source du droit. Il est probable qu'elle se positionne ainsi – et d'après moi à juste titre – parce qu'elle estime que l'accès au juge est fondamental dans un état de droit. Sans accès au juge il n'y a pas d'État de droit. Je pense même discerner dans la jurisprudence que la Cour constitutionnelle considère ce principe général du droit comme une source matérielle et comme une source formelle du droit.³⁴ Ce principe non écrit considéré comme source formelle signifie qu'il implique un code de conduite ayant un caractère de droit positif pour les législateurs, code dont l'application peut être évaluée par la Cour constitutionnelle. La jurisprudence montre que le cadre d'évaluation est formé par ce principe général du droit combiné à d'autres normes d'évaluation habituellement invoquées. Compris comme source matérielle du droit, le principe du droit est considéré comme équivalent à la *ratio legis* des normes d'évaluation qui sont établies sur cette base. Pris dans ce sens, le principe général du droit peut être utilisé comme ligne de conduite pour une interprétation téléologique de ces normes d'évaluation.

25. L'avantage de faire de l'accès au juge un principe général du droit est que le champ d'application est moins sujet à condition que pour d'autres normes d'évaluation concernant ce droit spécifique.³⁵ Mais je ne souhaite pas m'attarder sur ce point.

26. Le principe général du droit vu comme ligne de conduite apparaît par exemple dans le point de vue de la jurisprudence qui considère que le droit d'accès au juge serait dénué de sens

³¹ C.E. (AG) 17 novembre 2008, n° 187.998.

³² C.E. 2 mai 2019, n° 244.351.

³³ E.a. C.C. 10 juin 2021, n° 84/2021 ; C.C. 9 février 2017, n° 13/2017; C.C. 30 avril 2015, n° 49/2015.

³⁴ Sur la nature des sources du droit: P. VAN ORSHOVEN, "Algemene rechtsbeginselen, in alle rechtstakken – Over de grondwettelijke waarde van de publiek- en privaatrechtelijke beginselen" in X., *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 1-36.

³⁵ Par ex., l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne correspond à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, sauf dans la mesure où le droit de l'Union ne limite pas le droit d'accès aux tribunaux aux litiges relatifs aux droits et obligations de caractère civil ou aux procédures pénales (C.C. 17 décembre 2020, n° 167/2020).

si le droit à un procès équitable, comme garanti par les articles 6 CEDH et 14 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n'était pas respecté.³⁶ Il en découle par exemple que ce droit

- garantit au justiciable que son recours sera porté devant un juge indépendant et impartial qui aura toute compétence pour examiner ses griefs,³⁷
- fait que tous les citoyens se trouvant dans une même situation seront jugés selon les mêmes règles en matière de compétence et de procédure,³⁸ interdit la restriction disproportionnée d'une catégorie de justiciables,³⁹ interdit les garanties discriminatoires,⁴⁰
- garantit qu'un acte administratif peut être soumis au contrôle *a posteriori* d'un tribunal de pleine juridiction.⁴¹

Section 2 - Conditions ou restrictions pour l'exercice du droit à l'accès au juge

27. Le principe en lui-même, et en se basant sur la jurisprudence citée, paraît bon et de bon augure. Cela étant, la nuance est inhérente à un principe. Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que c'est aux législateurs de soumettre l'application du droit à l'accès au juge à des conditions et à des restrictions.⁴² Cependant, il n'appartient pas aux législateurs de porter atteinte à l'essence même du droit à l'accès au juge. C'est à cela que veille la Cour constitutionnelle quand elle y est invitée. Les critères en la matière se rapportent à la question de savoir si ces restrictions poursuivent un objectif légal et si les moyens mobilisés sont raisonnablement proportionnés à l'objectif visé. Les législateurs sont tenus de tendre vers la sécurité juridique et la bonne administration de la justice. Ils ne peuvent pas imposer de restrictions qui empêchent les justiciables de porter le contenu de leur litige devant le juge. Lors de ce contrôle, la Cour constitutionnelle tient compte des spécificités de l'affaire dont il est question, et juge par rapport au procès dans son ensemble. Dans le cas de limitations financières, la solvabilité du demandeur ou du requérant est un facteur à prendre en compte. Cela confère à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle un aspect casuistique.

28. Mon examen de la jurisprudence m'a amené à distinguer trois catégories de restrictions à l'accès au juge qui ont fait l'objet d'un contrôle par la Cour constitutionnelle. Il s'agit de conditions de recevabilité, de limitations financières et enfin de ce que j'appellerais la catégorie résiduelle. Dans cette contribution, je me limiterai à la jurisprudence qui s'est penchée sur les limitations financières, ou sur l'augmentation du seuil financier pour l'accès au juge.

Section 3 - Limitations financières

29. Le point de départ de la Cour constitutionnelle est que le recours à des règlements financiers pour les procédures judiciaires est parfaitement légitime : cela décourage les procédures infondées et les frais excessifs, cela contribue à assurer une bonne administration de la justice et garantit les intérêts et les droits d'autrui, y compris ceux de l'État en tant que partie au

³⁶ C.C. 19 septembre 2019, n° 120/2019 ; C.C. 14 janvier 2016, n° 3/2016; C.C. 15 octobre 2015, n° 138/2015.

³⁷ C.C. 4 octobre 2018, n° 124/2018.

³⁸ C.C. 8 mai 2019, n° 62/2019.

³⁹ C.C. 1 octobre 2020, n° 130/2020 ; C.C. 24 octobre 2019, n° 147/2019.

⁴⁰ C.C. 16 juin 2016, n° 93/2016.

⁴¹ C.C. 13 novembre 2014, n° 167/2014.

⁴² Par ex. C.C. 9 décembre 2021, n° 178/2021 ; C.C. 10 juin 2021, n° 84/2021.

procès.⁴³ Ce sont des arguments qui paraissent raisonnables. Mais en même temps, l'idée qu'obtenir justice devrait être gratuit est balayée. Ce point de départ est remarquable, puisqu'une procédure devant la Cour constitutionnelle ne s'accompagne pas de frais de justice ou du risque de devoir payer des frais de justice.

30. Ainsi, la Cour constitutionnelle ne voit pas de raisons de s'opposer à une réglementation des frais de justice dus lors de l'introduction d'un recours, réglementation qui consiste à pouvoir condamner une partie au paiement des frais de justice ou à verser une indemnité pour procédure vexatoire et téméraire. De telles dispositions ne portent pas atteinte à l'accès au juge lorsqu'il existe une réglementation d'aide juridique.⁴⁴ Pour la Cour constitutionnelle, une disposition qui permet de faire supporter les frais par l'une des parties n'affecte pas non plus l'accès au juge.⁴⁵

31. En revanche, la Cour constitutionnelle veille sur les limites du règlement des frais de justice. La jurisprudence montre que lorsque ce règlement amène un coût ou une charge excessive ou démesurée pour une des parties du procès, il est porté atteinte au droit d'accès au juge pour cette partie.⁴⁶

32. L'arrêt 77/2018 offre un bel exemple de jugement où l'obligation de *standstill* et le droit d'accès au juge se conjuguent.⁴⁷ Pour la Cour constitutionnelle, remplacer « revenu » par « ressources » dans les conditions d'accès à l'aide juridique de seconde ligne n'était acceptable que si la description par le Roi de « ressources » ne comprenait que les revenus et les biens du justiciable qui lui permettent effectivement de payer les frais de justice et d'avocat. Le ticket modérateur qui consistait en deux contributions forfaitaires (20 et 30 euros) et devait être payé à chaque engagement d'un avocat *pro deo* et pour chaque instance, ne survécut pas au test de *standstill*. La Cour estima que le ticket modérateur était considérable. De plus, le législateur avait commis une erreur de raisonnement lors de l'introduction du ticket modérateur : la Cour jugea contradictoire le fait que des citoyens dans le besoin, ayant droit à une aide juridique, participent par leur contribution au financement de cette même assistance. L'argument selon lequel la mesure permettrait d'éviter des procédures inutiles et favoriserait la résolution de litiges hors des tribunaux fut également jugé illégitime par la Cour. Le législateur n'avait pas réussi à démontrer que les utilisateurs de l'assistance juridique de seconde ligne abusaient des procédures judiciaires. Indirectement, la Cour fit référence à la responsabilité du bureau d'assistance juridique et des avocats *pro deo* d'éviter les procédures inutiles, ainsi qu'au rôle de l'aide juridique de première ligne.

33. L'évaluation par la Cour constitutionnelle - à deux reprises - de l'augmentation des droits de rôle devant les cours et tribunaux au regard du droit d'accès au juge est un premier exemple de surveillance de l'accès au juge qui semble changer la donne. La Cour accepte de nombreux objectifs que le législateur invoque: simplification, responsabilisation, proportionnalité budgétaire par rapport aux coûts de fonctionnement de la justice, économies budgétaires, relèvement du seuil financier pour les recours inconsiderés aux tribunaux, encouragement des formes alternatives de résolution de litiges. C'est ce qui ressort de ces arrêts.⁴⁸ Cela n'empêche qu'une

⁴³ C.C. 5 juillet 2018, n° 87/2018.

⁴⁴ C.C. 23 avril 2015, n° 44/2015.

⁴⁵ C.C. 8 mai 2019, n° 63/2019.

⁴⁶ C.C. 5 juillet 2018, n° 87/2018.

⁴⁷ C.C. 21 juin 2018, n° 77/2018.

⁴⁸ C.C. 9 février 2017, n° 13/2017 ; C.C. 10 juin 2021, n° 84/2021 ; voir circulaire SPF Finances 2021/C/108 commentant l'arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle du 10 juin 2021 en ses effets en matière de droits de

telle augmentation peut être estimée considérable par la Cour. Lors de la décision la plus récente, le législateur évita le pire en augmentant, dans une loi ultérieure (*supra*), les plafonds pour l'assistance juridique de façon substantielle et en accordant le droit à l'aide juridique à un certain nombre de catégories de citoyens.

34. L'introduction de nouveaux frais liés aux procédures qui trouvent grâce aux yeux de la Cour constitutionnelle est un autre bel exemple de cette surveillance inédite.⁴⁹ Dans ces arrêts, il est question de l'instauration d'un système d'indemnisation des frais de justice pour les tribunaux administratifs, système qui n'existait pas jusqu'alors. Dans son arrêt le plus récent, la Cour n'a pas non plus trouvé à redire aux droits de rôle, dont le montant n'est pas déterminé par dossier mais d'après le nombre de demandeurs et de demandes. Tout aussi remarquable est le règlement des nouveaux frais de médiation « volontaire » dans les procédures devant les tribunaux administratifs flamands : ceux-ci deviennent dépendants du résultat de la médiation.

35. L'exemple de surveillance inédite de l'accès au juge qui paraît le plus frappant est la suppression de l'exonération de la TVA pour les honoraires d'avocats.⁵⁰ Ici aussi, la Cour constitutionnelle va à la recherche d'arguments externes, plus précisément auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, mais ne semble pas apprécier le résultat de cette argumentation externe. Sa politique de conformité à la jurisprudence européenne est ici quelque peu nuancée dans l'arrêt le plus récent. En effet, la Cour constitutionnelle met en garde le législateur : s'il devait à nouveau augmenter le coût des procédures judiciaires, il sera tenu de prendre en compte l'introduction de la TVA sur les honoraires d'avocats et l'inégalité des armes qui en résulte.

IV - CONCLUSION

La conclusion provisoire et prudente de mes observations est que, même assorti d'une obligation de *standstill* et de garanties constitutionnelles et de droit international, le droit d'accès au juge ne coule pas de source, dans nos États de droits démocratiques occidentaux pas plus qu'ailleurs.

mise au rôle – https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/public/fisconet/document/d1fc884c-8e65-41fa-aafd-7738fa026e5f#Pt_1.

⁴⁹ C.C. 5 juillet 2018, n° 87/2018 ; C.C. 16 juillet 2015, n° 103/2015 ; C.C. 26 mars 2015, n° 43/2015.

⁵⁰ C.C. 13 novembre 2014, n° 165/2014 ; CJUE 28 juillet 2016, C-543/14 ; C.C. 23 février 2017, n° 27/2017.