

Belgique
Conseil d'Etat

Belgium
Council of State

Séminaire ACA-Europe
« Droit souple, normes juridiques et sources du droit »
18 décembre 2013

Hiéarchie des normes en droit belge

La Constitution belge de 1831, synthèse des constitutions françaises de 1791, 1814 et 1830 et hollandaise de 1814 ainsi que de droit constitutionnel anglais, inscrit la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne. Les droits et libertés fondamentales des Belges y sont consacrés et les institutions les plus importantes du pays voient leurs pouvoirs définis. La loi, œuvre collective du pouvoir législatif formé par la Chambre des représentants, le Sénat et le Roi (en réalité, le gouvernement fédéral), lui est subordonnée. Le Roi (en réalité, le gouvernement fédéral) n'a que les pouvoirs que la Constitution ou la loi Lui ont attribués.

La Constitution a connu de nombreuses modifications dont les plus fondamentales, pour ce qui concerne la hiérarchie des normes, ont introduit dans le texte les structures essentielles d'un état fédéral. Elle a été coordonnée en 1994.

I. Normes composant l'ordre juridique en Belgique (par ordre d'autorité normative décroissante)

1. Les normes internationales et européennes

Les normes internationales, issues d'engagements internationaux de la Belgique, s'imposent aux règles de droit interne, en ce compris, celles de valeur constitutionnelle (voir cependant ci-dessous la jurisprudence de la Cour constitutionnelle) pour autant que ces normes internationales soient claires, précises et inconditionnelles, c'est-à-dire, « directement applicables ». Cette primauté concerne aussi le droit dérivé de l'Union européenne.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que les autorités législatives ne peuvent être censées autorisées à violer indirectement la Constitution par le biais d'assentiments à des traités. La jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation considèrent que la norme constitutionnelle peut être écartée en cas de contrariété aux règles de droit international. La question est donc controversée.

Jurisprudence

Cour constitutionnelle, n°12/94 du 3 février 1994.

Cour constitutionnelle, n°3/2004 du 14 janvier 2004.

C.E., Ass. Gen., n° 62.922 du 5 novembre 1996, ORFINGER c/Etat belge.

Cass., 16 novembre 2004, Pas., 2004, I, n°s 549 et 550.

2. Les normes constitutionnelles

Parmi ces normes, figurent les dispositions relatives aux droits et libertés des Belges (et des étrangers se trouvant légalement sur le territoire belge) et une partie des normes de répartition des compétences entre l'État fédéral les entités fédérées (les Communautés et les Régions).

Aucune juridiction n'est compétente pour annuler une modification à la Constitution ou pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle.

3. Les normes extra-constitutionnelles de partage de compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées

Ces normes peuvent prendre la forme de lois fédérales votées à des majorités renforcées à la Chambre des représentants et au Sénat, de lois fédérales votées à la majorité ordinaire dans ces chambres ou d'un arrêté royal (cette dernière catégorie est exceptionnelle).

La conformité des normes législatives fédérales de partage des compétences est contrôlée par la Cour constitutionnelle au regard des règles constitutionnelles dont elle assure le contrôle (partage des compétences entre entités fédérale et fédérées et respect des droits fondamentaux prévus à la Constitution). Ce contrôle est effectué après la publication des normes (recours direct en annulation, précédé éventuellement d'un recours direct en suspension, introduit, en principe, dans les six mois) mais également une fois les normes entrées en vigueur et sans limitation dans le temps par le mécanisme de questions préjudicielles.

Le contrôle de conformité de ces normes législatives aux traités internationaux et au droit dérivé européen peut être également effectué par la Cour constitutionnelle par le biais des dispositions constitutionnelles dont elle assure le respect.

Le Conseil d'État peut annuler un arrêté royal de répartition de compétences pour contrariété à la Constitution ou aux normes de droit international. Le juge administratif ou judiciaire, sous le contrôle du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, peut écarter une loi de répartition de compétences qu'il estime contraire aux normes internationales ou un arrêté royal de partage de compétences considéré comme contraire à ces normes ou à la Constitution.

Jurisprudence

Cour constitutionnelle, n°44/2005 du 23 février 2005.

4. Les normes législatives fédérales, communautaires et régionales et les accords de coopération entre entités fédérale et/ou fédérées, ayant reçu un assentiment législatif

Ces normes sont les œuvres des neuf pouvoirs législatifs que connaît la Belgique. Ils exercent les compétences législatives inscrites à la Constitution ou dans les normes de répartition des compétences et disposent également des « pouvoirs résiduels ». Il s'agit des pouvoirs non attribués directement par la Constitution ou les normes de partages de compétence, au Roi ou aux gouvernements de Région ou de Communauté.

Ces normes législatives doivent être conformes aux normes de partage de compétences, à la Constitution et aux normes internationales. Leur régime juridique est identique à celui des normes législatives de répartition de compétences (annulation et réponse préjudicielle par la Cour constitutionnelle, refus d'application pour contrariété au droit international par les juridictions administratives ou judiciaires).

La loi fédérale, le décret de communauté ou de région et l'ordonnance régionale bruxelloise (sous certaines réserves précises dans ce dernier cas) ont la même valeur dans la hiérarchie des normes. Un éventuel conflit entre ces normes législatives se règle donc sous l'angle de la répartition des compétences, et non sous l'angle de la hiérarchie des normes.

Jurisprudence

Cour constitutionnelle, n°154/2013 du 13 novembre 2013 (violation des règles de partage des compétences) ;

Cour constitutionnelle, n°144/2013 du 7 novembre 2013 (violation du droit primaire européen) ;

Cour constitutionnelle, n°5/2013 du 24 janvier 2013 (violation des articles constitutionnels relatifs à l'égalité) ;

Cass., 27 mai 1971, Pas., 1971, I, p.886 (arrêt dit « Le Ski » - non-application de la loi belge pour violation du droit primaire européen) ;

C.E., n°70.391 du 17 décembre 1997, société de droit néerlandais « MERCK, SHARP en DOHME B.V. » c/État belge (non-application de la loi belge pour violation du droit primaire européen) ;

C.E., n°221,689 du 11 décembre 2012, PADUWAT c/Zone de police 5330 de Charleroi et Ville de Charleroi (contrôle de compatibilité de la loi fédérale avec la Convention européenne des droits de l'Homme).

5. Les arrêts royaux et les arrêtés des gouvernements de Communauté et de Région modifiant ou intervenant, en raison de circonstances particulières, dans le domaine des normes législatives, dits « arrêtés de pouvoirs spéciaux »

Pris sur le fondement de l'article 105 de la Constitution et d'une loi d'habilitation dite de « pouvoirs spéciaux », les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux interviennent dans le domaine réservé à la loi fédérale par la Constitution ou dans le domaine résiduaire du législateur fédéral. Leurs dispositions s'imposent aux détenteurs du pouvoir réglementaire fédéral. Avant leur confirmation, ces arrêtés ont rang d'acte administratif et sont soumis au contrôle du Conseil d'État (en cas de recours direct ou d'illégalité incidente) et du juge administratif ou du juge judiciaire (illégalité incidente) pour ce qui concerne le respect des normes internationales, constitutionnelles, de partage des compétences, de la loi d'habilitation et des principes généraux du droit. Leur confirmation par le législateur fédéral les élève au rang de norme législative et seule la Cour constitutionnelle peut en prononcer l'annulation ou la non-conformité aux normes. Confirmés, ils peuvent cependant être encore écartés par le Conseil d'État ou le juge administratif ou judiciaire pour contrariété au droit international.

Une disposition identique, contenue dans une loi fédérale répartitrice des compétences, existe pour les arrêtés de pouvoirs spéciaux des gouvernements des Régions et des Communautés, étant entendu qu'il n'y a pas de domaine résiduaire des législateurs des entités fédérées dans la Constitution mais bien dans les normes répartitrices des compétences.

Jurisprudence

Cour constitutionnelle, n° 68/99 du 17 juin 1999 ;

Cour constitutionnelle, n° 22/2005 du 26 janvier 2005 ;

Cour constitutionnelle, n° 170/2009 du 29 octobre 2009 ;

C.E., n° 127.854 du 6 février 2004, Fédération des Chambres syndicales des médecins c/État belge ;

C.E., n° 188.043 du 18 novembre 2008, KINNARD c/État belge (contrôle de la conformité à la loi d'habilitation).

6. Les principes généraux du droit dégagés par la jurisprudence

Les principes généraux du droit doivent être respectés par les actes réglementaires et les décisions individuelles.

Jurisprudence

C.E., n° 165.543 du 5 décembre 2006, Maison de repos Saint-Christophe c/Région wallonne (illégalité d'une décision ministérielle contraire au principe général de la non-rétroactivité) ;
C.E., n° 196.212 du 21 septembre 2009, DE BRUYCKER c/État belge (illégalité d'un arrêté royal réglementaire contraire au principe général de la non-rétroactivité) ;

7. Les normes réglementaires

Les normes réglementaires constituent l'ensemble des règles édictées par les pouvoirs exécutifs en Belgique et rentrant dans leurs champs de compétences définis dans la Constitution ou dans les normes législatives. Un règlement qui sort des compétences ainsi attribuées est nécessairement illégal.

Il existe une hiérarchie au sein des normes réglementaires, en fonction de l'autorité les édictant ainsi que de leur portée normative. Dans chaque matière attribuée ou résiduaire, l'arrêté pris par l'autorité supérieure s'impose aux autorités subordonnées ou aux autorités de régulation.

Ces arrêtés sont annulés par le Conseil d'État (saisi dans le délai de recours) ou écartés par le Conseil d'État et les autres juridictions s'ils sont contraires aux principes généraux du droit, aux normes législatives d'habilitation, aux normes de partage des compétences, aux normes constitutionnelles ou au droit international.

Les actes individuels doivent respecter les actes réglementaires en vigueur dans le domaine où ils interviennent. En cas de violation de la norme réglementaire ou des normes supérieures, ils sont annulés ou leur application doit être écartée.

II. Hiérarchie des normes en Belgique

En vertu de la combinaison des articles 33, 105 et 108 de la Constitution et du principe de légalité à valeur constitutionnelle, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes. Ainsi, en Belgique, les normes de droit international sont au sommet de l'ordre juridique pour autant qu'elles soient suffisamment claires et précises.

Leur sont soumis, les normes constitutionnelles, les normes de partage de compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées, les lois, décrets et ordonnances, les principes généraux du droit et les arrêtés réglementaires ainsi que les actes individuels.

ACA-Europe seminar
"Soft law, legal standards and sources of law"
18 December 2013

Hierarchy of standards in Belgian law

The Belgian Constitution of 1831 - a synthesis of the French constitutions of 1791, 1814 and 1830, the Dutch constitution of 1814 and English constitutional law - places the Constitution at the very top of the national legal system. It sets out the rights and fundamental freedoms of Belgian citizens and also defines the powers of the country's most important institutions. The law - the collective work of the legislative authority consisting of the Chamber of Representatives, the Senate and the King (in reality the Federal Government) - is subordinate to it. The King (in reality, the Federal Government) has no powers other than those attributed by the Constitution or the Law.

There have been numerous modifications to the constitution, including fundamental changes to the hierarchy of standards, which incorporated the essential structures of a federal state into the text. It was amalgamated in 1994.

I. Standards constituting the Belgian legal system (in decreasing order of normative authority)

1. International and European standards

International standards, derived from Belgium's international commitments, prevail over domestic rules of law, including those of constitutional value (see below, however, for the jurisprudence of the Constitutional Court), provided that these international standards are clear, precise and unconditional, i.e. "directly applicable". This primacy also concerns secondary European Union legislation.

However, the Constitutional Court considers that the legislative authorities cannot be presumed to be authorised to violate the Constitution indirectly by assenting to treaties. The jurisprudence of the Council of State and the Court of Cassation consider that the constitutional standard can be disregarded in the event of conflict with the rules of international law. Therefore, this is a controversial issue.

Jurisprudence

Constitutional Court (*Cour constitutionnelle*), no. 12/94 of 3 February 1994.

Constitutional Court, no. 3/2003 of 14 January 2004.

C.E., Ass. Gen., no. 62.922 of 5 November 1996, ORFINGER vs. Belgian State.

Cass., 16 November 2004, Pas., 2004, I, nos 549 and 550.

2. Constitutional standards

These standards include the provisions relating to the rights and freedoms of Belgian citizens (and of foreign citizens legally residing in Belgium) and a proportion of the standards concerning the distribution of competences between the Federal State and the federated entities (Communities and Regions).

No court of law has the jurisdiction to annul a modification to the Constitution or give a preliminary ruling on the interpretation of a constitutional provision.

3. Extra-constitutional standards for the sharing of competences between the Federal State and the federated entities.

These standards may take the form of federal laws passed on a reinforced majority basis by the Chamber of Representatives (*Chambre des représentants*) and the Senate (*Sénat*), federal laws passed on an ordinary majority basis by these chambers or by Royal Decree (the latter being exceptional).

The conformity of federal legislative standards for the sharing of competences is reviewed by the Constitutional Court with regard to the constitutional rules that it reviews (sharing of competences between federal and federated entities and compliance with the fundamental rights provided for by the Constitution). This review is carried out after the publication of the standards (direct action for annulment, which may be preceded by a direct action for suspension, commenced, in principle, within six months), and also once the standards have entered into force and for an indefinite period via the preliminary issue procedure.

The monitoring of the conformity of these legislative standards with international treaties and secondary European legislation may also be carried out by the Constitutional Court via the constitutional provisions that it is responsible for enforcing.

The Council of State may annul a royal decree for the distribution of competences on grounds of conflict with the Constitution or with international legal standards. The administrative or ordinary court, under the control of the Council of State (*Conseil d'État*) and the Court of Cassation (*Cour de Cassation*), may disregard a law on the distribution of competence that is considered to be contrary to international standards, or a royal decree that is considered to be contrary to these standards or to the Constitution.

Jurisprudence

Constitutional Court, no. 44/2005 of 23 February 2005.

4. Federal, community and regional standards and cooperation agreements between federal and/or federated entities, which have been given legislative assent.

These standards are the works of the nine legislative powers operating in Belgium. They exercise the legislative competences set out in the Constitution or in the standards for the distribution of competences and also possess "residuary powers". These are powers that are not directly attributed to the King or to the Regional or Community governments by the Constitution or the standards for the sharing of competences.

These legislative standards must conform to the standards for the sharing of competences, the Constitution and international standards. Their legal framework is identical to that of the legislative standards for the distribution of competences (annulment and preliminary response by the Constitutional Court, and refusal to implement by administrative or ordinary courts on grounds of being contrary to international law).

Federal law, community or regional decrees and Brussels region ordinances (subject to certain

specific reservations in the latter case) have equal value in the hierarchy of standards. Any conflict between these legislative standards is thus settled from the perspective of the distribution of competences rather than in terms of the hierarchy of standards.

Jurisprudence

Constitutional Court, no. 154/2013 of 13 November 2013 (violation of the rules for the sharing of competences);

Constitutional Court, no. 144/2013 of 7 November 2013 (violation of primary European Law);

Constitutional Court, no. 5/2013 of 24 January 2013 (violation of the constitutional articles relating to equality);

Cass., 27 May 1971, Pas., 1971, I, p.886 ("Le Ski" order - non-application of Belgian law for violation of primary European law);

C.E., no. 70.391 of 17 December 1997, "MERCK, SHARP en DOHME" B.V., a company incorporated in the Netherlands, vs. Belgian State (non-application of Belgian law for violation of primary European law);

C.E., no. 221,689 of 11 December 2012, PADUWAT vs. Charleroi police zone 5330 and City of Charleroi (inspection of the compatibility of Federal Law with the European Convention on Human Rights).

5. Royal decrees and decrees known as "special power decrees" (*arrêtés de pouvoir spéciaux*), issued by the Community and Regional governments, which, due to special circumstances, modify or operate in the field of legislative standards.

Based on article 105 of the Constitution and on the enabling legislation for "special powers", the royal special power decrees operate in the field reserved for federal law by the Constitution or in the residuary field of the federal legislator. Their provisions prevail over the holders of federal regulatory power. Before their confirmation, these decrees have the same status as administrative acts and are subject to the control of the Council of State (in the event of a direct appeal or of incidental illegality) and the administrative or ordinary court (incidental illegality) with regard to compliance with international, constitutional and competence-sharing standards, the enabling legislation and general principles of law. Their confirmation by the federal legislator raises them to the level of legislative standards and only the Constitutional Court can order their annulment or non-conformity to the standards. Once confirmed, however, they may still be disregarded by the Council of State or by the administrative or ordinary court on grounds of being contrary to International law.

An identical provision, contained within a federal law for the distribution of competences, exists for the special power decrees of Regional and Community governments, on the understanding that while there is no residuary field for the legislators of federated entities in the Constitution, this does exist in the standards for the distribution of competences.

Jurisprudence

Constitutional Court, no. 68/99 of 17 June 1999;

Constitutional Court, no. 22/2005 of 26 January 2005;

Constitutional Court, no. 170/2009 of 29 October 2009;

C.E., no. 127.854 of 6 February 2004, *Fédération des Chambres syndicales des médecins*

(Federation of Doctors' Associations) vs. Belgian State;
C.E., no. 188.043 of 18 November 2008, KINNARD vs. Belgian State (inspection of conformity to the enabling legislation).

6. General principles of law generated by jurisprudence

The general principles of law must be respected by regulatory acts and individual decisions.

Jurisprudence

C.E., no. 165.543 of 5 December 2006, Saint-Christophe convalescent home vs. Wallonia Region (illegality of a ministerial decision contrary to the general principle of non-retroactivity);
C.E., no. 196.212 of 21 September 2009, DE BRUYCKER vs. Belgian State (illegality of a royal decree contrary to the general principle of non-retroactivity);

7. Regulatory standards

Regulatory standards constitute all of the rules enacted by the executive powers in Belgium and falling within their fields of competence defined in the Constitution or in the legislative standards. A regulation that falls outside these competences is necessarily illegal.

There is a hierarchy within the regulatory standards according to the authority that enacts them and to their normative scope. In each attributed or residuary subject, a decree established by the higher authority is binding on the subordinate authorities or regulatory authorities.

These decrees are annulled by the Council of State (applied to within the appeal period) or disregarded by the Council of State and other courts of law if they are contrary to the general principles of law, legislative enabling standards, competence-sharing standards, constitutional standards or international law.

Individual acts must conform to the regulatory acts in force in the field in which they operate. In the event of a violation of a regulatory standard or of higher standards, they are annulled or their application must be disregarded.

II. Hierarchy of standards in Belgium

By virtue of the combination of articles 33, 105 and 108 of the Constitution and of the principle of legality with constitutional value, each legal standard must conform to all of the current rules that have greater legal force in the hierarchy of standards. In Belgium, the standards of international law are thus at the very top of the legal system provided that they are sufficiently clear and precise.

They prevail over constitutional standards and standards for the sharing of competences between the Federal State and the federated entities, laws, decrees and ordinances, general principles of law and regulatory decrees, in addition to individual acts.