

# **LE CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL DES RÈGLEMENTS EN** **BELGIQUE**

**Professeur Pierre NIHOUL**  
**Juge à la Cour constitutionnelle de Belgique**

## **INTRODUCTION**

Nous identifions d'abord rapidement ce que recouvre la notion de règlements en Belgique (titre I). Nous passons ensuite en revue les organes investis d'un tel contrôle de constitutionnalité et les pouvoirs qui leur sont conférés (titre II). Nous verrons enfin la nature du contrôle de constitutionnalité à l'égard d'un règlement (titre III).

## **TITRE I. LES REGLEMENTS**

Deux éléments sont à souligner :

1. La Belgique étant un Etat fédéral et décentralisé, le pouvoir réglementaire est fractionné entre plusieurs niveaux de pouvoir :

- Pour l'Etat fédéral, le pouvoir réglementaire est exercé par le Roi ou par les ministres ;
- Au sein des collectivités fédérées, les Régions et les Communautés, le pouvoir réglementaire est exercé par les Gouvernements ;
- Au sein des collectivités décentralisées que sont les communes et les provinces, le pouvoir réglementaire est généralement exercé par les assemblées locales élues directement, plus rarement et dans des circonstances légalement précisées par l'exécutif communal ou provincial ;

- Dans certains cas, le pouvoir réglementaire est octroyé par le législateur à des organismes publics chargés d'assurer la police, voire la régulation, d'un secteur d'activités. Ce sont les autorités administratives indépendantes.

2. En droit belge, le pouvoir réglementaire peut être dérivé ou autonome. Le pouvoir réglementaire est qualifié d'autonome lorsqu'il est directement attribué par la Constitution à son titulaire, sans donc l'intermédiaire d'une habilitation législative. Il est qualifié de dérivé lorsqu'il doit sa reconnaissance et son exercice à une habilitation législative.

Le droit belge ne connaît de pouvoir règlementaire autonome que :

- dans le chef du Roi dans deux domaines : pouvoir général de police et pouvoir organique de l'administration
- dans le chef des gouvernements régionaux et communautaires dans un domaine : le statut du personnel de l'administration.

En-dehors de ces cas, le pouvoir réglementaire ne peut être que dérivé. Cette distinction peut avoir des effets sur la nature du contrôle de constitutionnalité (III).

## **TITRE II. LES ORGANES INVESTIS DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITE**

Le contrôle juridictionnel de constitutionnalité des règlements est confié en Belgique au pouvoir judiciaire et au Conseil d'Etat. Il est plus rarement l'apanage de la Cour constitutionnelle qui est en règle le juge de l'activité législative.

### **I. Le pouvoir judiciaire**

Il peut connaître de la constitutionnalité d'un règlement de deux manières : soit par la voie incidente; soit par le biais du contentieux de la responsabilité civile de l'administration.

#### *A. Le contrôle incident*

L'article 159 de la Constitution oblige en effet le pouvoir judiciaire à ne pas appliquer, dans un litige qui lui est soumis, l'acte réglementaire illégal. La non-conformité à la loi s'entend au sens large en ce qu'elle vise également la non-conformité à la Constitution. En d'autres termes, par le biais de l'exception de l'illégalité, tout juge peut refuser sans limite de temps d'appliquer un acte réglementaire, qui serait contraire à la Constitution.

Cette prérogative constitutionnelle ne permet cependant au juge judiciaire de vérifier la constitutionnalité d'un acte réglementaire que de manière incidente, c'est-à-dire qu'à l'occasion d'un litige ayant pour objet un droit subjectif ou à l'occasion d'une poursuite répressive. En outre, elle n'a pas pour effet, contrairement à un arrêt d'annulation, de faire disparaître l'acte réglementaire jugé inconstitutionnel de l'ordonnancement juridique. Cette déclaration d'inconstitutionnalité n'a donc de valeur qu'*inter partes*. Elle est revêtue d'une autorité relative de chose jugée.

#### *B. Le contentieux de la responsabilité civile*

A travers ce contentieux, le pouvoir judiciaire va s'approprier, à partir d'un arrêt du 5 novembre 1920, en partie le contrôle de constitutionnalité des règlements. Et ce par le biais de deux opérations de qualification.

Tout d'abord, le droit à la réparation d'un dommage causé par la faute de l'administration est qualifié par la Cour de cassation de droits subjectifs de nature civile alors même que l'auteur de la faute est une autorité publique. La raison en est que le siège du contentieux de la responsabilité civile se trouve dans l'article 1382 du Code civil.

Ensuite, la Cour de cassation a transposé le principe de légalité dans le domaine de la responsabilité des pouvoirs publics sous la forme d'une équation presque parfaite : toute illégalité constitue une faute.

Il s'ensuit que tout règlement inconstitutionnel peut être porté devant le juge judiciaire en vue d'obtenir, de l'auteur de ce règlement, réparation du dommage causé par un tel acte pour autant bien entendu que soient établis le dommage et le lien de causalité entre la faute et le dommage. Cette voie permet donc d'obtenir du juge judiciaire le même constat d'illégalité que celui opéré par le juge administratif et, en outre, la réparation en nature ou par équivalent du préjudice qui en résulte, sans toutefois aboutir à la censure radicale du règlement incriminé.

## II. Le Conseil d'Etat

Le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires opéré par le Conseil d'Etat est de deux types. Il revêt tantôt un mode préventif tantôt un mode curatif.

### *A. Le contrôle préventif*

La section de législation du Conseil d'Etat est chargée de donner un avis sur tous les projets d'actes législatifs et réglementaires pour ce qui est de l'Etat fédéral, des régions et des communautés. Ce contrôle préventif ne concerne

donc pas les règlements provinciaux et communaux ni les règlements pris par les autorités administratives indépendantes.

Cette consultation est obligatoire pour tous les projets d'arrêtés réglementaires. Elle est menée en fin de processus de l'élaboration de l'arrêté réglementaire. Les avis n'ont pas de caractère obligatoire.

### *B. Le contrôle curatif*

Le contrôle curatif de la constitutionnalité d'un règlement se présente de deux manières : le recours direct et la voie incidente.

#### 1. Le recours direct ou le recours pour excès de pouvoir

Le Conseil d'Etat a le pouvoir d'annuler, sur recours, les règlements, voire aussi de suspendre, en référé, l'exécution des règlements, notamment pour des motifs d'inconstitutionnalité.

La carence dans l'exercice de la fonction réglementaire peut aussi être sanctionnée par l'annulation de la décision de refus implicite circonstanciée qui résulte du silence persistant de l'administration quatre mois après une mise en demeure par un intéressé.

L'arrêt d'annulation est revêtu d'une autorité de chose jugée *erga omnes* et produit un effet rétroactif de sorte que le règlement annulé est censé n'avoir jamais existé et n'avoir jamais produit d'effets.

#### 2. Le contrôle incident

Le Conseil d'Etat peut aussi, à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre un acte individuel ou contre un acte réglementaire, contrôler par voie incidente un règlement sur lequel est fondé l'acte directement contesté. Il faut évidemment qu'il y ait un lien entre l'acte qui fait l'objet du recours principal et le règlement contesté de manière incidente pour que l'exception d'illégalité soit admissible.

### III. La Cour constitutionnelle

Aux termes de l'article 142 de la Constitution, seules relèvent du contrôle de la Cour les normes adoptées par un législateur, à savoir les lois, les décrets et les ordonnances. Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs, l'application ou la mise en œuvre de la loi ou des carences de l'administration.

La Cour constitutionnelle n'est-elle pour autant jamais juge de l'administration ?  
La réponse est négative pour trois raisons :

#### 1. La validation législative d'un règlement

Dans ce cas, l'acte réglementaire est revêtu de la qualité d'acte législatif et devient dès lors justiciable de la Cour constitutionnelle. Il s'agit certes d'un acte législatif mais il n'en reste pas moins que dans ce cas, le contrôle de la Cour s'étend au contenu de cet acte, la Cour l'incluant en effet dans la norme confirmative.

#### 2. La mise en œuvre d'une règle de répartition des compétences

Il arrive que les législations en matière de réforme de l'Etat conditionne l'exercice, par une Communauté ou une Région, de son pouvoir législatif à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal adopté au niveau fédéral. Dans ce cas, la Cour a jugé que cet arrêté royal constituait une norme de répartition des compétences à laquelle les communautés et les régions devaient se conformer, ce qui relève de la compétence de la Cour constitutionnelle.

### 3. la mise en oeuvre de pouvoirs spéciaux ou extraordinaires

La Belgique connaît deux catégories d'arrêtés réglementaires par lesquels le pouvoir exécutif a pu intervenir dans la sphère législative dans des circonstances particulières et sur la base de lois d'habilitation spécifiques.

#### 3.1. les arrêtés de pouvoirs spéciaux

Tant qu'ils ne sont pas confirmés par le législateur, ces arrêtés de pouvoirs spéciaux conservent leur qualité d'acte réglementaire, même s'ils modifient, abrogent ou remplacent des dispositions législatives. Ils ne peuvent donc être contestés devant la Cour constitutionnelle. Ils le sont dès qu'ils sont confirmés par le législateur.

#### 3.2. les arrêtés-lois de pouvoirs extraordinaires

A l'aube des deux guerres mondiales et après celles-ci, le Parlement belge a autorisé le Roi à légiférer. Les arrêtés-lois pris en exécution de ces lois dites de pouvoirs extraordinaires se sont vus reconnaître les effets de la loi. Ils relèvent dès lors de la compétence de la Cour.

### 4. Considérations finales

Outre ces trois incursions dans le domaine réglementaire, la Cour énonce régulièrement dans ses arrêts des considérations intéressantes pour le contentieux administratif et le droit administratif en général. Sans procéder à un contrôle de constitutionnalité des règlements, la jurisprudence de la Cour contient ainsi des lignes directrices évidentes pour les auteurs des normes réglementaires.

### III. Nature du contrôle de constitutionnalité des règlements

Il faut distinguer selon que le règlement est pris de manière autonome ou dérivée.

1. Le règlement est pris sur la base d'une habilitation directe du Constituant. Dans ce cas, le contrôle de constitutionnalité s'opère directement sur le règlement au regard de la Constitution. Ce contrôle est en Belgique du ressort de l'ordre judiciaire de manière incidente et du ressort du Conseil d'Etat soit par un recours en annulation soit de manière incidente.

2. Le règlement est pris en vertu d'une norme législative. Deux hypothèses doivent être distinguées :

2.1. Le règlement est conforme à la norme législative d'habilitation : si problème de constitutionnalité il y a, celui-ci gît dans la norme législative. Le contrôle de constitutionnalité porte dès lors sur la norme législative. En Belgique, ce contrôle est réservé à la Cour constitutionnelle. Les juridictions judiciaires et administratives doivent dans ce cas poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle portant sur la constitutionnalité de la norme d'habilitation, sauf certaines exceptions.

2.2. Le règlement n'est pas conforme à la norme législative d'habilitation. Deux sous-hypothèses doivent être distinguées.

Soit la norme législative est conforme à la Constitution. Le problème de constitutionnalité réside alors dans le règlement. Toutefois, la cause de l'inconstitutionnalité du règlement est à trouver dans la mauvaise exécution de la loi. Il s'agit dans ce cas d'un contrôle de légalité et non de constitutionnalité. En tant qu'il porte sur le règlement, ce contrôle est du ressort en Belgique des juridictions administratives et judiciaires. Toutefois, le litige pourrait atterrir à la Cour constitutionnelle par le biais de questions préjudicielles si le juge judiciaire ou administratif a des doutes sur la constitutionnalité de la loi.

Soit la norme législative n'est pas conforme à la Constitution. Le juge judiciaire ou administratif peut très bien se contenter d'un contrôle de légalité du règlement et censurer celui-ci à défaut d'avoir aperçu l'inconstitutionnalité de la norme législative. Si, par contre, l'inconstitutionnalité de la norme législative est soulevée devant le juge judiciaire ou administratif ou si celui-ci l'aperçoit, il doit, sauf exceptions, soumettre cette inconstitutionnalité à la Cour constitutionnelle par le biais de questions préjudicielles.

Il faut relever qu'en Belgique, il existe une propension dans le chef des juges judiciaire et administratif à interpréter la loi de manière à ce qu'elle soit compatible avec la Constitution, quitte à en maltraiter quelque peu le sens premier. Ce procédé, dénommé « doctrine Waleffe » et affirmé dans un arrêt de la Cour de cassation du 20 avril 1950<sup>1</sup>, se fonde sur une présomption de

---

<sup>1</sup> Cass. 20 avril 1950, *Pas.*, I, 560; 20 novembre 1975, *Pas.*, 1976, I, 347, avec conclusions de l'avocat général Velu, *R.C.J.B.*, 1977, note Delpérée, F., «La conformité de la loi à la Constitution». Conseil d'État, n° 11.781, 28 avril 1966, *Levacq*; n° 16.943, 25 mars 1975, *Van Craen*; n° 15.537, 30 octobre 1972, *Bellemans-Roobaert*; n° 18.525, 8 novembre 1977, *Schrevens*; n° 18.440, 22 septembre 1977, *Claus*.

conformité de la norme législative à la Constitution. Ce faisant, il permet aux juges judiciaire et administratif de conserver le contrôle de constitutionnalité du règlement puisqu'en affirmant constitutionnelle la loi d'habilitation, le juge transforme le règlement inconstitutionnel en un règlement non conforme à la loi d'habilitation, ce pourquoi il est compétent. Cette méthode permet aussi au juge un contrôle implicite de constitutionnalité des lois. Certes limité car il ne peut déboucher que sur un constat de conformité. Mais en exerçant une compétence qui ne lui revient en principe pas en raison de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle.