

LA MODIFICATION DES COMPÉTENCES DE LA COUR D'ARBITRAGE. OBSERVATIONS DE SYNTHÈSE

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

Aux termes d'un débat animé — auquel ont notamment participé, outre les intervenants déjà cités, MM. Michel Melchior, président de la Cour d'arbitrage, Marc Bossuyt, juge auprès de la même Cour, Robert Andersen, conseiller d'Etat, Paul Nihoul, auditeur au Conseil d'Etat, Mmes Riet Leysen, Anne Rasson-Roland et Marie-Françoise Rigaux, référendaires à la Cour d'arbitrage, MM. les professeurs Olivier De Schutter, Louis Favoreu, Yves Lejeune, Michel Mahieu, Patrick Peters et Paul Van Orshoven, MM. François Tulkens et Sébastien Van Drooghenbroeck, assistants, Me Thiry, avocat —, il est possible, sinon de tirer quelques conclusions, du moins de faire quelques observations. On les rassemble ici de manière synthétique.

1. — La première observation portera sur la méthodologie suivie. La réunion de travail de Louvain-la-Neuve avait, pensons-nous, sa raison d'être. Le gouvernement conçoit ses projets. La Cour d'arbitrage fait part de ses préoccupations. Le Conseil d'Etat fera ses observations. Le Parlement devra s'attacher à trouver, dans les deux chambres, la majorité des deux tiers qui lui permettra de faire œuvre utile. Tel est le schéma classique.

Pourquoi l'Université, plus exactement : les universités, ne ferait-elle pas entendre, dans le même moment, ses préoccupations ? Elle fera œuvre utile, semble-t-il, si elle s'exprime en toute liberté, mais aussi en toute responsabilité..., avant que l'œuvre constitutionnelle et législative ne soit définitivement accomplie. Elle fera œuvre bénéfique si, plutôt que de se livrer à des jeux politiques, elle n'hésite pas à dire les mérites et les défauts des textes qui sont à l'examen. Elle fera œuvre originale si elle n'entend pas, à cette

Francis DELPÉRÉE est professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain et assesseur à la section de législation du Conseil d'Etat. Il est président du Centre d'études constitutionnelles et administratives.



occasion, empiéter sur les attributions qui reviennent aux autorités constituées.

Travailler de la sorte, c'est-à-dire de manière constructive, vaut mieux que de maugréer en coulisses ou de se livrer, après-coup, à un dénigrement systématique des solutions intervenues.

2. — La deuxième observation est d'ordre plus stratégique, certains diront : politique. Plusieurs intervenants se sont montrés critiques. Ils ont regretté notamment que les réformes envisagées n'aillent pas assez loin. Pourquoi la référence au seul article 172 de la Constitution et pourquoi pas à toute la fiscalité ? Pourquoi la prise en compte de la seule Convention européenne des droits de l'homme et pourquoi pas celle de tous les traités internationaux qui se donnent le même objet ? Pourquoi la seule exception du référé et pourquoi pas un régime dérogatoire pour toutes les procédures d'urgence ?

Ces questions sont légitimes. Elles sont pertinentes. Il faut espérer qu'elles reçoivent une réponse technique appropriée. Mais ces critiques ne peuvent masquer l'essentiel, à savoir le sens du mouvement qui s'amorce. La Cour d'arbitrage est une juridiction constitutionnelle spécialisée, selon l'expression connue. Toute réforme qui va dans le sens d'une extension du champ d'analyse constitutionnelle de cette juridiction va dans le bon sens. Toute réforme qui s'attache à mieux cibler, notamment dans le temps, ses interventions participe à un mouvement qu'il faut encourager, sans réserve.

Aux promoteurs de la réforme, j'ai envie de dire : « La démarche part d'une bonne intention. Il faut continuer sur la même route, aujourd'hui ou demain. Entretemps, il faudra fermer les oreilles aux voix des sirènes de la nostalgie, toujours prêtes à remettre en cause les acquis constitutionnels ou à chercher ailleurs des protections équivalentes. Il faut poursuivre l'œuvre entreprise, en soigner les détails, en mesurer les applications concrètes, en tirer les conséquences institutionnelles ». Au vu des projets gouvernementaux, les plus patients acquiesceront : « C'est un pas dans la bonne direction ». Les plus impatients trépigneront : « Il serait temps d'accélérer le mouvement ».

Prenons garde, en tout état de cause, de ne pas céder aux joies de la critique gratuite, de rejoindre ainsi le camp des éternels grognons, voire d'apporter de l'eau au moulin de ceux qui, n'ayant pas complètement désarmé, attendent les premiers faux pas de la Cour d'arbitrage ou ceux d'un législateur qui serait attentif à mieux définir son statut et ses attributions.

En politique, seuls les actes comptent. La réforme de la Cour d'arbitrage — qui pourrait intervenir durant l'année parlementaire 2000-2001 — représenterait de ce point de vue un moment important dans l'histoire, toute jeune encore, de la justice constitutionnelle en Belgique.

3. — La question des *droits de l'homme* est au cœur de toute réflexion contemporaine, en Belgique comme ailleurs, sur les attributions des institutions de justice constitutionnelle.

La double réforme engagée, sur le plan constitutionnel et sur le plan législatif, ne peut éluder deux questions fondamentales. Quel instrument normatif offre aux Belges comme aux étrangers qui vivent en Belgique la protection la plus complète et la plus efficace de leurs droits et de leurs libertés, pas seulement la défense des libertés classiques mais aussi la promotion des droits économiques, sociaux et culturels ? Quelle juridiction est la plus apte à censurer les interventions normatives qui iraient à l'encontre de cet objectif de protection des droits fondamentaux ?

De ce point de vue, la conviction des intervenants et des experts réunis à Louvain-la-Neuve, à défaut d'être unanime, est claire. La Constitution reste l'instrument le plus indiqué. La Cour d'arbitrage reste l'institution la plus apte à exercer, en monopole, la fonction de censure des normes violant les droits et libertés.

Encore faut-il s'entendre sur les conséquences à dégager de tels postulats. La technique de la législation par référence — de surcroît, par référence à une norme internationale dont la Belgique, par définition, n'a pas la maîtrise — est commode, mais est à déconseiller pour des raisons techniques et politiques.

Les raisons techniques sautent aux yeux. Sur quoi porte le renvoi ? Est-ce sur la convention, telle qu'elle était rédigée en 1950, sur ses protocoles additionnels, sur la jurisprudence que la Cour européenne a développée depuis lors et qu'elle contribuera, dans les années qui viennent, à élaborer ?

Les raisons politiques ne peuvent non plus être perdues de vue. Où se situe le siège de ma liberté ? Est-ce auprès des institutions publiques auxquelles je suis, par priorité, confronté ou dans des enceintes internationales qui, oubliant parfois les principes de la subsidiarité, peuvent avoir la tentation de s'immiscer dans le fonctionnement interne des Etats ?

Est-il excessif de considérer qu'il est temps de procéder à une réappropriation — oserait-on dire : à une renationalisation — des droits et libertés ? Il faut se livrer à l'exercice délicat qui consiste à vérifier les apports et les originalités de la convention européenne des droits de l'homme et de quelques autres instruments internationaux. Il faut les intégrer, en toutes lettres, dans les dispositions du titre II de la Constitution. Il faut donner au juge belge et, en particulier, au juge constitutionnel, des normes claires, précises et actuelles de référence. Dans le même moment, il faut aussi rappeler au citoyen le catalogue complet des droits et libertés qu'en toute circonstance, il doit être en mesure de revendiquer et de faire valoir auprès des autorités constituées.

4. — La demi-journée de travail de Louvain-la-Neuve s'est préoccupée de la modification — en plus ou en moins — des attributions de la Cour d'arbitrage. D'autres réflexions devraient être menées sur le terrain institutionnel. Telle qu'elle est composée et organisée, telle qu'elle fonctionne dans ses formations de jugement, la Cour d'arbitrage est-elle prête à assumer l'ensemble des tâches auxquelles elle est promise? Est-elle capable de rendre la justice constitutionnelle sans retard et sans bousculade, *a fortiori* sans arriéré? Est-elle en mesure de répondre sans atermoiement aux questions préjudicielles que les juges *a quo* sont invités à lui poser, voire sont obligés à ce faire? Est-elle préparée à rendre des arrêts qui soient convaincants, non seulement à raison des principes qu'ils établissent mais aussi de l'argumentation qui les sous-tend?

5. — Une dernière observation est faite sur le plan terminologique. Elle aussi est formée à l'intention des autorités parlementaires. Pourquoi ne pas profiter de la réforme engagée pour changer d'appellation? « Cour d'arbitrage » est équivoque et ne rend pas compte des différents contentieux que l'institution de justice constitutionnelle est amenée à connaître. On a pu prendre connaissance, à ce sujet, des tableaux statistiques particulièrement significatifs que Mmes Riet Leysen, Brigitte Paty et Anne Rasson-Roland ont publié dans le numéro 1 de la *Revue belge de droit constitutionnel* de cette année : moins d'un tiers des arrêts rendus ont trait au contentieux de la répartition des compétences.

L'appellation de « Cour constitutionnelle fédérale » serait certainement plus adéquate. Dira-t-on que l'article 142 de la Constitution n'est pas révisable? S'il s'agit simplement de changer d'étiquette, l'obstacle ne devrait pas être infranchissable. La gendarmerie est devenue un service de police fédérale, sans préjudice, comme on dit, de l'article 184 de la Constitution...

Dès l'instant où le juge constitutionnel sera devenu, au sein de l'Etat fédéral, le juge des droits de l'homme — de tous les droits de l'homme, s'entend —, mieux vaut l'appeler par son nom.