

LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

La Constitution contient, dans son titre IV qui est tout entier consacré aux « relations internationales », une disposition originale. L'article 168 précise, en effet, que dès l'ouverture des négociations en vue de toute révision des traités instituant les Communautés européennes et des traités qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Il ajoute qu'« elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature ».

Cette disposition récente — elle date de 1993 — s'inscrit dans une perspective précise. Il s'agit, selon l'expression consacrée, d'assumer la démocratisation du processus d'intégration communautaire et d'y associer, notamment, les assemblées législatives fédérales.

La préoccupation est heureuse. Est-elle, cependant, consacrée à suffisance ? N'y a-t-il pas lieu d'être attentif aux problèmes juridiques, notamment constitutionnels, que suscitent les changements apportés au droit communautaire ? La négociation, la conclusion, puis l'introduction en droit belge des dispositions du traité de Maastricht ont montré de manière aiguë qu'il était parfois difficile de concilier la poursuite de projets politiques légitimes avec le respect des procédures officielles prévues dans la Constitution, notamment pour sa révision.

Comment se présente le problème ? A l'occasion du débat sur la loi d'assentiment du nouveau traité, des problèmes de constitutionnalité sont soulevés. Ils sont décelés par le Conseil d'Etat. Ils sont amplifiés lors de la discussion devant l'une et l'autre Chambres. Peut-être même un large débat s'ouvre-t-il dans l'opinion publique. A supposer que les critiques juridiques soient fondées, le gouvernement va-t-il suggérer de déclarer un article de la Constitution soumis à révision, de dissoudre les Chambres et de reporter à six mois minimum la poursuite du débat d'assentiment et, *a fortiori*, la ratification du traité ?

Francis DELPÉRÉE est professeur à l'Université Catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat.

Tant pour des raisons de politique intérieure que de politique internationale, le gouvernement sollicite plutôt l'indulgence des Chambres. Il s'engage au besoin à conseiller à son successeur de réaliser la révision qui s'impose.

De cette manière, les dispositions du traité international entrent en fraude dans l'ordre juridique belge. Elles s'y maintiennent. Malgré l'antinomie qui est ainsi consacrée, et même consolidée, entre les règles du droit communautaire et celles du droit constitutionnel, le traité produit ses effets en Belgique. Il s'impose désormais tant aux autorités publiques qu'aux individus. Peut-être même du droit secondaire — tout aussi inconstitutionnel — va-t-il naître dans ces conditions.

Cette façon de faire est peu heureuse. Elle jette la suspicion sur la validité des engagements de la Belgique. Elle dévalorise l'instrument constitutionnel. Elle place le juge constitutionnel dans une situation pour le moins embarrassante.

L'on dira peut-être que la Cour d'arbitrage est en mesure de restaurer la cohérence de l'ordre juridique et de censurer de manière directe les lois d'assentiment et de manière plus indirecte les traités indûment approuvés. La prudence légitime qu'elle manifeste en ce domaine tout comme les modalités qui sont assignées à ses interventions — notamment au contentieux des questions préjudicielles — ne permettent pas, cependant, de considérer que le juge constitutionnel pourra, en toutes circonstances, arbitrer utilement les conflits entre la Constitution et le traité.

Il s'indique de réviser l'article 168 de la Constitution ou — plus exactement — de le compléter en prescrivant un contrôle systématique de la constitutionnalité des traités européens — et, peut-être plus largement, internationaux —. Ce contrôle devrait intervenir à titre préventif. Si une inconstitutionnalité est décelée à ce moment par la Cour d'arbitrage, la procédure d'assentiment ne saurait être engagée sans qu'au préalable ait été opérée une révision de la Constitution. Il convient d'ajouter que, dans cette hypothèse — et celle-là seulement — une procédure simplifiée devrait être aménagée aux fins d'apporter au texte constitutionnel les amendements nécessaires. La Constitution devrait pouvoir être modifiée, sans dissolution préalable des Chambres, par le pouvoir législatif statuant à une majorité qualifiée.