

Contrôle de constitutionnalité et répartition des compétences entre Etat et collectivités composantes : l'exemple belge

Citer ce document / Cite this document :

Contrôle de constitutionnalité et répartition des compétences entre Etat et collectivités composantes : l'exemple belge. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 1-1985, 1987. Les techniques juridictionnelles du contrôle de constitutionnalité des lois - Dix ans de saisines parlementaires - Le droit de propriété dans les jurisprudences constitutionnelles européennes. pp. 94-98;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1987.877>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1987_num_1_1985_877

Fichier pdf généré le 14/06/2018

F. Delpérée : La présence d'anciens parlementaires au sein de la Cour d'arbitrage a été justifiée comme suit : il semblait utile de profiter de l'expérience de ceux qui avaient été associés à l'œuvre d'élaboration des lois et des décrets. La crainte était par là-même exprimée de voir rendre la justice constitutionnelle par des hommes qui étaient peut-être peu au fait des modes de confection de la loi. Pour tout dire, c'était toujours la même crainte, celle du gouvernement des juges.

J. Rivero : Il me paraît très dangereux de ne confier le contrôle de constitutionnalité qu'à des juristes car ceux-ci vont jouer sur les mots. Réfléchir à l'aspect juridique des problèmes, c'est très bien, mais quand on fait du contrôle de constitutionnalité, il faut tout de même prendre en considération les données politiques pour éviter de faire des erreurs trop lourdes, qui pourraient nuire gravement. C'est un peu le même problème qu'en ce qui concerne la juridiction administrative : au sein du Conseil d'État il y a toujours eu des gens ayant le sens du contact avec les nécessités administratives ... Il n'y a pas que des juristes. On l'a vérifié a contrario en Égypte, où il y avait essentiellement des juristes au début de la création du Conseil d'État ; on avait pris exemple sur la France et on voulait tout de suite exercer en Égypte exactement le même contrôle de légalité que celui du Conseil d'État français. Cela a failli créer des catastrophes. Il faut pour exercer le contrôle de la loi un certain sens de la vie politique et peut-être une expérience parlementaire.

CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITÉ ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITÉS COMPOSANTES

L'exemple belge

G. Zagrebelsky : Je ferai deux observations. La première en ce qui concerne l'évolution de la Belgique : je pense à l'expérience italienne ; peut-être puis-je vous en donner une idée. Vous avez dit que la Cour d'arbitrage est chargée de trancher les questions qui touchent les règles de la Constitution à propos de la répartition des compétences. Chez nous il y a une compétence semblable : la juridiction constitutionnelle peut être appelée à trancher un problème entre les Régions et l'État. La jurisprudence italienne est plus subtile : la Cour dit que violer la Constitution, c'est en réalité essayer de rédiger la Constitution, et le droit de révision n'appartient pas aux Régions mais exclusivement à l'État.

L. Favoreu : Voilà : c'est un problème de compétence constitutionnelle et le raisonnement est subtil.

G. Spiliotopoulos : Mais dans le cas où il y a une loi promulguée par le Parlement National qui limite les compétences de la Région, que se passe-t-il ?

G. Zagrebelsky : Il y a un recours des Régions contre la loi, mais dans ce cas-là, les motifs du recours d'inconstitutionnalité sont interprétés de façon stricte par la Cour constitutionnelle : les Régions ne peuvent attaquer une loi nationale pour inconstitutionnalité sinon pour incompétence.

F. Delpérée : Dans le système belge, à la différence peut-être du système italien, les règles constitutionnelles de répartition de compétences entendent conférer aux communautés et aux régions des attributions exclusives de celles de l'État. Il n'y a, en aucune manière, de compétence concurrente. C'est dire que si une loi et un décret entendent intervenir pour régler une même matière, il convient d'accepter le postulat que l'un d'entre eux excède les attributions qui sont les siennes.

G. Zagrebelsky : Chez nous c'est la même chose et cette jurisprudence a été attaquée parce qu'on a dit que de cette façon, l'État aurait été placé à un niveau supérieur. Sur l'autre problème, il faudrait examiner le raisonnement du juge constitutionnel en général, mais surtout dans ce domaine qui est très discuté : c'est-à-dire si le juge doit décider suivant le strict droit constitutionnel, ou bien considérer aussi les conséquences politiques pratiques que peut avoir une considération officielle. Chez nous c'est un problème qui va s'ouvrir car on a un peu de pudeur à admettre cela (ce n'est pas strictement du droit) mais je pense qu'une Cour suprême doit tenir compte des conséquences de ses décisions, et en réalité elle en tient compte, mais elle a des difficultés à le déclarer.

L. Favoreu : Je veux dire que le Conseil constitutionnel a écarté déjà un tel moyen, c'est-à-dire sur les conséquences que pourrait avoir la loi. Il ne veut pas s'en occuper. Je veux parler bien sûr de la portée juridique de la loi : est-ce qu'on peut se fier uniquement au texte, ou est-ce qu'on doit juger aussi de l'application qu'il aura et qui peut être inconstitutionnelle ? Cette solution a été écartée par le Conseil.

G. Zagrebelsky : Je parle du problème de la responsabilité du juge constitutionnel par rapport aux conséquences de ses propres décisions.

L. Favoreu : Oui, cela c'est autre chose.

L. Philip : Je voulais simplement souligner le parallèle que l'on peut faire entre la Belgique et la France. Je vous rappelle que le système français a été construit sur la base d'un contrôle de la régularité du respect des compétences. A l'origine, il n'était pas question en effet d'un contrôle au fond de la constitutionnalité de la loi et par conséquent on a exactement le même point de départ, une tradition d'hostilité au principe de contrôle de constitutionnalité. Cela montre, au fond, que c'est par ce biais que l'on peut, dans des pays

tels que la France et la Belgique, introduire un véritable système de contrôle de la loi. Il faut commencer par un contrôle des compétences et la logique du système, de l'institution, amènera ensuite à un contrôle au fond. La seule question est de savoir si cette logique peut fonctionner de plein droit sans transformation des textes. Dans l'exemple français, lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, le problème a été soulevé très clairement : on a dit qu'il n'était pas question d'appliquer un contrôle au fond de constitutionnalité des lois. Puis, en 1971, au contraire ...

L. Favoreu : Oui, mais il y avait quand même un mécanisme dans notre constitution ; il y avait quand même l'un des éléments du système, tandis qu'en Belgique il n'y en a pas pour le moment, puisqu'il a été écarté expressément.

E. Spiliotopoulos : Je voudrais dire que selon l'expérience que nous avons en Grèce, j'ai eu plusieurs fois l'occasion de discuter avec nos conseillers d'État des problèmes que nous avons exposés. Dans toute interprétation, même s'ils ne sont pas inscrits dans les motifs, il y a toujours des facteurs économiques et sociaux qui peuvent jouer un rôle. Peut-être ne le dit-on pas dans les considérants de l'arrêt, mais quand on interprète, quand on dit que l'essentiel de la disposition de tel article sur la participation des étudiants est un élément reconnu par la Constitution, on délibère pendant des heures avec les organismes politiques et sociaux. On ne peut exclure ces phénomènes, la réalité est toujours politique et sociale.

G. Zagrebelsky : Je suis tout-à-fait d'accord avec vous et chez nous cela arrive normalement, mais il y a une difficulté quand la Cour constitutionnelle ne veut pas trancher parce qu'elle a peur des conséquences. Il serait grave, je crois, d'annoncer parfois franchement les motifs.

J.C. Escarras : Est-ce que vous pensez que l'existence de cette Cour pourra enfin débloquer le statut de Bruxelles ?

F. Delpérée : Qu'en est-il de Bruxelles ? La structure de l'État belge je viens de le rappeler, est dualiste. La structure de la Cour est donc paritaire. Des représentations spécifiques ne sont donc pas assurées à la région bruxelloise. Mais l'on trouvera des juges francophones comme des juges néerlandophones qui sont issus de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage pourra-t-elle apporter une solution aux problèmes bruxellois ? Je ne crois pas. La Cour d'arbitrage n'a qu'une mission que lui définit la Constitution : régler les conflits entre les lois et les décrets qui sont pris par l'État, les communautés ou les régions. Elle n'a pas à faire preuve d'imagination institutionnelle pour concevoir un statut pour la capitale du pays. Ceci dit, il est possible que certains arrêts de la Cour d'arbitrage aient des répercussions politiques indéniables et que, à la faveur de ces arrêts, un climat plus favorable s'instaure aux fins de définir le statut des institutions bruxelloises.

J.C. Escarras : Justement, les décrets communautaires, les décrets régionaux et les lois nationales s'appliquent. Dans ce domaine où il va y avoir le plus de contentieux, ne pensez-vous pas qu'à partir de celui-ci il puisse y avoir une impulsion donnée qui permette de débloquent le problème du statut bruxellois ?

F. Delpérée : Je prolonge un instant la même réflexion. La Cour d'arbitrage connaît des conflits de compétences. Ces conflits de compétences peuvent s'analyser uniquement en termes de conflits portant sur des compétences matérielles. Ils peuvent aussi toucher à des questions de compétences territoriales. Une communauté ou une région n'est-elle pas sortie du cadre géographique de ses attributions ? De cette manière, il est permis de rejoindre la question du statut de Bruxelles, et spécialement celle de ses limites. La Cour d'arbitrage est une juridiction constitutionnelle. La règle de référence qui lui sert pour trancher les conflits entre lois et décrets, c'est la Constitution et les lois spéciales qui en procurent application.

J'ajoute aussitôt que cette juridiction constitutionnelle est une juridiction constitutionnelle spécialisée. Elle n'a pas à prendre en compte toutes les dispositions de la Constitution pour exercer sa mission, elle ne doit pas tenir compte, par exemple, de celles qui définissent les droits et les libertés des citoyens ; elle ne doit pas non plus se fonder sur celles qui fixent les relations entre les différents pouvoirs publics. La Cour ne connaît de la constitutionnalité des lois et des décrets qu'en fonction des dispositions constitutionnelles qui établissent le partage des pouvoirs et des moyens au sein de l'État. La Cour d'arbitrage, c'est, en un mot, la juridiction chargée de veiller à la correcte répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions.

La Cour d'arbitrage - autre précision - exerce évidemment un contrôle répressif sur la constitutionnalité des lois et des décrets. Elle n'a pas à intervenir dans l'élaboration de ces instruments juridiques. Elle ne connaît que les lois ou des décrets qui sont entrés en vigueur et qui, à ce titre, sont susceptibles d'être appliqués dans l'ordre juridique donné.

La Cour d'arbitrage peut être saisie de deux manières. Elle peut l'être par le procédé du recours abstrait, à l'initiative du Conseil des ministres ou d'un Exécutif de communauté ou de région. Elle peut l'être aussi par le mécanisme de la question préjudicielle qu'un juge lui pose à l'occasion d'un litige déterminé. En fonction du mode de saisine, la portée des arrêts sera différente. Dans l'hypothèse du recours abstrait, l'arrêt de la Cour d'arbitrage sera un arrêt d'annulation qui apporte suppression, avec effet rétroactif, de la règle juridique qui était pourtant entrée entre temps en vigueur. Dans l'hypothèse du recours sur question préjudicielle, la Cour d'arbitrage impose au juge qu'il interroge une solution juridique qu'il aura respectée dans l'examen du litige qui lui est déféré.

Me permettez-vous d'évoquer un souvenir personnel ? En 1971 déjà, avec mon éminent collègue Paul De Visscher, à l'occasion des VIèmes Journées juridiques Jean Dabin, nous avons pris position en faveur de l'instauration d'une juridiction constitutionnelle en

Belgique. Sur le moment, nous avons été en butte aux critiques et aux sarcasmes : «La loi, c'est la loi, pas question de toucher à l'œuvre de la souveraineté nationale». Nos adversaires se recrutaient dans tous les camps : le Parlement, la magistrature, l'université... Je n'entends pas crier victoire aujourd'hui. Mais je dois constater que la naissance d'un État de type fédéral a obligé l'État belge à organiser une première forme de contrôle de constitutionnalité. Certains considéreront, sans doute, que cette forme reste encore très rudimentaire. Mais, ce sera ma dernière réflexion, je tends à considérer que la Cour d'arbitrage qui est aujourd'hui installée n'est que l'ébauche de la Cour constitutionnelle, à compétence plus complète qui sera installée un jour.

CONTROLE DIFFUS ET DUALITÉ DE JURIDICTIONS SONT-ILS CONCILIABLES ?

Le cas de la Grèce

E. Spiliotopoulos : La Grèce peut revendiquer l'ancienneté : déjà, depuis 1847, dans le premier livre que nous avons eu sur le Droit public, il y a l'idée de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois sur la base de la constitution promulguée en 1844. L'auteur de cet ouvrage a soutenu l'idée de contrôle juridictionnel par toutes les instances judiciaires, selon le système américain de 1804, mais sans avoir de relations avec la doctrine américaine ; il s'est basé sur l'idée du caractère rigide de la Constitution. Il a dit qu'en cas de conflit entre la loi et la Constitution, le juge doit appliquer celle-ci, si elle est directement applicable, en tout cas ne pas appliquer la loi. Ainsi nous avons un système «a posteriori», répressif, un système complètement décentralisé : toutes les instances judiciaires, même les juges de paix, ont l'obligation et le pouvoir de contrôler la constitutionnalité du texte législatif.

Le problème se présente ou bien incidemment, par les parties, ou bien d'office : le juge est obligé de contrôler lui-même la constitutionnalité de la règle législative qu'il doit appliquer. Le résultat du contrôle c'est de ne pas appliquer la loi, sauf si le problème est arrivé jusqu'à la Cour spéciale suprême qui, dans ces cas là, n'annule pas, car on a considéré que ce serait contraire à la séparation des pouvoirs, mais déclare la disposition législative comme inconstitutionnelle, ce qui l'exclut de l'ordre juridique. C'est une annulation dissimulée, peut-on dire.

Comme, à partir de 1929, nous avons eu deux Cours suprêmes (il y a eu alors la création du Conseil d'État), se sont posés des problèmes de contradictions entre les jurisprudences des deux Cours suprêmes sur les mêmes dispositions législatives, sur le même article d'une même loi, par exemple. Cela a fait naître l'idée de créer une instance non pas supérieure mais arbitrale, qui tranche les contradictions comme vous l'avez déjà dit, c'est une Cour de justice composée de juges ; il y a en fait parité entre les juges administratifs (le pré-