

ÉTUDES DOCTRINALES

LA CONSTITUTION — CARREFOUR

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

Sous prétexte de s'inscrire dans une perspective synthétique et de faire œuvre commode d'un point de vue pédagogique, la doctrine a tendance à gommer quelques-unes des spécificités les plus marquantes du droit constitutionnel contemporain.

Toutes les constitutions du monde s'inscriraient dans un même moule. Les « traditions constitutionnelles européennes », relayant les apports du droit constitutionnel américain, auraient servi de creuset à l'élaboration de ce modèle universel.

L'analyse des réalités constitutionnelles, sans même parler des contingences politiques, conduit à récuser cette vision uniforme et, pour tout dire, simplificatrice de la réalité. Il faut revendiquer, ici comme d'ailleurs, le droit à l'exception constitutionnelle — qui est peut-être, d'ailleurs, une forme d'exception culturelle —.

Le comparatisme n'est pas le rouleau compresseur qui aplanit la route pour supprimer les bosses et les ornières. Il est l'instrument de mesure qui permet de relever, voire de souligner les différences de niveau entre systèmes institutionnels, quitte à suggérer, dans un deuxième temps de la réflexion et de l'action, les adaptations qui permettront, pour autant que les gouvernants et les gouvernés le veuillent, de rapprocher les points de vue.

Comment un modèle unique pourrait-il s'imposer dans ces conditions ? Une réalité s'impose d'évidence, même si elle est trop souvent mise sous le boisseau. La forme de l'Etat détermine la forme de la Constitution. Ou, si l'on préfère, la forme de la Constitution détermine la forme de l'Etat. L'Etat fédéral, en particulier, ne conçoit pas, ne modifie pas et ne contrôle pas la Constitution de la même manière que ne le ferait une société politique unifiée.

Dans l'Etat fédéral, la Constitution reçoit un statut spécifique. Et même une place particulière. Elle n'est pas le point qui marque le sommet de la

Correspondant de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de France, professeur à l'Université catholique de Louvain.



pyramide. Celui qui détermine notamment la hiérarchie des règles de droit. Elle est le point qui indique le centre d'un carrefour. Celui par où passent l'ensemble des interventions des autorités publiques — qu'elles soient fédérales ou fédérées ou qu'elles s'inscrivent dans l'ordre international —.

Cette considération peut être illustrée au départ de l'expérience de l'Etat belge — qui a fait choix successivement de formes unitaires et de formes fédératives de gouvernement —.

CHAPITRE I^{er}. — LE SENS DE LA CONSTITUTION

La Constitution se présente volontiers comme la règle juridique qui vise à établir le statut des différentes autorités publiques et à déterminer les droits du citoyen au sein de l'Etat. La règle suprême s'impose à tous, gouvernants et gouvernés. Conçue sur le mode unilatéral, elle n'a pas besoin du consentement de ceux qui y seront naturellement soumis. Elle a pour tâche première d'inscrire cet encadrement institutionnel dans la durée. Et si l'aménagement d'un Etat fédéral avait pour objet, ou pour effet, de mettre en question ces évidences et d'inviter à regarder la Constitution avec d'autres yeux ?

§ 1^{er}. — *La perspective contractuelle*

Dans un Etat fédéral, la Constitution ne remplit pas la même fonction que dans un Etat unitaire. Elle n'est pas la norme suprême que la Nation unifiée se donne un jour et qu'elle entend imposer à tous. Elle devient le pacte que les différentes sociétés politiques qui composent un Etat entreprennent de négocier, qu'elles acceptent de signer et qu'elles s'engagent, il faut l'espérer, à respecter.

Voici le phénomène nouveau. La règle constitutionnelle n'a de sens que si elle bénéficie du consentement de ceux à qui elle s'adresse. « La règle et le consentement », pour citer le beau titre, un peu énigmatique, il est vrai, d'un ouvrage ancien de René Rémond.

La Constitution est norme consensuelle autant que norme imposée. Elle prend, dans ce contexte, un relief particulier. Elle ne se contente pas de définir les droits des citoyens. Elle ne se limite pas à organiser le statut des autorités publiques. Elle se donne pour tâche de distribuer les compétences et les moyens entre les collectivités qu'elle institue. Elle s'efforce de déterminer les règles de leur vie commune. Elle se préoccupe d'instaurer les procédures qui résorberont les conflits qui peuvent naître entre leurs autorités. Elle s'adapte régulièrement pour tenir compte des évolutions économiques et sociales, sans parler des desideratas des parties composantes.

La Constitution est norme négociée plutôt que norme édictée. Elle enregistre plus qu'elle ne crée. Elle établit un constat plus qu'elle ne suscite le mouvement. Elle fait œuvre de compromis. Elle est le traité d'armistice que des forces politiques diverses, sinon contradictoires, acceptent de conclure pour mettre, provisoirement, fin à leurs antagonismes. Elle instaure la paix autant qu'elle évite la guerre. Elle se situe à la résultante de préoccupations qui tiennent tout autant de la diversité que de l'unité.

Poussée à l'extrême, la perspective contractuelle conduit à considérer que l'Etat fédéral ne saurait détenir d'attributions et de moyens que ceux que veulent lui consentir les collectivités fédérées. Dans une certaine mesure, l'article 35 de la Constitution belge s'inscrit dans cette perspective. Même s'il n'est pas actuellement d'application effective, cet article laisse entendre que les attributions résiduelles — celles qui ne sont conférées ni aux autorités fédérales, ni aux autorités communautaires et régionales — reviennent, par principe, à celles-ci. Ou, dit en termes plus politiques, il revient aux collectivités fédérées de s'accorder pour déterminer ce que l'Etat fédéral continuera à exercer à titre subsidiaire comme fonctions. L'on ne peut s'empêcher de poser cette question : « Et si elles ne s'entendent sur rien ou si elles ne parviennent à s'accorder que sur un strict minimum ? ».

Des changements législatifs inopinés peuvent renforcer cette façon de voir. L'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a été modifié le 13 juillet 2001. Il permet à la loi spéciale et même à la loi ordinaire de disqualifier les interventions que la Constitution semblait réserver au législateur fédéral. Pour autant que les textes n'aient pas fait l'objet de modification après 1980, les compétences initialement dévolues au législateur national pourront être exercées simultanément ou alternativement par l'Etat fédéral, les communautés ou les régions.

Si l'on sait que les lois spéciales sont adoptées à la majorité des deux tiers, mais doivent aussi recueillir une majorité au sein de chaque groupe linguistique de chacune des Chambres législatives, on y verra l'amorce d'un processus qui confère aux collectivités fédérées une part déterminante, tant sur le plan politique que juridique, dans les opérations de réforme des institutions publiques.

§ 2. — *La perspective fédérative*

Les appellations peuvent être trompeuses. Dans un Etat fédéral, la Constitution est d'ordinaire qualifiée de fédérale. Comme si elle n'avait d'autre fonction que de constituer les autorités fédérales et de déterminer leurs responsabilités. Cette conception est tronquée. La Constitution commande l'ensemble du système fédératif. Les prescriptions qu'elle édicte valent tant pour l'Etat fédéral que pour les collectivités fédérées, sans

oublier les collectivités subordonnées (1). Seule une perspective globale et intégrative répond au schéma constitutionnel.

Certes, le pouvoir constituant est composé au départ d'autorités fédérales. Spécialement en Belgique, les autorités fédérées ne sont guère associées, si ce n'est de manière indirecte ou informelle, au processus de révision de la Constitution (*infra*). Il n'empêche. La Constitution dite fédérale régit l'ensemble. Elle instaure les collectivités fédérées. Elle détermine, en tout cas dans leurs grandes lignes, leurs attributions et leurs moyens. Elle commande les relations qui peuvent exister entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées.

Les appellations peuvent induire en erreur à un autre point de vue. Les collectivités fédérées peuvent être tentées de se donner, sous une forme ou sous une autre, une constitution. A côté de la Constitution belge, pourquoi pas des constitutions wallonne, flamande et bruxelloise, mais aussi francophone et germanophone ? Pourquoi se contenter d'une seule espèce dans le genre constitutionnel ? Pourquoi pas des chartes distinctes et propres à chaque collectivité fédérale ou fédérée ?

Le tout est de s'entendre sur les mots. Si le vocable « constitution » sert à désigner la règle statutaire qui établit les institutions d'une collectivité politique, voire qui définit les droits spécifiques de ses ressortissants, il n'y a aucun inconvénient à qualifier une telle norme d'institutionnelle et, pourquoi pas ?, de constitutionnelle. Toute société politique, et même toute institution, tout groupe, toute association, a, d'une certaine manière, sa constitution...

Si la Constitution ne se définit pas seulement par son objet mais aussi par des caractéristiques intrinsèques, et notamment par la supériorité de ses dispositions par rapport à celles que contiennent d'autres règles de droit interne, il ne peut, en revanche, y avoir qu'une Constitution (2).

§ 3. — *La perspective inachevée*

L'Etat fédéral est un perpétuel chantier. Né d'un rapport de forces, il se construit sur l'équilibre toujours instable que des tendances contradictoires peuvent composer. Il n'est pas dit que cet équilibre soit imposé une fois pour toutes. Au contraire, il y a lieu d'en réviser de manière régulière les éléments, aux fins d'apaiser les tensions, de désamorcer les pièges et, si possible, de résoudre les conflits les plus aigus.

(1) F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 261.

(2) La Région wallonne, la Communauté française et la Communauté flamande disposent d'une faculté limitée de libre organisation. Elles l'exercent par décret spécial. Un tel décret peut faire l'objet d'une annulation par la Cour d'arbitrage. A quel titre pourrait-il revendiquer l'appellation constitutionnelle ?

Le recours à des lois spéciales permet de réaliser des adaptations du système constitutionnel sans devoir procéder à des révisions en bonne et due forme. Dans plusieurs de ses dispositions, la Constitution belge se contente d'établir quelques règles de principe. Pour leur mise en œuvre, elle ne fait pas appel à la loi ordinaire, soit au législateur fédéral statuant à la majorité absolue, mais requiert l'élaboration d'une loi spéciale, étant entendu que celle-ci doit notamment être élaborée à la majorité qualifiée des deux tiers et doit recueillir une majorité dans les deux groupes linguistiques de parlementaires.

Les modalités d'élaboration de la loi spéciale, comme le contexte politique dans lequel elle est conçue, invitent à rapprocher cet instrument législatif de la norme constitutionnelle. Non pas que la loi spéciale puisse être assimilée à la Constitution. Elle n'a pas valeur constitutionnelle. Elle est donc tenue de respecter l'ensemble des dispositions de la Constitution (3). Il n'empêche. La Constitution et la loi spéciale sont appelées à faire œuvre complémentaire.

Est-il besoin d'ajouter que ces prescriptions n'ont pas toujours été respectées ? La loi spéciale du 13 juillet 2001 vise à augmenter les compétences des communautés et des régions. Elle le fait sans tenir compte de dispositions constitutionnelles qui avaient pourtant pour objet de réserver des attributions précises, par exemple dans le domaine de l'organisation des collectivités locales, aux autorités fédérales. Ces façons de faire peuvent ébranler la confiance que les citoyens sont en droit de porter aux textes constitutionnels et aux valeurs et intérêts qu'elle peut véhiculer (4).

CHAPITRE II. — LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Dans un Etat unitaire, il convient que la révision de la Constitution ne se réalise pas trop souvent et que les équilibres initialement prescrits ne soient pas trop régulièrement mis en cause. Il faut aussi qu'une volonté politique unifiée, plus unifiée encore que d'habitude, serait-on tenté d'écrire, se manifeste pour la circonstance. Il importe que la révision n'opère pas de bouleversements de l'ordre juridique établi.

Et dans un Etat fédéral ? Quelques-unes de ces certitudes peuvent s'évanouir. Le rythme des révisions peut s'accélérer. Leur ampleur aussi. La procédure mise en œuvre peut s'efforcer de rendre compte de la diversité institutionnelle qui est organisée au sein de l'Etat.

(3) Le législateur spécial peut être tenté de s'affranchir de ce corset constitutionnel « La nouvelle configuration de la Belgique », *J.T.*, 2001, p. 601.

(4) « La nouvelle vague fédéraliste », *R.F.D.C.*, 2001, n° 48, p. 675.

§ 1^{er}. — *Le rythme de la révision*

Il n'y a pas lieu de modifier la Constitution de la même manière que l'on modifie la loi, qu'elle soit fédérale ou fédérée. C'est une question de sécurité juridique pour l'Etat et pour ses composantes, sans même parler du statut des citoyens. Un rythme plus lent s'impose. Différentes techniques institutionnelles — telle que la dissolution préalable des chambres, la nécessité de réunir des quorums de présences et de suffrages, l'obligation de recueillir l'accord des deux chambres... — peuvent servir cet objectif. La Constitution instaure la continuité plus qu'elle ne ménage les ruptures.

Pendant près de cent cinquante ans, le rythme des révisions constitutionnelles en Belgique s'est inscrit dans cette préoccupation. Il est même particulièrement lent. Soixante-deux ans avant une première révision, vingt huit avant une deuxième... Et ce dans des domaines limités, à savoir l'extension du droit de suffrage et la réforme du Sénat.

L'entrée de la Belgique dans les institutions européennes va susciter des réformes plus ponctuelles mais plus radicales, avec l'insertion, en 1970, de ce qu'il est convenu d'appeler ailleurs la clause « Europe ». Depuis lors, le rythme s'est accéléré, pour ne pas écrire : emballé. L'aménagement d'un Etat fédéral conduit à réaliser des révisions constitutionnelles en chaîne : 1970, 1980, 1988, 1993-1994 et, d'une certaine manière, 2001.

Il faut prendre acte de l'émergence de l'opération constitutionnelle comme entreprise habituelle, pour ne pas dire : courante, dans la vie politique de l'Etat. A vrai dire, plus personne ne s'étonne de cette situation. La Constitution est, une nouvelle fois, révisable. Mieux même. Elle est révisée. Non pas pour quelques décennies, mais pour quelques années, voire quelques mois.

S'interrogeant sur le rythme des révisions constitutionnelles en Belgique (5) et constatant, comme il se doit, une multiplication de ces procédures au cours des trente dernières années — en moyenne, une tous les six ans —, X. Delgrange et H. Dumont s'interrogent à bon droit sur l'hypothèse de l'accélération du temps juridique. Mais pourquoi ne pas se demander si l'organisation d'un Etat fédéral bicommunautaire n'entraîne pas cet étalement et cette multiplication des phases de révision constitutionnelle ? Et si l'insertion de la Belgique fédérale dans une Europe qui pourrait être elle-même devenir fédérale n'explique pas aussi ce mouvement ? L'intégra-

(5) X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique », *A.P.T.*, 1999, p. 210 : « Au cours des 31 dernières années, entre 1968 et 1999, le *Moniteur belge* a enregistré plus de déclarations de révision, soit 7, qu'au cours des 136 premières années, soit 5... Plus significativement encore, le nombre des modifications adoptées passe de 34 pour la première séquence (1831-1968) à 120 pour la seconde (1968-1999) » (ici, p. 217).

tion européenne ne fournit-elle pas en effet une deuxième explication fédéraliste au mouvement constitutionnel ?

La Belgique n'est pas seule à modifier sa Constitution et à le faire à pas redoublés. Depuis quelque temps, les Etats européens sacrifient tous, pour une large part, à la fièvre constitutionnaliste. France, Grèce, Italie, Luxembourg, République fédérale d'Allemagne, pour n'en citer que quelques-uns. L'insertion dans l'Union européenne qui repose, elle, sur un partage des pouvoirs entre l'Union et les Etats membres, voire leurs régions, n'est pas étrangère à cette façon de procéder.

§ 2. — *L'ampleur de la revision*

La Constitution belge prescrit qu'une révision de la Constitution ne sera permise sans qu'une liste de dispositions révisables aient été établie au préalable. L'intention est de ne réaliser que des révisions partielles et sur des questions soigneusement sélectionnées. Comment ne pas observer que cette prescription de procédure ne suffit plus à endiguer la préoccupation des autorités constituantes de procéder à des révisions toujours plus ambitieuses du texte constitutionnel ?

D'une part, le pouvoir législatif qui intervient au stade préconstituant peut être enclin à inscrire dans la déclaration de révision de la Constitution un nombre toujours plus considérable de dispositions constitutionnelles révisables. Ce qui ne limite guère l'appétit des autorités révisionnistes.

D'autre part, le pouvoir constituant qui opère le travail effectif de révision peut être amené à considérer que le carcan qui lui est assigné l'a été à mauvais escient et entreprend, au nom de la souveraineté qu'il exprime, d'outrepasser les limites du mandat qui lui a été confié.

Si la réforme va dans le sens de l'attribution de compétences et de moyens supplémentaires aux collectivités fédérées, celles-ci ne seront pas encouragées à intervenir pour dénoncer ce coup de force constitutionnel.

Autre conséquence du phénomène que l'on décrit. La révision de la Constitution cesse d'être intermittente. Elle devient permanente. Elle est l'une des opérations courantes que le système institutionnel se doit de pratiquer. Elle n'apparaît plus comme l'opération solennelle que, dans des conditions exceptionnelles, les forces politiques d'un pays décident de mettre en œuvre. Elle conduit à une forme de dévaluation de l'instrument constitutionnel.

L'ampleur de la réforme ou des réformes peut être telle que l'auteur de la Constitution entreprend une codification, une coordination et même une renumérotation des dispositions de la Constitution. Telle est l'objet de l'opération réalisée le 17 février 1994.

« Le pouvoir constituant entend ainsi exprimer la préoccupation de marquer une pause dans le processus de changement des structures de la Belgique. Codifier le texte, c'est une manière d'indiquer que la réforme de l'Etat est provisoirement au moins, terminée. C'est une façon de souligner qu'une part essentielle du travail a été accomplie. Comme le bouquet de l'entrepreneur sur la charpente du toit, elle entend signifier que le gros œuvre est sur le point d'être achevé » (6).

§ 3. — *La procédure de revision*

L'article 195 de la Constitution permet d'associer un grand nombre d'autorités publiques au travail constituant. Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle essentiel dans le travail d'initiative et de sanction. Les chambres législatives, travaillant sur pied d'égalité, peuvent remplir une fonction éminente dans le travail de discussion et d'amendement des textes proposés. Même l'opinion publique peut, si elle le veut et si elle comprend la portée de l'opération, faire connaître ses préoccupations — puisque aucune révision de la Constitution ne peut intervenir sans dissolution préalable, et donc sans renouvellement, des chambres législatives —.

Les Communautés et les Régions, soit les collectivités fédérées, sont-elles en mesure de faire entendre leur voix dans le cours de la procédure ? C'est une réponse nuancée qui doit être apportée à cette question. La majorité des deux tiers qui est requise pour le vote de tout texte constitutionnel. Elle permet au groupe le moins nombreux — soit les francophones qui représentent quelque 42 % de la population — de s'opposer à des propositions qui ne rencontreraient pas leur assentiment. La sanction gouvernementale qui doit intervenir est le fait d'un conseil des ministres paritaire où les deux composantes majeures de l'Etat fédéral sont représentées sur pied d'égalité. Il y a là des mécanismes fédéraux qui préservent les droits des collectivités fédérées.

Par contre, les collectivités fédérées ne sont pas représentées telles quelles dans le pouvoir constituant. La Région bruxelloise et la Communauté germanophone, au surplus, ne bénéficient pas non plus d'une représentation informelle. Il est permis de se demander si l'article 195 de la Constitution ne mériterait pas d'être corrigé sur ce point et s'il n'y aurait pas lieu de concevoir des mécanismes plus proches de ceux qui commandent l'élaboration des lois spéciales.

C'est dans cet esprit qu'il a déjà été suggéré d'écrire à l'alinéa 4 de l'article 195 : « Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents *et si*

(6) « La révision de la Constitution et la codification », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 137.

la majorité des membres de chaque groupe linguistique ne se trouve réunie. Nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés » (7).

CHAPITRE III. — LE CONTRÔLE DE LA CONSTITUTION

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est l'une des idées maîtresses du droit public contemporain. Et chacun de montrer l'importance d'une telle vérification pour la protection des droits de l'homme dans l'ordre interne.

L'instauration d'une Cour constitutionnelle fédérale s'inscrit pourtant dans une autre perspective. Il faut, au premier chef, préserver l'équilibre des pouvoirs entre la Fédération et les collectivités fédérées. Il faut préserver un statut équivalent, au regard des droits de l'homme, pour tous les citoyens. Il faut encore concilier les interventions du droit international, et spécialement du droit européen, avec celles du droit national, dans son double étagement fédéral et fédéré.

§ 1^{er}. — *Le partage des pouvoirs*

Dans un Etat fédéral, la Cour constitutionnelle est fédérale, au sens plein du terme. Elle fait partie des institutions qui sont constituées à ce niveau. Plus fondamentalement, elle a pour tâche de veiller au bon fonctionnement de l'Etat fédéral, dans son ensemble, en ce compris le niveau fédéral et les niveaux fédérés de gouvernement. Malgré les ambiguïtés que l'appellation peut véhiculer, la dénomination procurée à la cour de justice constitutionnelle en Belgique rend compte de cette préoccupation. Elle est « Cour d'arbitrage ». Ce qui signifie qu'elle doit trancher, par priorité, les conflits qui peuvent se présenter entre les interventions législatives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. Elle doit le faire eu égard aux prescriptions de la Constitution et des lois spéciales qui en prolongent les dispositions (8).

Si la Cour fédérale devait échouer dans cette tâche, quitte à trancher utilement les conflits constitutionnels qui se révèlent dans l'enseignement ou dans l'exercice des principales libertés constitutionnelles, elle manquerait à sa mission primordiale, à savoir assurer la pacification des relations institu-

(7) « Le processus de modification de la Constitution belge », *Revue parlementaire canadienne*, 1991, vol. 14, n° 3, p. 20.

(8) « Au regard de la Constitution », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage. Dix ans de jurisprudence constitutionnelle* (dir. F. DELPÉREE, A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN), Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 9.

tionnelles entre les différents partenaires au sein de l'Etat fédéral. Si elle réussit dans cette tâche, ce qui, de l'avis général, est tout à la fois délicat et indispensable, elle contribue, au contraire, au bon fonctionnement d'une société politique complexe. De ce point de vue, l'œuvre accomplie depuis quinze ans par la Cour d'arbitrage est irremplaçable.

On le relevait récemment (9). Les arrêts rendus par la Cour en matière de partage des pouvoirs ne sont pas les plus nombreux. Ils restent néanmoins les plus significatifs. Et, en ce sens, les plus utiles.

La Constitution ne rend pas exactement compte de cette préoccupation essentielle. Elle assigne à la Cour d'arbitrage la tâche de statuer notamment sur les conflits entre lois (fédérales), décrets (communautaires et régionaux) et ordonnances (communautaire et régionale). Elle ne laisse pas entendre à suffisance que, dans un Etat fédéral, ce contentieux est éminemment constitutionnel puisque c'est la Constitution qui est règle d'organisation des institutions et règle de partage des pouvoirs.

§ 2. — *La protection des droits de l'homme*

Dans un Etat fédéral, les droits de l'homme font partie du patrimoine commun des collectivités politiques qui sont réunies dans l'Etat fédéral. Chacune d'elles peut contribuer à sa manière à la protection de tels droits. L'on ne peut que se féliciter de cette entreprise commune. Il y a, cependant, des raisons d'être inquiet.

La promotion des droits de l'homme, surtout s'ils prennent la forme de droits à des prestations culturelles ou sociales, peut révéler des concurrences insupportables entre collectivités politiques et engendre des pratiques ségrégationnistes à l'égard de ceux qui n'appartiennent pas, à strictement parler, à la collectivité particulière.

Dans cette perspective, la Constitution devient moins le document qui permet d'affirmer que tout homme bénéficie d'un ensemble de droits et de libertés, toutes générations de droit confondues, que la norme qui justifie l'instauration de régimes particuliers qui ne profiteront jamais qu'à des catégories particulières de personnes.

Il n'est pas dit que cette conception soit acceptable. Dès l'instant où la Constitution laisse à l'Etat fédéral, aux communautés et aux régions le soin de procurer application effective aux libertés constitutionnelles, elle permet à chaque collectivité politique de tirer parti du partage des pouvoirs pour établir, en ce qui la concerne, des règles particulières. Des politiques sectorielles, plutôt que des politiques générales, peuvent voir le jour. Le champ d'application des droits et des libertés, plutôt que de s'étendre, a tendance

(9) F. DELPÉRÉE, C. HOREVOETS, A. RASSON-ROLAND et B. RENAULD, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle*, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2000, p. 551.

à se réduire. On ne peut que regretter cette vision malthusienne de la promotion des libertés publiques.

§ 3. — *La conciliation droit interne —
droit international*

La Constitution sert encore de point de passage entre le droit international, et spécialement le droit européen, le droit national et les droits communautaires et régionaux

Sans qu'il y ait lieu de s'interroger une fois encore sur le type de relations qui doit exister entre les normes de droit international et celles de droit national, il faut constater que la Constitution peut jouer, dans ce débat, un rôle modeste mais indispensable. C'est elle qui institue les autorités de justice, et spécialement les institutions de justice constitutionnelle. Elle leur permet de se prononcer, très concrètement, sur les liens qui peuvent ou qui doivent exister entre le droit national et le droit international. Elle indique les conditions dans lesquelles une règle de droit international peut, en ce qui concerne le Belgique, être valablement conclue. Elle précise les conditions dans lesquelles cette règle sera d'application en Belgique. Elle rappelle les contrôles préventifs et répressifs dont cette règle sera éventuellement l'objet.

Cette fonction est particulièrement importante dès l'instant où les autorités fédérales ne disposent plus de la responsabilité exclusive de faire œuvre utile sur le plan international mais en partagent les attributions avec les autorités communautaires et régionales. La cohérence du droit interne et celle du droit international qui s'applique en Belgique passe par la vérification de la conformité des divers engagements internationaux aux dispositions de la Constitution.

*
* *

Dans l'Etat fédéral, la Constitution a, plus qu'ailleurs, vocation de carrefour. Si tout ne s'y passe pas, chacun y passe. Si possible, dans l'ordre, selon les priorités qui y sont instaurées, en suivant les chemins qui sont balisés. La circulation se développe ailleurs. L'objectif n'est pas d'atteindre le carrefour mais de s'y repérer, de franchir l'obstacle et de trouver une voie assurée.

En quelques-unes de ses dispositions, la Constitution belge peut servir de carrefour. L'instauration d'une Cour d'arbitrage permet notamment de mieux aiguiller les interventions des uns et des autres.

D'autres dispositions ne s'inscrivent pas, ou pas encore..., dans cette perspective. La procédure de révision de la Constitution, en particulier,

laisse peu de place aux interventions formalisées des collectivités fédérées. Cette anomalie gagnerait à être corrigée.

Quelques dispositions vont même à contre-courant d'une entreprise d'organisation rationnelle des pouvoirs et des fonctions.

Dans l'ordre interne, la disposition inscrite dans l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et selon laquelle les interventions législatives peuvent s'entendre tantôt comme des interventions fédérales, tantôt comme des interventions fédérées sème le chaos.

Dans l'ordre international, la multiplication des catalogues en matière de droits de l'homme ne valorise pas l'instrument constitutionnel, dévalue les instruments juridiques qui se préoccupent de définir les droits de l'homme, prive le citoyen d'une garantie effective de ses droits.

Dans le domaine des relations entre le droit interne et le droit international, la justice constitutionnelle fait entendre des sons nouveaux. Mais les juridictions judiciaires et administratives ne sont pas toujours à l'abri de la tentation de réinstaurer des formes de contrôle diffus. Elles pourraient éprouver l'envie de faire prévaloir, coûte que coûte, la primauté de la disposition de droit international ou du droit européen, la plus minime soit-elle, sur les préoccupations les plus fondamentales de la Constitution.

La Constitution—carrefour est, spécialement dans l'Etat fédéral, l'endroit où se croisent plusieurs voies. Et non le lieu où plusieurs véhicules se télescopent. L'Etat constitutionnel, qui est la forme la plus achevée de l'Etat de droit, est celui qui réalise l'exploit d'ordonner les interventions de l'Europe, de l'Etat, des communautés et des régions et, il n'y a pas lieu de les oublier, des citoyens.