

Rapport belge

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Rapport belge. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 7-1991, 1993. Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux (nouveau bilan : 1981-1991) pp. 211-218;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1993.1193>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1993_num_7_1991_1193

Fichier pdf généré le 14/06/2018

RAPPORT BELGE

*par Francis DELPÉRÉE **

Le titre II de la Constitution belge, tout entier consacré aux droits de l'homme, s'inscrit sous un intitulé « Des Belges et de leurs droits ». Selon l'interprétation usuelle, il ne convient pas d'attribuer à cet intitulé, pas plus qu'à ceux d'autres parties et chapitres de la Constitution ou de la loi, une portée normative. Comment ne pas avoir égard néanmoins aux termes mêmes de la Constitution et à l'esprit de ses dispositions, dont la rédaction — pour une bonne part inchangée — remonte à 1831 ?

A première vue, seules les personnes physiques qui peuvent revendiquer, conformément au même titre II de la Constitution, le bénéfice de la nationalité belge détiennent les droits constitutionnellement reconnus... En clair, les non-Belges ne disposent pas des droits de l'homme... Les personnes morales, fussent-elles belges, ne peuvent pas non plus revendiquer le bénéfice de ces droits...

Il faut montrer que cette première lecture de la Constitution belge est incorrecte. Les étrangers comme les nationaux peuvent, en principe, revendiquer le bénéfice des libertés publiques. Les personnes morales peuvent agir comme les personnes physiques. La Constitution belge définit ses bénéficiaires dans des perspectives englobantes. Un siècle et demi plus tard, nombre d'instruments internationaux confirment cette façon de voir.

Il reste que le statut des titulaires des droits fondamentaux n'est pas entièrement comparable. Des distinctions subsistent. Elles tiennent tant à la personnalité des bénéficiaires qu'à la nature des libertés protégées.

* Doyen de la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, Assesseur au Conseil d'Etat

I. TOUS SEMBLABLES

A. Les Belges et les étrangers

Aux fins de préciser quels sont les bénéficiaires des droits et libertés constitutionnellement reconnus, il faut être attentif à la manière dont est structuré et rédigé le titre II de la Constitution belge, soit ses articles 4 à 24.

Le titre II — « Des Belges et de leurs droits » — s'ouvre par deux dispositions liminaires — les articles 4 à 5 — qui établissent, la précision est loin d'être superflue, les règles de principe sur le statut de la nationalité. De cette manière, la distinction entre Belges et étrangers est affirmée d'emblée. Elle sert de préambule à un exposé plus détaillé sur les droits de l'homme. Ou, mais cela ne revient pas au même, faudrait-il considérer que la nationalité est considérée comme le premier des droits de l'homme, en tout cas celui qui revient comme tel aux nationaux de l'État ?

Suit une disposition cardinale, l'article 6, tout entière consacrée aux règles de l'égalité. Elle traite des droits politiques qui peuvent revenir au citoyen — l'électorat, l'éligibilité, l'accès aux emplois publics — et l'on sait ici encore que ces droits sont, selon une conception traditionnelle, réservés aux nationaux. Mais, en même temps, elle pénètre dans le domaine des droits de l'homme en proclamant, non sans équivoque, que « les Belges sont égaux devant la loi ». Ce que confirme l'article 6 bis, introduit à la faveur de la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 : « la jouissance des droits et libertés » qui sont reconnus à ces Belges-là doit être assurée « sans discrimination ».

Les articles 7 à 24 poursuivent l'énumération. Ils s'inscrivent dans la philosophie qui vient d'être esquissée. Les Belges disposent des droits et libertés qui leur sont reconnus. De manière explicite, les articles 19 et 20 précisent que « les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes » et que « les Belges ont le droit de s'associer ». Il n'est pas interdit de considérer que ce ne sont là que des exemples et que tous les articles contenus dans le même titre doivent s'entendre de la même manière. Seules les particularités de leur rédaction ont voulu qu'il ne soit pas fait état explicitement des droits reconnus aux Belges.

En somme, la Constitution belge établit, en son titre II, que les droits des citoyens et les droits de l'homme sont reconnus aux Belges. Si l'on tient compte des données politiques et sociales qui caractérisaient l'époque à laquelle la Constitution a été rédigée, il faut convenir que celle-ci confère aux mêmes individus le bénéfice des deux catégories de droit. Seuls ceux qui sont Belges, hommes et adultes revendiquent la pleine et entière protection de la Constitution.

Est-ce à dire que ces droits leur sont réservés et que les non-Belges se voient automatiquement privés de l'exercice de ces droits ? Une réponse nuancée mérite d'être apportée à cette question.

En ce qui concerne les droits du citoyen, il ne fait pas de doute que « seuls les Belges », comme le précise l'article 6, peuvent réclamer les attributs de la citoyenneté. En ce sens, une révision de la Constitution — de son article 6, peut-être aussi de son article 4, qui prévoit que « la qualité de Belge » est condition première pour l'exercice des droits politiques — paraît nécessaire pour permettre à des étrangers, fussent-ils privilégiés, d'exercer l'un quelconque de ces droits. Il semble notamment que de tels amendements

soient requis aux fins d'autoriser les ressortissants des onze autres États de la Communauté européenne à accéder à des emplois publics, dans les conditions fixées par l'article 48, 4 du traité CEE.

En ce qui concerne les droits de l'homme, il faut, au contraire, tenir compte des leçons de l'article 128 de la Constitution, inscrit dans un titre VI sous l'intitulé « Dispositions générales ». La disposition est manifestement de principe. Elle veut que « tout étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

La protection accordée aux personnes renvoie sans doute au régime des principales libertés constitutionnelles, spécialement au système de protection qui profite à l'individu — sécurité (article 7 à 9), liberté individuelle (article 7, alinéa 1er)... Elle tient compte également de l'ensemble des libertés individuelles et collectives énumérées par la Constitution.

La protection accordée aux biens renvoie, pour sa part, au régime de protection de la propriété et des droits qui en sont dérivés (articles 11 et 12) ; elle peut tenir compte des dispositions relatives à l'inviolabilité du domicile (article 10) ; elle peut encore prendre en considération les régimes d'indemnisation qui sont prescrits en cas de violation des libertés constitutionnellement reconnues (voy. par exemple, article 24).

La jurisprudence la plus récente de la Cour d'arbitrage confirme cette façon de voir. Non seulement elle permet à la personne étrangère de saisir la haute juridiction constitutionnelle d'un recours en annulation visant à faire censurer l'inconstitutionnalité d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Mais, dépassant cette règle procédurale, elle affirme sans équivoque, même si c'est de manière implicite, que les droits fondamentaux reconnus aux Belges — et, en particulier, celui de l'égalité — reviennent aussi aux étrangers.

Ainsi, dans l'arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990, la Cour d'arbitrage relève que la loi attaquée — celle du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments de mer — peut s'appliquer « à des personnes tant étrangères que belges ». Elle ajoute sans équivoque, même si la formulation négative de la proposition peut sembler cutrieuse : « L'article 128 de la Constitution (qui accorde aux étrangers la même protection que celle qui revient aux Belges) ne s'oppose (...) pas en l'espèce à ce que des étrangers se prévalent des articles 6 et 6 bis (de la Constitution) ».

L'article 6 consacre le principe de « l'égalité des Belges devant la loi » ; l'article 6 bis celui de non-discrimination dans « la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges ». L'interprétation combinée des articles 6, 6bis et 128 de la Constitution conduit à un raisonnement saisissant. Partant de la prémisse selon laquelle « les Belges sont égaux entre eux » et admettant que « les étrangers jouissent de la même protection que celle des nationaux », il conclut qu'« en matière de droits de l'homme, les Belges et les étrangers sont traités de la même manière ».

Il n'est pas besoin d'ajouter que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales retient la même solution. En vertu de son article 1er, l'État contractant doit reconnaître les droits et libertés consacrés dans la Convention, « non seulement à ses propres nationaux et à

ceux des autres États contractants, mais aussi aux ressortissants des États non parties à la Convention et aux apatrides »¹.

B. Les personnes physiques et les personnes morales

Peu familiarisée avec les notions de la personnalité morale, la Constitution belge reconnaît aux Belges et aux étrangers le bénéfice des libertés publiques. C'est « l'homme », voire « le citoyen », qui est désigné de manière implicite comme le destinataire des droits reconnus par le texte constitutionnel.

La rédaction même de plusieurs dispositions constitutionnelles confirment cette interprétation. Seule une personne physique peut être candidate à un emploi public, dans les conditions de l'article 6. Seule elle profite d'une liberté qui revient directement à sa personne, sous la forme d'une liberté qualifiée pour la circonstance d'« individuelle » dans les conditions de l'article 7, alinéa 1er. Seule elle est mise à l'abri de mesures de contrainte pénale qui seraient ordonnées en dehors des prévisions de la loi puisqu'aux termes de l'article 7, alinéa 2, « nul » — c'est-à-dire nulle personne physique — « ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ». A supposer même que des libertés collectives puissent être organisées — réunion (article 19, alinéa 1er) et manifestation (article 19, alinéa 2) — et que leur exercice génère — comme dans le cas de l'association (article 20) — une nouvelle personne juridique, ces droits profitent aux individus et non aux personnes morales.

On ne saurait s'étonner de cette façon de faire. La philosophie libérale qui anime les rédacteurs de la Constitution belge transparaît ici. Entre l'individu et la communauté nationale, il n'y a place pour aucun intermédiaire. Ni la famille, ni l'entreprise, ni la profession ne sont en mesure de s'interposer entre l'individu et la collectivité politique. *A fortiori*, ils ne sauraient concurrencer cet individu sur le terrain du bénéfice des droits de l'homme.

Les évolutions les plus récentes du droit constitutionnel belge conduisent néanmoins à nuancer cette interprétation. A deux points de vue, au moins.

L'article 6 bis, introduit dans la Constitution belge, le 24 décembre 1970, consacre « les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ». Pour sa part, l'article 59 bis, § 7, qui date du même moment, condamne « toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ». La loi du 13 juillet 1973, dite loi du « pacte culturel », se donne pour objet spécifique d'assurer « la protection des tendances idéologiques et philosophiques ».

Rien n'établit que les « minorités » ou les « tendances » prennent elles-mêmes la forme d'une personnalité juridique. Mais il va de soi que des organismes, des institutions ou des autorités qui sont tenues au respect de la Constitution et de la loi et qui peuvent tirer parti de leurs dispositions sont en mesure d'emprunter ces formes d'organisation juridique. De cette manière, des personnes morales peuvent revendiquer le bénéfice des droits reconnus dans les articles 6 bis et 59 bis, § 7 de la Constitution.

¹ J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, n° 76.

L'article 17, pour sa part, est profondément remanié, le 15 juillet 1988. De manière fort simple, mais non sans équivoque², il établit la règle selon laquelle « tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret ». Cette disposition est significative à souhait. Préoccupée de définir le champ des bénéficiaires de la règle d'égalité dans l'enseignement, elle retient tout à la fois des personnes physiques et des personnes morales ; elle n'établit pas de distinction entre les personnes morales de droit privé et celles de droit public.

La leçon mérite d'être généralisée, et l'on peut penser que, si la Constitution devait être réécrite dans plusieurs de ses dispositions, elle tiendrait compte des mêmes préoccupations. Comme l'ont souligné les participants au colloque organisé par le département des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, « ce n'est que par la reconnaissance de droits subjectifs à la personne morale que les droits fondamentaux de la personne humaine pourront être efficacement protégés »... ; « la reconnaissance de libertés à la personne morale comme telle est le moyen le plus efficace de valoriser la liberté individuelle d'association et de lui faire produire ses effets utiles au service des droits fondamentaux de la personne humaine »³.

L'observation vaut sans doute pour les personnes morales de droit privé. Mais comme l'écrit le professeur Jacques Velu, à propos de la Convention européenne des droits de l'homme, « nous voyons difficilement en quoi les arguments invoqués pour faire bénéficier les personnes morales de droit privé des droits reconnus par la Convention ne vaudraient pas aussi pour les personnes morales de droit public »⁴.

Ici encore, le résultat du raisonnement peut paraître paradoxal. Il repose sur une prémisse : l'individu doit être protégé dans ses droits les plus fondamentaux contre l'État et contre les dépositaires quels qu'ils soient de la puissance publique. Il s'enchaîne par une autre observation : toute personne, qu'elle soit physique ou morale, de droit privé ou de droit public, doit bénéficier des mêmes droits. Conclusion : l'État, débiteur de protection, se transforme en créancier de cette même protection. Une question subsiste : les individus seraient-ils, cette fois, les débiteurs de la protection reconnue à la puissance publique ou faut-il chercher ces garants dans la communauté internationale ?

II. TOUS DIFFÉRENTS

A. Les droits des étrangers

Il ne suffit pas d'affirmer que l'étranger jouit d'une protection égale à celle des nationaux. Il convient d'assortir l'énoncé de ce principe de conditions et de restrictions. Il faut aussi rappeler, pour autant que de besoin, que certains étrangers jouissent de protections particulières.

2 F. DELPÉRÉE, « Constitution et enseignement », *Administration publique*, 1989.

3 P. DE VISSCHER, « Allocution de clôture », in *Les droits de l'homme et les personnes morales*, Bruxelles, Bruylant 1970, p. 161.

4 J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n° 85. Adde : J. VELU, « La Convention européenne des droits de l'homme et les personnes morales de droit public », in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, t. II, p. 589.

Les conditions ? Comme l'indique sans équivoque l'article 128 de la Constitution, seul l'« étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens... ». En d'autres termes, seul celui qui a eu accès au territoire, qui y séjourne ou qui y est établi dans les conditions fixées par la loi peut revendiquer le bénéfice des droits constitutionnels.

Les restrictions ? L'étranger se trouve régulièrement sur le territoire de la Belgique. Il y jouit donc de la protection accordée aux personnes et aux biens. Mais ce statut que la Constitution lui octroie peut être assorti d'exceptions. On ne saurait y voir une discrimination au sens précis du terme. La Constitution habilite, dans son article 128, le législateur à organiser des statuts différents pour des catégories différentes de personnes. Au surplus, les exceptions qui sont ainsi établies de manière générale ne peuvent avoir pour effet de vider de son contenu le principe constitutionnel.

Ces exceptions ne touchent les libertés classiques que sur des points restreints. Ainsi la liberté d'aller et de venir peut être mesurée à l'intérieur du territoire. Interdiction ministérielle peut être faite à l'étranger de séjourner ou de s'établir dans certaines communes, si l'accroissement de la population étrangère y devient excessif.

Ces exceptions touchent plus les libertés économiques, sociales et culturelles. Sans aller jusqu'à prétendre que l'aggravation de la condition des étrangers semble proportionnelle à l'accroissement de la législation en matière économique et sociale ⁵, force est de constater que si un grand nombre de lois sociales déterminent leurs bénéficiaires sans tenir compte d'un critère de nationalité et prennent seulement en considération la qualité de travailleur, de chômeur ou de malade, le bénéfice de ces prestations dépend forcément de l'octroi d'une autorisation initiale de travailler en Belgique que les citoyens de l'État ne doivent pas obtenir.

Les protections particulières ? Une distinction est traditionnellement pratiquée entre les étrangers, dits ordinaires, qui bénéficient de la protection que la Constitution et la loi belge leur accordent, et les étrangers, qualifiés de privilégiés, qui jouissent d'une protection renforcée que la coutume internationale, les traités qui lient la Belgique ou la loi belge peuvent leur reconnaître.

Un sort à part est à réserver aux étrangers ressortissants des États membres de la Communauté européenne. Le principe de libre circulation des travailleurs implique, qui ne le sait, que soient abolies, sur le territoire des douze États, toutes discriminations fondées sur la nationalité « en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail » (article 48, § 2).

B. Les droits des personnes morales

A la différence des droits qui reviennent aux individus, les droits qui profitent aux personnes morales peuvent paraître restreints. Ceci tient sans doute à la nature de certains de ses droits et au statut particulier des personnes juridiques.

⁵ F. RIGAUX, « Les notions d'égalité et de discrimination en droit international privé », *Travaux de l'Association Henri Capitant*, Paris, Dalloz, 1965, p. 448.

Certains droits peuvent être revendiqués par les seuls individus pris *«t singuli»* : le droit à la vie, le droit au mariage, le droit à une vie familiale... D'autres pourront être exercés tant par la personne physique que par la personne morale : liberté d'expression, liberté d'enseignement, liberté d'association, liberté des cultes...

Les personnes morales, quant à elles, n'ont de finalité qu'au service de la personne humaine. L'affirmation de droits spécifiques ne peut avoir pour objet d'étouffer les droits qui reviennent aux individus, moins encore aux membres de l'association, de la société ou de l'entreprise. On ne saurait ignorer néanmoins que la personne morale a des droits distincts de ceux qui la composent.

Encore faut-il, comme l'a rappelé le professeur Paul De Visscher, tenir compte de deux principes qui dominent la matière de la capacité des personnes morales ⁶. Le premier est le principe de spécialité, dans la mesure où la personne morale ne possède de droits que s'ils sont nécessaires à la réalisation de son objet social. A ce point de vue, les droits de la personne morale sont toujours des droits particuliers, alors que ceux de l'individu sont absolus. Le second principe est celui de l'effet utile, dans la mesure où la personne morale possède — de plein droit et sauf disposition contraire — tous les droits nécessaires ou inhérents à la réalisation de son objet social. La personne morale est une personne instrumentale. Sa constitution requiert qu'elle ait les moyens de réaliser les fins pour lesquelles elle a été aménagée.

Une question subsiste. Des conflits peuvent s'instaurer entre l'affirmation des droits de l'individu et celle des droits de la personne morale. Est-il permis de considérer que les droits de l'un prévalent sur ceux de l'autre ? Comment trancher ce conflit de droits ?

Une question particulière a été soulevée par la doctrine constitutionnelle. Comment concilier les droits qui reviennent à l'individu et ceux qui appartiennent à l'État, en tant que personne morale de droit public ? Le professeur Jacques Velu synthétise ces discussions en observant ce qui suit : « A partir du moment où l'on admet que les droits de l'homme sont opposables aux individus et aux groupements privés, il n'existe pas de motif valable pour protéger uniquement les personnes morales de droit privé et certaines personnes morales de droit public contre les actes des individus et des groupements, attentatoires aux droits fondamentaux : il y a, au contraire, d'autant plus de raisons d'étendre cette protection à l'État que celui-ci a l'obligation de sauvegarder les intérêts les plus généraux de la collectivité » ⁷.

CONCLUSION

Le principe d'égalité a été élevé par les dispositions constitutionnelles relatives à la Cour d'arbitrage à une particulière dignité. Voici le juge constitutionnel amené à censurer les lois, décrets et ordonnances au nom de cette règle cardinale.

6 P. DE VISSCHER, *op. cit.*, p. 162.

7 J. VELU et R. ERGEC, *op. cit.*, n° 86.

Comment l'affirmation du principe d'égalité devant la loi n'irait-elle pas jusqu'à gommer les différences apparentes entre les bénéficiaires des libertés constitutionnelles. Belges et étrangers, individus et personnes morales apparaissent comme des destinataires comme les autres du régime de protection constitutionnelle. Des nuances subsistent et des régimes particuliers persistent. Mais ne vont-ils pas être gommés au nom du principe de non-discrimination ?

L'égalité a sa propre logique. Elle donne de nouvelles dimensions à la liberté.