

**Congrès triennal de
l'Association des Cours constitutionnelles
ayant en partage l'usage du français
(A.C.C.P.U.F.)**

Lausanne (Suisse), 4-6 juin 2015

La suprématie de la Constitution

Réponses de la Cour constitutionnelle de Belgique¹

¹ Les réponses au questionnaire ont été établies par B. Renauld, référendaire.

1. Suprématie de la Constitution dans l'ordre interne – Effectivité de la suprématie

1.1. Statut de la Constitution et hiérarchie des normes

La Constitution contient-elle une disposition déterminant son rang normatif et son efficacité juridique ?

La Constitution belge ne contient pas de disposition explicite déterminant son rang normatif.

Toutefois, lors de son adoption, le Constituant a pris soin de préciser qu' « à compter du jour où la Constitution sera exécutoire, tous les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires sont abrogés » (art. 188 C.). Cette disposition exprime la suprématie de la Constitution sur toutes les autres règles de droit en vigueur à ce moment.

L'on peut encore citer son article 33, qui dispose « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ». Cet article comporte, de manière implicite, une affirmation de la suprématie de la Constitution.

La Constitution a-t-elle élaboré une quelconque échelle de prévalence entre les différents types de normes constitutionnelles (valeur, principes, droits, pouvoirs, garanties, etc.) ? Veuillez, le cas échéant, citer des cas en élucidant l'idée sous-jacente.

Il n'y a pas de hiérarchie entre les dispositions constitutionnelles. Par ailleurs, la Constitution elle-même ne reconnaît pas de « normes constitutionnelles » en dehors d'elle-même. Enfin, si la jurisprudence de la Cour constitutionnelle admet l'existence de principes généraux dont le respect s'impose au législateur (infra), l'on ne peut affirmer que ces principes se trouvent, par rapport au texte constitutionnel, dans un rapport hiérarchique.

La Constitution a-t-elle donné lieu à des normes qui la complètent ou la modifient ? Veuillez les énumérer tout en explicitant leur mode opératoire, leur régime juridique et les difficultés rencontrées.

Il n'y a pas en Belgique de normes, externes à la Constitution, ayant la même valeur que celle-ci et qui seraient aptes à la compléter ou à la modifier.

La Constitution belge comprend une disposition, l'article 195, qui détermine la manière dont elle peut être révisée. Elle ne peut donc être modifiée qu'en suivant cette procédure de révision de la Constitution. Cette procédure se déroule en deux phases distinctes. Lors de la première phase, les trois branches du pouvoir législatif (la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi agissant par le Conseil des ministres) adoptent une liste commune d'articles de la Constitution qui pourront, lors de la deuxième phase, être révisés. La publication de cette liste (« Déclaration de révision de la Constitution ») au Moniteur belge (journal officiel) entraîne automatiquement la dissolution des Chambres et l'organisation d'élections législatives. Les Chambres renouvelées à la suite de ces élections sont dites « constituantes ».

Elles ont le pouvoir de réviser les articles ouverts à révision parce que figurant dans la déclaration de révision, et uniquement ces articles-là. Elles peuvent le faire durant toute la législature. A l'issue de celle-ci, les articles qui n'ont pas été révisés ne peuvent plus l'être, sauf si les trois branches du pouvoir législatif adoptent une nouvelle déclaration de révision de la Constitution. La révision des dispositions constitutionnelles requiert, pour être valablement adoptée, que soit atteint un quorum de 2/3 des présences et de 2/3 des votes exprimés.

Par ailleurs, la Constitution crée les « lois spéciales », c'est-à-dire des lois qui doivent être adoptées à majorité spéciale ou qualifiée (1/2 dans chaque groupe linguistique et 2/3 au total) et qui doivent être adoptées pour régler certains objets particuliers désignés expressément par la Constitution. Ces lois sont utilisées pour les réformes de l'Etat qui conduisent à la transformation de l'Etat belge en un Etat fédéral. Elles n'ont pas valeur constitutionnelle. La Cour constitutionnelle peut être amenée, le cas échéant, à censurer une loi spéciale pour contrariété avec la Constitution. Par ailleurs, dans la mesure où ces lois spéciales contiennent des règles de répartition des compétences entre les collectivités fédérale et fédérées, elles servent également de normes de référence pour la Cour constitutionnelle.

*Le préambule fait-il formellement partie du « bloc de constitutionnalité » ?
Quelle est sa nature juridique ?*

La Constitution belge ne comporte pas de préambule.

Existe-t-il des normes de droit interne supérieures à la Constitution (supra-constitutionnalité) ?

Non, il n'existe pas de norme de droit interne supérieure à la Constitution. Toute disposition constitutionnelle peut être révisée (cfr supra).

On a pu se poser la question, en doctrine, du statut de deux textes, l'un relatif à l'indépendance du peuple belge, l'autre relatif à l'exclusion des membres de la famille Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique. On pourrait les considérer comme « supraconstitutionnels », car ils ont été adoptés par le Congrès national (qui est aussi le Constituant originaire) avant la Constitution. La doctrine enseigne toutefois que ces textes pourraient être révisés par le pouvoir constituant², l'existence de normes « supraconstitutionnelles » qui ne pourraient jamais être révisées devant être rejetée³. Par ailleurs, le Congrès national a également adopté d'autres décrets, en marge de la Constitution. La Cour constitutionnelle a décidé, en 2006, à propos d'un de ces décrets, le décret sur la presse, que « dès lors que ce décret a été adopté par le Congrès national agissant en tant qu'assemblée législative, il doit être tenu pour une norme que la Cour est habilitée à contrôler en vertu de l'article 142 de la Constitution et de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour [constitutionnelle] »⁴.

Le droit international fait-il formellement partie du « bloc de constitutionnalité » ?

² F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 77.

³ A. Alen, K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, n°223.

⁴ C.C., arrêt n°168/2006.

La notion de « bloc de constitutionnalité » est peu usitée en droit constitutionnel belge. Néanmoins, si l'on retient comme définition du « bloc de constitutionnalité » l'ensemble des normes prises en considération par la Cour constitutionnelle lors du contrôle de la constitutionnalité des normes de valeur législative, on peut estimer qu'en Belgique, le droit international des droits de l'homme fait partie du bloc de constitutionnalité.

En effet, étant donné que la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct de la compatibilité des normes législatives avec les dispositions des traités et conventions liant la Belgique, elle a développé deux techniques lui permettant d'associer les dispositions de droit international et les dispositions constitutionnelles dont elle est la gardienne⁵.

Premièrement, la Cour rappelle de manière constante que « parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution [qui consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination] figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales liant la Belgique. »⁶ A travers le prisme du principe de l'égalité, la Cour constitutionnelle a fait entrer dans les normes de contrôle qu'elle utilise toutes les dispositions de droit international établissant des droits ou des libertés. Cette technique révèle particulièrement son utilité lorsqu'est invoquée la violation d'un droit qui est garanti par une disposition de droit international qui n'a pas son équivalent dans la Constitution. C'est le cas, par exemple, des garanties juridictionnelles figurant à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition est systématiquement invoquée devant la Cour en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Deuxièmement, la Cour estime que « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause. Il s'ensuit que, lors du contrôle au regard de ces dispositions constitutionnelles, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues. »⁷ La Cour combine ainsi les dispositions constitutionnelles garantissant des droits et libertés et les dispositions de droit international liant la Belgique garantissant les mêmes droits et libertés.

La Cour opère donc, à la faveur du contrôle de constitutionnalité, un contrôle de la compatibilité des dispositions de valeur législative qui lui sont soumises par rapport aux conventions internationales s'imposant aux législateurs belges (fédéral et fédérés). On peut en conclure qu'en ce qui concerne le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle, les dispositions de droit international liant la Belgique font partie du « bloc de constitutionnalité ».

Certaines sources internationales bénéficient-elles d'une place particulière ou d'un statut spécifique au sein de la Constitution ? Veuillez l'expliquer.

⁵ A. Alen, K. Muylle et W. Verrijdt, « De Verhouding tussen het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de rechten van de mens », in Alen, A. & Theunis, J., (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten 3*, Brugge, Die Keure, 2012 ; Alen, A., Spreutels, J., Peremans, E. et Verrijdt, W., *Rapport national au XVIème Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes*, La coopération entre les cours constitutionnelles en Europe, situation actuelle et perspectives, Vienne, Verlag - vfg, 2014.

⁶ Voy. notamment l'arrêt n°197/2011.

⁷ Voy. notamment les arrêts n°201/2011, 49/2013.

La Constitution est muette sur la place du droit international dans la hiérarchie des normes.

Quelles sont les limites constitutionnelles à l'intégration de l'Etat dans un ordre international ?

L'article 34 de la Constitution prévoit que « l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ». Cette disposition permet à la Belgique de participer à des organisations internationales de coopération (Nations-Unies, OTAN, ...) ou d'intégration (Union européenne). D'après cette disposition, l'attribution de pouvoirs à une organisation internationale ne peut porter que sur des pouvoirs « déterminés », ce qui semble indiquer qu'il ne peut s'agir de transferts massifs. Ceci dit, l'intégration européenne implique les transferts de pouvoirs de plus en plus importants.

Par ailleurs, l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, prévoit que les Traités internationaux n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment, selon le cas, de la Chambre des représentants (législateur fédéral) ou du Parlement (législateurs fédérés). Le législateur doit donc approuver, formellement, les dispositions de tout traité international, y compris les dispositions des traités tendant à intégrer l'Etat belge dans un ordre international.

La stabilité de la Constitution est-elle, selon vous, un élément de sa suprématie ?

La Constitution est en principe un texte stable. Elle organise elle-même la procédure de sa modification, à l'article 195 (cfr *supra*). La procédure de révision de la Constitution est particulièrement lourde et longue, ce qui concourt à sa stabilité. Cette stabilité a été voulue par le Constituant originaire comme élément de la suprématie de la Constitution.

La Constitution est-elle souvent modifiée ? A-t-elle été modifiée en réaction à une décision de la Cour ?

La Constitution a été très peu modifiée jusqu'aux années '80. A partir de ce moment, qui a vu le début de processus de fédéralisation de la Belgique, les révisions constitutionnelles se sont succédées à un rythme soutenu. Elles ont porté, essentiellement, sur la transformation de l'Etat unitaire belge en un Etat fédéral. Au cours de ces vingt dernières années, des modifications ont également porté sur l'ajout, parmi les droits et libertés garantis aux citoyens, de nouveaux droits (l'égalité des hommes et des femmes, le droit à la protection de la vie privée, les droits culturels, économiques et sociaux, les droits de l'enfant, le droit à la transparence des documents administratifs).

La Constitution n'a jamais été modifiée en réaction à une décision de la Cour.

Les traités internationaux peuvent-ils conduire à modifier la Constitution ?

Cela a été le cas, jusqu'à présent, uniquement en ce qui concerne les traités conclus au sein de l'Union européenne.

Un exemple est donné par l'article 8 de la Constitution, qui réserve l'exercice des droits de vote et d'éligibilité aux citoyens Belges. Lors de la ratification du Traité de Maastricht, en 1992, cette disposition a posé problème dans la mesure où ce Traité imposait aux Etats membres d'étendre le droit de vote pour les élections locales aux ressortissants européens. Le Constituant a tardé à réviser l'article 8 de la Constitution, ce qui a d'ailleurs valu une condamnation de l'Etat belge par la Cour de Justice de l'Union européenne. Finalement, le 11 décembre 1998, l'article 8 a été complété d'un troisième et d'un quatrième alinéas qui autorisent le législateur à organiser le droit de vote des citoyens européens « conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique », ainsi qu'à étendre ce droit de vote aux étrangers non citoyens européens.

1.2. Appréciation de l'effectivité

La suprématie de la Constitution en droit interne est-elle effective ?

Oui.

La place de la Constitution est-elle unanimement reconnue par les autres institutions et juridictions nationales ?

Oui.

La légitimité du contrôle de constitutionnalité des lois est-elle aujourd'hui contestée ?

Non, il n'y a pas d'expression en ce sens.

Quelles autres autorités garantissent le respect de la Constitution ? Quels sont leurs rapports avec la Cour ?

Toutes les autorités juridictionnelles du pays garantissent le respect de la Constitution.

Les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont, en vertu de la Constitution elle-même, une attitude différente en fonction de la norme dans laquelle gît une inconstitutionnalité. S'il s'agit d'une norme réglementaire, les cours et tribunaux, après avoir constaté eux-mêmes l'inconstitutionnalité, l'écartent et refusent donc de l'appliquer au litige dont ils sont saisis (art. 159 de la Constitution). S'il s'agit d'une norme législative, les cours et tribunaux ne sont pas autorisés à constater eux-mêmes l'inconstitutionnalité. Ils sont tenus, en application de l'article 142 de la Constitution et de l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, d'interroger cette dernière au sujet de la compatibilité de la norme en cause avec la Constitution (mécanisme de la question préjudicielle). Si la Cour constitutionnelle constate une inconstitutionnalité, la norme jugée inconstitutionnelle est écartée par le juge ayant posé la question ainsi que, dans la plupart des cas, par les autres cours et tribunaux appelés à en faire application. Ces deux mécanismes permettent d'assurer la primauté de la Constitution mais ils ne permettent pas d'abroger ou d'annuler directement la norme inconstitutionnelle. L'annulation par la Cour constitutionnelle d'une norme législative jugée contraire à la Constitution à l'occasion de la réponse à une question préjudicielle est possible si un recours

en annulation est introduit dans les six mois suivant l'arrêt sur au contentieux préjudiciel (réouverture du délai pour introduire un recours en annulation).

Le Conseil d'Etat, qui est la plus haute juridiction administrative du pays, assure également le respect de la Constitution. Il peut annuler les actes réglementaires, notamment pour violation de la Constitution. Confronté à une norme de valeur législative soupçonnée d'être contraire à la Constitution, il est également, à l'instar des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, tenu de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle.

Comment l'autorité des décisions de votre Cour est-elle organisée en droit positif (source, qualification, portée...)? Une autorité jurisprudentielle est-elle reconnue, en droit ou en fait, aux décisions de votre Cour? L'autorité des décisions de la Cour est-elle correctement respectée?

L'autorité des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle est différente selon qu'il s'agit d'arrêts rendus sur recours en annulation ou d'arrêts rendus sur question préjudicielle.

a. Arrêts rendus sur recours en annulation

Lorsque la Cour annule une disposition législative, l'arrêt d'annulation a l'autorité absolue de chose jugée à partir de sa publication au Moniteur belge (journal officiel) (art. 9, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle). L'annulation a effet *erga omnes* et elle rétroagit au jour de l'adoption de la disposition, de sorte qu'une disposition annulée par la Cour est réputée n'avoir jamais existé. Les actes et règlements et les décisions de justice fondés sur la loi annulée conservent leur validité mais peuvent faire l'objet de nouveaux recours ou, lorsqu'il s'agit d'arrêtés et règlements, ne plus être appliqués par les cours et tribunaux (article 159 de la Constitution). Toutefois, la Cour peut maintenir les effets produits dans le passé par une norme qu'elle annule. Elle peut également décider que la norme annulée continuera à produire des effets dans l'avenir, jusqu'à une date qu'elle détermine (art. 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

Lorsque la Cour rejette un recours en annulation, l'arrêt de rejet est obligatoire pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par cet arrêt (art. 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989).

b. Arrêts rendus sur question préjudicielle

L'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose : « La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions [...] de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle ».

Lorsque la Cour, en réponse à une question préjudicielle, juge que la norme législative en cause est conforme à la Constitution, la disposition continue à être appliquée par les juridictions.

Lorsque la Cour juge que la norme législative n'est pas compatible avec une ou plusieurs dispositions constitutionnelles, la juridiction qui a posé la question et toutes les juridictions appelées à connaître du même litige écartent la disposition inconstitutionnelle. Suivant l'article 28 précité de la loi spéciale, les arrêts rendus sur question préjudicielle n'ont donc qu'une autorité relative de chose jugée. Ces arrêts ont toutefois une « autorité relative

renforcée »⁸ de chose jugée. En effet, les juridictions devant lesquelles une question de constitutionnalité est soulevée ne sont pas tenues d'interroger la Cour constitutionnelle lorsque celle-ci a déjà répondu à une question semblable (art. 26, § 2, 2^{ème} alinéa, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle) et à la condition qu'elles se conforment à la réponse que celle-ci a donné. Par ce biais, les arrêts constatant une inconstitutionnalité sur question préjudicielle produisent des effets au-delà du litige concret à l'occasion duquel ils ont été rendus.

Par ailleurs, si le constat d'inconstitutionnalité sur question préjudicielle n'a pas pour effet direct d'annuler la norme législative jugée inconstitutionnelle, de sorte que cette norme ne disparaît pas de l'ordre juridique, le prononcé de l'arrêt fait courir un nouveau délai de six mois au cours duquel toute personne physique ou morale intéressée peut introduire un recours en annulation contre la norme jugée inconstitutionnelle au contentieux préjudiciel.

De manière générale, l'autorité des arrêts de la Cour est bien respectée par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et par le Conseil d'Etat.

1.3. Etendue de la garantie de la Constitution

La jurisprudence constitutionnelle a-t-elle reconnu l'existence d'un « bloc de constitutionnalité » ? Quels sont les principes, les normes et les sources qui intègrent ledit bloc ? Veuillez l'expliquer.

La Cour constitutionnelle reconnaît l'existence d'un « bloc de constitutionnalité » en intégrant, parmi les normes qui jouent le rôle de norme de référence, à côté de la Constitution, différents autres types de normes.

a. Le droit international

Les dispositions de droit international qui garantissent des droits et des libertés et qui s'imposent au législateur ont été intégrés par la Cour dans le bloc de constitutionnalité soit par la technique de la combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination, soit par la technique de la combinaison avec les dispositions constitutionnelles qui garantissent des droits et libertés analogues (voir *supra*). Pour qu'elles fassent partie du « bloc de constitutionnalité » et jouent à ce titre le rôle de norme de contrôle, les dispositions de droit international doivent évidemment lier l'Etat belge. En revanche, il n'est pas requis qu'elles aient un effet direct, la Cour juge en effet depuis 2003 qu'elle doit, « lorsqu'elle est interrogée sur une violation [des articles 10 et 11 de la Constitution] combinés avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique »⁹.

Les dispositions de droit international le plus souvent utilisées comme normes de contrôle par la Cour sont la Convention européenne des droits de l'homme, le droit européen primaire et dérivé, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention des droits de l'enfant.

⁸ Ch. Horevoets et P. Boucquoy, *Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 61 à 65. La Cour considère également qu'un arrêt rendu sur question préjudicielle a « un effet qui dépasse le seul litige pendant devant le juge qui a posé la question » (arrêt n°125/2011).

⁹ Arrêt n°106/2003.

b. Certains principes généraux du droit

La Cour considère que même si elle n'est pas compétente pour contrôler directement le respect par les législateurs fédéral et fédérés des principes généraux du droit, elle peut tenir compte de ces principes dans le contrôle direct de constitutionnalité qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination). Ainsi, la Cour contrôle-t-elle le respect des principes suivants : la non-rétroactivité de la loi pénale¹⁰ et de la loi en général¹¹ ; la clarté de la loi pénale¹² ; le droit à un procès équitable et les garanties juridictionnelles qui en découlent¹³ ; le droit à la sécurité juridique¹⁴ ; la liberté de commerce et d'industrie¹⁵ ; le principe de précaution en matière environnementale¹⁶ ; le principe de bonne administration¹⁷.

Dans l'exercice de son pouvoir d'interprétation, est-ce que votre Cour se réfère, en plus de la Constitution et des lois organiques, à d'autres normes qui font partie aussi de ce qui est communément appelé « bloc de constitutionnalité » ?

S'il faut comprendre cette question comme renvoyant au pouvoir d'interpréter les dispositions législatives, sur le modèle, par exemple, de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'on relève que la Cour constitutionnelle belge ne possède pas de pouvoir d'interprétation, mais bien un pouvoir d'invalidation de la norme en cause (questions préjudicielles) ou d'annulation de la norme attaquée (recours directs). Au contentieux de l'annulation, la Cour interprète toutefois la disposition attaquée.

Au contentieux préjudiciel, la Cour a pour ligne de conduite d'examiner la norme dans l'interprétation qui lui est donnée par le juge de renvoi. Ce n'est que si cette interprétation est manifestement erronée qu'elle lui substitue une interprétation différente. Par ailleurs, lorsque la Cour constate que l'interprétation conférée à la norme en cause par le juge de renvoi la rend inconstitutionnelle, mais qu'une autre interprétation de la même norme, la rendant compatible avec la Constitution, est envisageable, la Cour l'indique dans son arrêt.

Lorsqu'elle interprète une norme, la Cour utilise les normes faisant partie du « bloc de constitutionnalité » comme pour son contrôle de validité (cfr réponse précédente).

Quelles normes/compétences échappent au contrôle de la Cour ? Quelles sont les limites de son contrôle ?

La Cour ne contrôle que les normes de valeur législative : les lois fédérales, les lois fédérales à majorité spéciale, les décrets et ordonnances adoptés par les législateurs fédérés, les lois, décrets et ordonnances d'assentiment à un traité international ou à une convention internationale, les arrêtés royaux et de gouvernements, mais uniquement lorsqu'ils ont fait l'objet d'une validation législative. Toutes les normes inférieures à la loi (les arrêtés réglementaires et individuels, les dispositions adoptées par les autorités locales, ...) échappent à son contrôle. Il en va de même des jugements et arrêts. La Cour ne contrôle pas non plus les

¹⁰ Notamment, l'arrêt n°97/2012.

¹¹ Notamment, l'arrêt n°188/2011.

¹² Notamment, l'arrêt n°40/2009.

¹³ Notamment, les arrêts n°6 et 7/2013.

¹⁴ Notamment, l'arrêt n°18/2012.

¹⁵ Notamment, l'arrêt n°187/2011.

¹⁶ Notamment, l'arrêt n°121/2008.

¹⁷ Notamment, l'arrêt n°93/2008.

dispositions constitutionnelles, ce qui la conduit à refuser aussi de contrôler les dispositions législatives qui sont l'expression d'un choix posé par le Constituant¹⁸.

Les mécanismes de contrôle de constitutionnalité sont-ils suffisamment efficaces (garantie des droits) ? En quoi ce contrôle est-il perfectible pour garantir l'effectivité des droits constitutionnels ?

Les mécanismes existants de contrôle de constitutionnalité sont suffisamment efficaces pour garantir le respect des droits constitutionnels de tous les citoyens. L'accès à la Cour est facile, aussi bien sur recours en annulation, ouvert à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, que sur question préjudicielle, qui peut être posée par toute juridiction belge, quel que soit son niveau dans la pyramide juridictionnelle, sans filtre par quelque juridiction ou autorité que ce soit.

L'obligation d'indiquer, parmi les normes de références, au moins une disposition constitutionnelle pour laquelle la Cour est compétente est bien connue des plaideurs, il y a très peu de décision d'irrecevabilité pour le motif que les requérants ou la juridiction de renvoi se seraient limités à invoquer la violation de dispositions de droit international ou de principes généraux du droit sans les combiner avec une disposition constitutionnelle.

Quelles sont les méthodes d'interprétation adoptées par votre Cour lors de son contrôle de constitutionnalité ?

La plupart des dispositions de la Constitution belge garantissant les droits et libertés datent d'une époque lointaine (1831) qui ne connaissait et n'imaginait même pas le contrôle de constitutionnalité. Elles sont donc rédigées, dans certains cas, en des termes absolus qui ne se concilient plus, à l'heure actuelle, avec les contraintes pesant sur le législateur, chargé de garantir simultanément des droits qui peuvent entrer en concurrence, dans un monde de plus en plus complexe. Il revient à la Cour constitutionnelle, chargée de contrôler la compatibilité de l'action du législateur avec le prescrit constitutionnel, de donner à ce dernier une interprétation actuelle.

La Cour utilise, sans exclusive ni hiérarchie entre elles, les méthodes classiques d'interprétation¹⁹ : la méthode littérale²⁰, la méthode historique par le recours aux travaux préparatoires des dispositions constitutionnelles²¹, la méthode logique et systématique, qui conduit à l'interprétation d'une disposition constitutionnelle pour la rendre cohérente avec les autres dispositions constitutionnelles²², la méthode téléologique par le recours au but poursuivi par la disposition constitutionnelle interprétée²³.

¹⁸ Par exemple, le fait qu'une autorité administrative qui inflige une sanction ne puisse poser de question préjudicielle à la Cour résulte d'un choix posé par le Constituant et sur lequel la Cour ne peut se prononcer : arrêt n°44/2011.

¹⁹ H. Dumont et Ch. Horevoets, « L'interprétation des droits constitutionnels », in M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, T. I, p. 191.

²⁰ Par exemple, arrêt n°101/2008, B.33.2, à propos des obligations correspondantes dans la disposition garantissant les droits culturels, économiques et sociaux.

²¹ Par exemple, arrêt n°169/2002, B.6.4, à propos de l'effet de standstill du droit à l'aide sociale.

²² Par exemple, arrêt n°202/2004, B.12.2, à propos du caractère absolu du secret des lettres.

²³ Par exemple, arrêt n°2/2006, B.18.2, à propos du droit à des subventions dans le chef des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre.

Par ailleurs, la juridiction constitutionnelle recourt, lorsqu'elle est amenée à combiner les dispositions constitutionnelles et des dispositions de droit international, à la méthode de l'interprétation conforme au droit international. Elle cherche ainsi à procurer à la Constitution une interprétation actuelle et évolutive²⁴. Cette méthode conduit, en règle générale, à renforcer l'effectivité des droits fondamentaux garantis par le Constituant, à améliorer la cohérence de l'ensemble du catalogue de droits figurant dans la Constitution et à en pallier les lacunes. Elle permet de compenser le fait que le Constituant n'ait pratiquement –sauf exceptions, voir ci-dessous, sous 2.2. – pas mis le texte de la Constitution en harmonie avec les garanties énoncées dans les instruments internationaux qui sont tous postérieurs à son adoption²⁵.

La Cour a-t-elle progressivement renforcé son contrôle ? Comment ? Veuillez donner des cas typiques.

La Cour constitutionnelle, alors dénommée Cour d'arbitrage, a été créée en 1984 dans le contexte de la fédéralisation de l'Etat belge. Elle n'avait à l'époque qu'une compétence limitée à la résolution des conflits de compétence entre les différents législateurs (fédéral, régionaux, communautaires). En 1989, à la faveur d'une révision constitutionnelle approfondissant le fédéralisme, la Cour se voit confier, notamment, le contrôle du respect, par les différents législateurs, des articles 10 et 11 de la Constitution garantissant le principe d'égalité et de non-discrimination. Dès son premier arrêt rendu au contentieux de l'égalité²⁶, la Cour ébauche sa jurisprudence selon laquelle «la règle constitutionnelle de non-discrimination est applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges ». Il s'agit du premier pas en direction de la mise en œuvre de la technique permettant à la Cour d'inclure, parmi les normes de références, les dispositions de droit international liant la Belgique et les principes généraux du droit. Cette technique permet également à la Cour d'inclure dans son contrôle tous les autres droits et libertés garantis par la Constitution, pour le contrôle direct desquels elle n'est, à ce moment, par compétente. Cette jurisprudence volontariste de la Cour est manifestement approuvée par le Constituant et par le législateur puisqu'en 2003, la compétence de la Cour est à nouveau étendue : le contrôle peut désormais être opéré directement par rapport à tous les articles figurant dans le Titre II de la Constitution, qui est le titre consacré aux droits et libertés. Cette extension de sa compétence est mise à profit par la Cour pour consacrer la deuxième technique par laquelle elle tient compte, lors de son contrôle, des dispositions de droit international ayant un contenu ou une portée analogue aux droits et libertés garantis par la Constitution belge²⁷.

Comment analysez-vous l'évolution des pouvoirs jurisprudentiels de votre Cour ? Considérez-vous que ceux-ci permettent d'assurer de façon satisfaisante et effective le respect de la Constitution ?

Comme indiqué ci-dessus, la Cour constitutionnelle a progressivement étendu le catalogue des normes de référence qu'elle utilise lors de son contrôle. Cette évolution lui permet de contrôler le respect de l'ensemble des droits et libertés garantis aux citoyens tant par la Constitution belge que par les normes de droit international liant la Belgique, de même que les garanties reconnues par les principes généraux du droit.

²⁴ A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 526.

²⁵ H. Dumont et Ch. Horevoets, *op. cit.*, p. 213.

²⁶ Arrêt n°23/89.

²⁷ Arrêt n°189/2005.

Quelles difficultés votre Cour a-t-elle rencontrées, par le passé et/ou récemment, quant à l'effectivité de la Constitution (notamment les contradictions de jurisprudences) ?

Par le passé, des contradictions de jurisprudence ont pu apparaître entre la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation, notamment parce que cette dernière exerce un contrôle direct de la compatibilité des normes législatives avec les dispositions de droit international ayant effet direct en Belgique. Le concours de contrôles, le contrôle de conventionnalité direct opéré par les juridictions de l'ordre judiciaire et, *in fine*, par la Cour de cassation, d'une part, et le contrôle de constitutionnalité opéré par la Cour constitutionnelle, d'autre part, a créé une situation de concurrence potentielle et généré un risque de solutions divergentes, dès lors que de nombreux droits et libertés fondamentaux sont garantis, à la fois, par des dispositions de droit international et par des dispositions constitutionnelles.

En vue de prévenir ces difficultés, les présidents de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat ont organisé, en 2005, un « symposium », rassemblant des magistrats et des professeurs d'université, sur les rapports entre la Cour constitutionnelle, le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat²⁸. Parmi les propositions qui ont été formulées lors de ces travaux, une suggestion a été reprise par le législateur et intégrée dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Elle vise à établir un ordre chronologique dans l'examen de la constitutionnalité et de la conventionnalité des dispositions législatives, lorsque le droit fondamental dont la violation est invoquée est garanti de manière analogue par la Constitution et par une disposition de droit international (art. 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989). Dans cette hypothèse, la juridiction saisie du litige doit interroger la Cour constitutionnelle avant d'effectuer elle-même, le cas échéant, un contrôle du respect des dispositions de droit international. Même si des contradictions de jurisprudence ne sont pas à exclure, il semble que ce système soit, dans l'ensemble, bien accueilli par les juridictions et qu'il permette un certaine sécurité juridique.

2. Suprématie de la Constitution et internationalisation du droit – Rapports de systèmes et influences internationales sur la Constitution

2.1. Statut des normes internationales dans la hiérarchie des normes

La Constitution prime-t-elle sur les normes de droit international ?

La réponse à cette question est différente selon que l'on examine la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et celle de la Cour de cassation²⁹.

La Cour de cassation a jugé, en 2004, dans la droite ligne d'une jurisprudence antérieure dans le même sens, qu'un traité ayant effet direct avait primauté sur la Constitution³⁰ : « attendu

²⁸ Les actes de ces travaux sont parus en 2006 : A. Arts e.a., *Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat*, Bruges, Bruxelles, Die Keure, La Charte.

²⁹ Cette question est également examinée dans : Alen, A., Spreutels, J., Peremans, E. et Verrijdt, W., *Rapport national au XVIème Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes*, La coopération entre les cours constitutionnelles en Europe, situation actuelle et perspectives, Vienne, Verlag - vfgH, 2014, n° 58 et suiv.

qu'une convention ayant un effet direct prime la Constitution ; que lorsque la Constitution, comme en l'espèce, ne pose pas plus d'exigences qu'une disposition conventionnelle ayant un effet direct, un contrôle de la loi à la lumière de la convention suffit et un contrôle ultérieur de la loi à la lumière de la Constitution est sans pertinence ». Elle en a conclu qu'elle n'était pas tenue de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

En revanche, la Cour constitutionnelle estime depuis 1991 que le droit des traités occupe une place inférieure à la Constitution dans la hiérarchie des normes. Elle est en effet compétente pour contrôler le respect, par les lois et décrets d'assentiment aux traités internationaux, des dispositions constitutionnelles³¹. Lorsqu'elle contrôle une loi ou un décret d'assentiment, la Cour contrôle également le contenu du traité, la loi ou le décret ne comportant généralement qu'un article formel³². Elle considère à ce sujet que le Constituant, qui interdit au législateur d'adopter des dispositions contraires à la Constitution, ne peut être censé l'autoriser à le faire par le biais de l'assentiment donné à un traité international³³. Dans son examen, la Cour est généralement prudente et estime qu'elle « doit tenir compte de ce qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté unilatéral, mais d'une norme conventionnelle par laquelle la Belgique a pris un engagement de droit international à l'égard d'un autre Etat »³⁴.

En outre, une inconstitutionnalité entachant une norme interne de valeur législative ne pourrait être justifiée par la circonstance que cette norme se limite à donner exécution à une convention internationale : cette circonstance ne dispense en effet pas le législateur de respecter les dispositions constitutionnelles³⁵.

Par ailleurs, ainsi qu'il est dit ci-dessus, la Cour constitutionnelle utilise les dispositions de droit international garantissant des droits et libertés comme normes de référence pour le contrôle qu'elle exerce, de sorte que ces normes font partie du « bloc de constitutionnalité ».

Quelle signification retenez-vous de la primauté ? Distinguez-vous entre « primauté » (raisonnement hiérarchique déterminant les conditions d'édition et de validité d'une norme) et « prévalence » (en tant que principe de résolution des conflits de norme) ?

La primauté s'inscrit dans un raisonnement hiérarchique déterminant, en cas de conflit entre deux normes, celle qui doit être retenue et appliquée et celle qui doit être écartée pour le motif qu'elle est contraire à une norme jugée hiérarchiquement supérieure.

³⁰ Cass., 9 novembre 2004, P.04.0849.N/20, *Rev. dr. pén.*, 2005, p. 789 ; Cass., 16 novembre 2004, P.04.0644.N/3 ; Cass., 16 novembre 2004, P.04.1127.N/3, *R.W.*, 2005-2006, p. 387.

³¹ Cette compétence est expressément confirmée par l'article 3, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle qui prévoit un délai de recours réduit à 60 jours pour ces normes, ainsi que, *a contrario*, par l'article 26, 1er bis, qui exclut de la compétence de la Cour, au contentieux préjudiciel, les normes législatives d'assentiment aux Traités constituant de l'Union européenne, à la Convention européenne des droits de l'homme et aux protocoles additionnels à cette Convention. Il s'en déduit, d'une part, que les normes législatives d'assentiment aux autres traités internationaux peuvent faire l'objet de questions préjudicielles et, d'autre part, que les normes d'assentiment à tous les traités internationaux peuvent faire l'objet d'un recours en annulation dans les 60 jours de leur publication.

³² Pour un exemple récent, voy. l'arrêt n°32/2013.

³³ Arrêt n°12/94.

³⁴ Arrêt n°32/2013.

³⁵ Arrêt n°40/2009.

Considérez-vous qu'il existe un « droit constitutionnel international ou européen » ?

Les notions de « droit constitutionnel international » ou « droit constitutionnel européen » ne sont pas utilisées en doctrine juridique belge.

Votre cour retient-elle une conception moniste ou dualiste des rapports entre l'ordre interne et l'ordre externe ?

a. Si l'on a égard à la compétence de la Cour pour connaître, via le contrôle de la norme législative d'assentiment, de la compatibilité du contenu des traités internationaux avec la Constitution, l'on peut dire que la Cour retient une conception moniste des rapports entre ordre interne et ordre externe. Le contrôle de la Cour pourrait en effet conduire à annuler la norme d'assentiment au traité dont les dispositions seraient jugées contraires à la Constitution, ce qui empêcherait que le traité sorte ses effets dans l'ordre interne belge. Il faut toutefois préciser que ce contrôle a, jusqu'à présent, essentiellement porté sur des dispositions internationales fiscales (traités tendant à éviter les doubles impositions) et qu'en conséquence de la retenue qu'elle adopte lorsqu'elle connaît du contenu d'un traité, la Cour n'a encore jamais constaté de violation dans de telles affaires³⁶.

b. En revanche, lorsque l'on examine cette question en ayant égard à la pratique de la Cour d'intégrer, dans le « bloc de constitutionnalité », les traités et conventions internationales garantissant des droits et libertés et liant la Belgique, on peut considérer que, plutôt que de parler de « monisme ou de dualisme », il conviendrait de décrire cette situation sous le concept de « pluralisme constitutionnel »³⁷ ou encore de « métissage » des sources conventionnelles et constitutionnelles des droits de l'homme³⁸. Ainsi, plutôt que de tenter d'établir une hiérarchie entre l'ordre interne constitutionnel et l'ordre international conventionnel, il convient de remarquer que ces deux ordres sont combinés pour procurer au juge constitutionnel les normes de référence qui lui permettront de garantir aux mieux le respect des droits et libertés fondamentaux. En effet, cette combinaison permet à la Cour constitutionnelle, d'une part, d'intégrer dans son raisonnement les enseignements jurisprudentiels de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'elle cite abondamment et, d'autre part, de maximiser la protection juridique dès lors qu'elle exige, lorsque le droit dont la violation est alléguée est protégé tant par la Constitution que par la Convention européenne des droits de l'homme, qu'il soit simultanément satisfait aux conditions restrictives formelles contenues dans la Constitution et aux conditions restrictives matérielles contenues dans la Convention³⁹.

³⁶ Alen, A., Spreutels, J., Peremans, E. et Verrijdt, W., *Rapport national au XVIème Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes*, La coopération entre les cours constitutionnelles en Europe, situation actuelle et perspectives, Vienne, Verlag - vfg, 2014, n° 60.

³⁷ A. Alen, K. Muylle et W. Verrijdt, « De Verhouding tussen het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de rechten van de mens », in Alen, A. & Theunis, J., (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten 3*, Brugge, Die Keure, 2012, p. 6.

³⁸ H. Dumont, « Préface », in S. Van Drooghenbroeck (dir.), *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. I.

³⁹ Alen, A., Spreutels, J., Peremans, E. et Verrijdt, W., *Rapport national au XVIème Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes*, La coopération entre les cours constitutionnelles en Europe, situation actuelle et perspectives, Vienne, Verlag - vfg, 2014, n° 16.

Existe-t-il des normes internationales de valeur supérieure à la Constitution (supra-constitutionnalité) ?

Voir la réponse à la première question sous 2.1., ci-dessus.

La jurisprudence constitutionnelle s'est-elle prononcée sur la valeur et la hiérarchie juridique des conventions et traités internationaux, surtout lorsqu'il s'agit des droits fondamentaux ?

Voir la réponse à la quatrième question sous 2.1., ci-dessus.

2.2. Influences sur le constituant

Quelles sont les influences internationales sur l'élaboration de la Constitution (lors de son élaboration ou révision) ?

Lors de l'élaboration de la Constitution belge, en 1830-1831, l'influence d'autres constitutions a été importante. Un des membres de la Commission chargée de créer le projet de la Constitution l'exprime ainsi : « On a choisi dans les Constitutions existantes, et particulièrement dans la Charte française actuelle, les dispositions qui ont paru s'approprier le mieux à notre pays ; et on y a ajouté beaucoup d'autres qui sont désirées par les meilleurs publicistes européens »⁴⁰.

Lors des révisions récentes ayant eu pour objet l'insertion de nouvelles dispositions constitutionnelles garantissant des droits et libertés fondamentales, le Constituant a été expressément influencé par le droit international des droits de l'homme. Sa volonté a été, manifestement, d'adapter le catalogue des droits protégés par la Constitution belge, datant de 1830, à l'évolution du contexte économique, social, culturel et idéologique « faisant apparaître la nécessité de consacrer l'existence de nouveaux droits indispensables au bonheur humain », évolution qui s'est traduite au niveau international par l'adoption de la Convention européenne des droits de l'homme, du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Charte sociale européenne⁴¹. Cette volonté n'a toutefois été que partiellement réalisée, la Constitution actuelle présentant encore de nombreuses dispositions anciennes à côté de quelques dispositions récentes.

Dans l'affirmative, quels domaines sont concernés ?

Le 18 juin 1993, le Constituant a introduit un nouvel article 32 dans la Constitution, dont l'objet est de garantir l'accès aux documents administratifs. Les travaux parlementaires montrent que le Constituant a été directement inspiré par le droit à l'information, contenu dans l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'il est explicité dans plusieurs recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe. Il est également fait

⁴⁰ E. de Gerlache, in *Discussions du Congrès*, cité par F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 72.

⁴¹ Développements de la proposition de révision du titre II de la Constitution, en vue d'insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, 100-4/2, p. 2.

allusion à l'article 19 du Pacte ONU relatif aux droits civils et politiques⁴². Le Constituant a également été inspiré, en cette matière, par la législation et la pratique d'autres Etats, tels la Suède, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, l'Italie et le Luxembourg⁴³.

L'article 23 de la Constitution, introduit le 31 janvier 1994, garantit le droit à la dignité humaine et les droits culturels, économiques et sociaux⁴⁴. Son contenu s'inspire, d'après l'auteur de la proposition, dans une large mesure, de la Charte sociale européenne⁴⁵.

Le même jour, le Constituant adopte le nouvel article 22, établissant le droit au respect de la vie privée et familiale. A cette occasion, le Constituant a cherché à établir une concordance avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, afin d'éviter toute contestation sur les contenus respectifs des deux dispositions⁴⁶.

Lors de l'insertion de l'article 22bis, garantissant les droits de l'enfant, le 23 mars 2000, le Constituant fait référence à la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989⁴⁷.

La révision de l'article 10 et l'ajout d'un article 11bis, proclamant et garantissant tous deux l'égalité de l'homme et de la femme, le 21 février 2002, sont également le fruit de la volonté du Constituant de respecter les engagements internationaux de la Belgique, notamment la Convention des Nations-Unies du 19 décembre 1978 sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes, la Convention des Nations-Unies sur les droits politiques de la femme du 31 mars 1953 et plusieurs dispositions de droit européen⁴⁸.

2.3. Compétences de la cour

Votre cour contrôle-t-elle la conformité des lois (et/ou d'autres textes) aux normes de droit international ?

Votre cour applique-t-elle directement des instruments internationaux ? Dans l'affirmative, lesquels et sur quel fondement ?

Votre cour applique-t-elle des dispositions ayant une source ou origine internationale ? Dans l'affirmative, lesquelles et sur quel fondement ?

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct de la compatibilité des normes législatives avec les dispositions des traités et conventions internationales. Elle effectue toutefois un contrôle « indirect » ou « combiné » du respect de ces dispositions, par la mise en œuvre de deux techniques. D'une part, elle examine la compatibilité des dispositions législatives avec les articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination, lus en combinaison avec n'importe quelle disposition de droit international garantissant un droit ou une liberté, à la seule condition que le traité ou la convention concernés lient la Belgique.

⁴² *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, 839/1, pp. 3-4.

⁴³ *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, 100-49/2, p. 2.

⁴⁴ Droit au travail, droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé, à l'aide sociale, médicale et juridique, droit à un logement décent, droit à la protection d'un environnement sain, droit à l'épanouissement culturel.

⁴⁵ *Doc. parl.* Sénat, S.E. 1991-1992, 100-2/4, p. 5.

⁴⁶ *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, 100-4/5, p. 8.

⁴⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-21/2, p. 2 ; 2-21/3, p. 2, 2-21/4, p. 3.

⁴⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-465/1, pp. 2-3, 2-465/4, p. 5.

D'autre part, lorsque un droit garanti par une disposition constitutionnelle est également garanti, de manière analogue, par une disposition internationale liant la Belgique, la Cour tient compte de cette disposition internationale et, éventuellement, de son interprétation par une juridiction internationale, dans son propre contrôle.

2.4. Situations de conflits ou de concurrence

Quelles sont les situations de conflit entre la Constitution et les normes internationales ? Ces situations ne concernent-elles que les droits fondamentaux ?

Comment ces situations de conflits sont-elles résolues (règles de compétence, règles procédurales...) ?

La cour s'efforce-t-elle de limiter ces conflits ? Dans l'affirmative, comment et par quelles méthodes (hiérarchie entre normes fondamentales, voie d'harmonisation, recherche d'équivalence des protections, transfert de contrôle...) ? Ces méthodes ont-elles été perfectionnées ?

La méthode combinatoire mise en œuvre par la Cour pour intégrer les dispositions de droit international des droits de l'homme, que ce soit via le contrôle du respect de l'égalité et de la non-discrimination ou via la prise en compte, par la Cour, des dispositions de droit international garantissant, de manière analogue, les mêmes droits que la Constitution, a pour effet de prévenir les éventuels conflits entre droits fondamentaux appartenant à des ordres juridiques distincts. Des difficultés peuvent toutefois se présenter lorsque la garantie offerte par la Constitution n'est pas équivalente à la garantie offerte par les dispositions conventionnelles (cfr *infra*, sous 2.5).

La Constitution organise-t-elle une protection des droits équivalente aux dispositions internationales applicables ? Quels domaines présentent une différence de protection ?

Les anciennes dispositions de la Constitution belge garantissant des droits fondamentaux, qui datent de 1830, prévoient généralement des limites formelles à l'ingérence des autorités dans la jouissance de ces droits. Par opposition, les dispositions conventionnelles, plus modernes, prévoient souvent des limites matérielles à ces ingérences.

Un exemple de différence importante de protection est fourni par la protection du droit de propriété. La Constitution n'envisage de protection de la propriété que dans le cas de l'expropriation, qui requiert, en vertu de l'article 16 de la Constitution, une procédure établie par la loi, une cause d'utilité publique et le versement d'une juste et préalable indemnité. L'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme a, quant à lui, une portée plus large, il vise à encadrer les atteintes portées aux intérêts économiques des individus et à leurs acquis sociaux.

Un autre exemple est celui du secret des lettres. La Constitution prévoit, en son article 29, que le secret des lettres est inviolable et ce, de manière absolue. Cette disposition date de 1831. La Convention européenne des droits de l'homme, quant à elle, prévoit en son article 8 que des ingérences sont possibles, à certaines conditions, dans le droit au respect de la vie privée.

En revanche, lors de l'adoption de dispositions plus récentes, le Constituant a généralement cherché à établir une concordance entre les garanties constitutionnelles et les garanties conventionnelles. L'exemple le plus évident à cet égard est le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution (cfr *supra*). Il en découle d'ailleurs que l'article 29 de la Constitution, cité ci-dessus, qui ne concerne que le secret des lettres, est beaucoup plus sévère que l'article 22 qui protège le droit à la vie privée en général.

Dans les cas de protection semblable ou équivalente, le contrôle de constitutionnalité est-il en concurrence avec le contrôle de compatibilité à un traité international ? Considérez-vous que cette concurrence soit de nature à remettre en cause la suprématie de la Constitution ?

a. Le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle ne crée pas de concurrence entre la protection constitutionnelle et la protection conventionnelle internationale. En effet, les méthodes combinatoires mises en œuvre par la Cour pour intégrer les sources internationales dans ses normes de référence ne peuvent conduire à les faire prévaloir sur la Constitution. Celle-ci doit toujours, pour des raisons de recevabilité tenant à la limitation de la compétence de la Cour constitutionnelle, figurer parmi les normes de références invoquées.

b. Le contrôle opéré par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et par le Conseil d'Etat, en revanche, pourrait créer une concurrence entre la Constitution et les dispositions internationales garantissant des droits et libertés. En effet, les juridictions peuvent effectuer un contrôle direct de conventionnalité, contrôle qui conduit, le cas échéant, le juge à écarter la norme législative qu'il considère contraire à une norme de droit international ayant effet direct en Belgique. Par contre, les juridictions ne peuvent pas effectuer elles-mêmes un contrôle de constitutionnalité des normes ayant valeur législative. En cas de doute quant à la compatibilité d'une norme législative avec la Constitution, elles sont tenues d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel. Lorsque le même droit fondamental est garanti tant par la Constitution que par des dispositions de droit international directement applicables, les juges pourraient donc, en principe, choisir d'interroger la Cour constitutionnelle, ce qui donne priorité à la Constitution, ou choisir d'opérer eux-mêmes le contrôle de conventionnalité, ce qui donne priorité à la disposition de droit international. Cette possibilité de choisir une voie ou l'autre comprend une atteinte potentielle à la suprématie de la Constitution.

C'est pour remédier à cette situation, source d'insécurité juridique, que le législateur a introduit dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle une règle de priorité chronologique : la juridiction est tenue d'interroger *d'abord* la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de la norme législative en cause avec la Constitution. La loi précise que, même si n'est invoquée devant la juridiction de fond que la violation d'une disposition de droit international, cette juridiction doit, d'office, rechercher si le droit dont la violation est invoquée n'est pas également garanti par la Constitution et, si tel est le cas, poser une question préjudicielle à la Cour. Enfin, la loi ajoute que l'obligation de poser d'abord une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle n'empêche pas le juge de poser aussi, simultanément ou ultérieurement, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

L'invocation de la Constitution est-elle plus difficile (règles de procédure, délais, conditions de saisine, objet limité du contrôle...) que celle d'une norme internationale ?

a. Devant la Cour constitutionnelle. La Cour n'est pas compétente pour opérer un contrôle direct de compatibilité avec les normes de droit international. Les parties devant la Cour doivent donc toujours invoquer la violation d'au moins une règle constitutionnelle, qu'il s'agisse d'une disposition garantissant un droit fondamental ou des articles garantissant le principe d'égalité et de non-discrimination. Les plaideurs sont ensuite libres de combiner ces dispositions constitutionnelles avec toutes les dispositions de droit international liant la Belgique. Si la technique de la combinaison peut paraître complexe à première vue, la pratique ne montre pas de problème particulier. En outre, la Cour fait preuve de souplesse dans l'appréciation des recours et des questions préjudicielles. Ainsi, lorsque le principe d'égalité est invoqué en combinaison avec un droit fondamental garanti par une disposition de droit international, mais que les parties ou la juridiction de renvoi n'ont pas indiqué précisément en quoi le droit à l'égalité est violé, par exemple parce qu'aucune comparaison entre catégories de personnes comparables n'est formulée, la Cour estime de manière constante que cette omission ne conduit pas à l'irrecevabilité du moyen ou de la question préjudicielle, au motif que « la violation d'un droit fondamental constitue *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination »⁴⁹.

b. Devant les cours et tribunaux : Il est équivalent, en termes de procédure et de difficulté, d'invoquer la violation d'une disposition constitutionnelle ou d'une norme de droit international. Par ailleurs, si la juridiction décide d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel, les parties ne sont pas tenues d'intervenir dans la procédure devant la Cour.

Quelles sont les situations dans lesquelles les rapports avec les normes internationales apparaissent plus délicats ? Veuillez donner deux ou trois exemples typiques de ces difficultés.

Pour les juridictions constitutionnelles européennes, qui sont parties, à la fois, à la Convention européenne des droits de l'homme et aux Traités constituant de l'Union européenne, il peut être délicat de déterminer quelles sont les dispositions internationales à prendre en considération. Ce problème ne provient pas, cependant, tellement de l'existence de différents traités, mais bien de la co-existence de deux juridictions inter- ou supranationales, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour constitutionnelle tente, par la mise en œuvre des techniques combinatoires et du principe de l'addition des garanties visant à procurer la meilleure protection possible, d'éviter les conflits entre les différents catalogues de droits fondamentaux, qu'ils soient constitutionnel, produits par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe.

2.5. Influences sur la jurisprudence constitutionnelle

Votre Cour tient-elle implicitement compte des instruments internationaux ou s'y réfère-t-elle expressément lorsqu'elle applique le droit constitutionnel ?

⁴⁹ Par exemple, voy. l'arrêt n°101/2005.

Ainsi qu'il a déjà été exposé, la Cour constitutionnelle se réfère expressément aux instruments internationaux garantissant des droits et libertés fondamentaux lorsqu'elle contrôle la compatibilité de normes législatives avec les droits et libertés garantis par la Constitution. La Cour accueille les arguments des parties fondés sur les instruments internationaux, à la condition qu'ils soient combinés avec l'invocation d'une disposition constitutionnelle. La Cour inclut parmi les normes de référence, même d'office, les dispositions internationales qui garantissent de manière analogue les droits constitutionnels dont la violation est invoquée. Enfin, la Cour se réfère explicitement et abondamment à l'interprétation des droits fondamentaux garantis par les instruments internationaux donnée par les jurisprudences des juridictions inter- et supranationales, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

Votre Cour a-t-elle déjà été en butte à des conflits entre les normes applicables à l'échelon national et celles qui sont applicables à l'échelon international ? Dans l'affirmative, comment ces conflits ont-ils été réglés ?

Lorsque la Constitution et les normes de droit international organisent une protection de portée différente pour un même droit fondamental, la Cour opte généralement pour la protection la plus étendue. Ainsi, lorsqu'elle a à connaître d'une limitation de la propriété, limitation qui ne se confond pas avec une expropriation et ne constitue donc pas un cas dans lequel la protection offerte par l'article 16 de la Constitution pourrait jouer, la Cour attire dans les normes de référence qu'elle utilise l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui offre une protection plus large. La Cour considère à ce sujet : « L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans la disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour tient compte de cet article de droit international lors de son contrôle des dispositions attaquées »⁵⁰.

De même, en matière de protection de la vie privée, matière dans laquelle les dispositions constitutionnelle et conventionnelle sont très proches, la Cour retient les garanties formelles imposées par la Constitution (l'ingérence doit être prévue par une loi au sens formel du terme) qui ne sont pas imposées de même par la Convention européenne des droits de l'homme, considérant en outre que l'exigence constitutionnelle s'impose au législateur belge, en vertu de l'article 53 de la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel les dispositions de la Convention ne peuvent être interprétées comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme reconnus expressément par le droit interne⁵¹.

Toutefois, la solution qui consiste à retenir la meilleure protection possible risque dans certains cas, en raison du caractère peu moderne de certaines dispositions constitutionnelles adoptées en 1831, d'aboutir à des situations trop rigides et manifestement déraisonnables. Ainsi, dans le cas de la protection du secret des lettres (voir ci-dessus, sous 2.4), cas dans lequel la protection offerte par l'article 29 de la Constitution est absolue, ne permettant aucune ingérence, même justifiée, par le législateur, la Cour a-t-elle considéré : « Si le secret des lettres, garanti par l'article 29 de la Constitution, a pu être conçu comme absolu, lors de l'adoption de la Constitution, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la

⁵⁰ Voy. notamment l'arrêt n°106/2014.

⁵¹ Arrêts n°202/2004, 131/2005 et 151/2006.

portée, d'autres dispositions constitutionnelles ainsi que de conventions internationales »⁵² et elle a, en conséquence, permis une ingérence à condition qu'elle soit nécessaire pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux et proportionnées à ce but légitime.

Quelle est la valeur juridique reconnue par votre cour à une décision d'une juridiction internationale ?

La jurisprudence des juridictions internationales influence-t-elle votre Cour ? Une force interprétative est-elle juridiquement reconnue ? Cette influence est-elle à la hausse ? Comment cela se manifeste-t-il ?

La Cour attache une grande importance à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Les citations d'extraits d'arrêts de ces deux juridictions sont innombrables dans les arrêts de la Cour constitutionnelle. Elles sont beaucoup plus nombreuses aujourd'hui qu'il y a vingt-cinq ans, quand la Cour a commencé à contrôler le respect des droits fondamentaux. Ceci est probablement dû au fait que les plaideurs ont, de plus en plus, le réflexe d'invoquer non seulement les dispositions des traités, mais également la jurisprudence des juridictions internationales et qu'il en va de même pour les juges à la Cour et pour les référendaires. Par ailleurs, en ce qui concerne la Cour de justice de l'Union européenne, l'importance grandissante des normes de droit européen primaire et dérivé dans l'ordre normatif interne belge conduit manifestement l'ensemble des juridictions, y compris la Cour constitutionnelle, à pratiquer le droit européen de plus en plus souvent. Toutefois, le fait que la jurisprudence des juridictions inter- et supranationales était moins souvent expressément citée par la Cour constitutionnelle auparavant ne signifie nullement que le juge constitutionnel n'y était pas déjà attentif. Ainsi, la doctrine n'a-t-elle pas manqué de relever que la portée que la Cour a donné, dès ses premiers arrêts en la matière, au principe d'égalité et de non-discrimination était directement inspirée de la formule usitée par la Cour européenne des droits de l'homme⁵³.

La Cour est, de manière générale, fidèle aux jurisprudences des Cours inter- et supranationales⁵⁴, au point que certains auteurs ont pu qualifier son attitude, à l'égard de la jurisprudence strasbourgeoise, de « docile »⁵⁵. On peut considérer à cet égard qu'elle reconnaît, à l'instar des autres juridictions belges, aux décisions de ces juridictions une « autorité de chose interprétée »⁵⁶. Un exemple typique de cette attitude de la Cour peut être trouvé dans l'arrêt concernant l'assistance d'un avocat lors des interrogatoires par la police, fortement influencé par la jurisprudence « Salduz » de la Cour européenne des droits de l'homme, dans lequel la Cour considère que la possibilité que soient utilisées, au cours du procès pénal, des déclarations ayant été faites hors la présence d'un avocat est contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, « tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme »⁵⁷.

⁵² Arrêt n°202/2004.

⁵³ X. Delgrange, « Quand la Cour d'arbitrage s'inspire de la Cour de Strasbourg », note sous C.A., n°23/89, *Rev. rég. Dr.*, 1989, p. 619.

⁵⁴ P. Martens, « L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la Cour constitutionnelle », *C.D.P.K.*, 2010, p. 350.

⁵⁵ M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 381.

⁵⁶ Sur cette notion, voy. F. Krenc, « L'autorité de la chose interprétée des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », in S. Van Drooghenbroek (dir.), *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 311 et suiv.

⁵⁷ Arrêt n°7/2013.

L'interprétation de la Constitution peut-elle se faire au regard d'une disposition internationale ? Veuillez donner des cas typiques.

La mise en œuvre des techniques combinatoires conduit la Cour à donner aux dispositions constitutionnelles garantissant les droits et libertés une portée similaire, ou confondue, avec celles des dispositions de droit international qu'elle combine. La technique d'interprétation des dispositions constitutionnelles en conformité avec le droit international pertinent est quasi-permanente dans la jurisprudence de la Cour.

Un exemple évident de ce phénomène concerne le droit à la protection de la vie privée et familiale. La Cour juge en effet de manière constante : « Il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme »⁵⁸. Cette position la conduit à interpréter l'article 22 de la Constitution non seulement conformément à l'article 8 de la Convention, mais également conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant cette dernière disposition.

3. Avez-vous des observations particulières ou des points spécifiques que vous souhaiteriez évoquer ?

Nihil.

⁵⁸ Notamment, arrêt n°48/2014.