

EL TRIBUNAL D'ARBITRATGE A BÈLGICA: UNA JURISDICCIO CONSTITUCIONAL

Geneviève Cerexhe
Jurista del Parlament belga

Marie-José Chidiac
Professora adjunta a la Universitat de Namur. Centre de Dret Regional

«No és pas l'ordre allò que reforça la justícia,
sinó la justícia allò que dóna a l'ordre la seva autoritat.»

A. Camus

Introducció

Des de les revisions constitucionals de 1970 i 1980, Bèlgica ha passat d'un Estat unitari a una estructura estatal complexa, composta.

L'any 1931 només tenia un sol i únic poder legislatiu, «el poder legislatiu nacional», i una única norma legislativa, «la llei nacional». Ni els jutges ni cap institució especialitzada no controlaven la constitucionalitat de les lleis.

Les revisions de la Constitució de 1970, primer, i de 1980, després, van procedir a un desmembrament del poder legislatiu. Determinades competències van ser sotretes al poder central per ser exercides per noves col·lectivitats polítiques (les Comunitats i les Regions), els òrgans de les quals tenen des d'aleshores un veritable poder legislatiu, ja que poden dictar decrets que tenen força de llei.

El dret constitucional belga actual reconeix, per tant, diverses normes jurídiques de força igual.

Els riscos de conflictes de competència entre els diversos legisladors, en els àmbits d'actuació en principi exclusius, han esdevingut inevitables.

Per això, el legislador de 1980 va decidir crear una institució especialitzada, encarregada de regular els conflictes de competència.

Previst per l'article 107^{ter} de la Constitució de 1980 i organitzat per la llei orgànica del 28 de juny de 1983, el Tribunal d'Arbitratge va començar a funcionar realment el 1984.

Abans d'analitzar-ne l'organització, les missions i els límits de la seva competència, cal assenyalar que el poder constituent no desitjava crear un Tribunal Constitucional la comesa del qual seria controlar la conformitat del *conjunt de les regles jurídiques* a la Constitució, sinó un Tribunal que es limités a verificar la conformitat de les lleis i dels decrets *a les úniques disposicions constitucionals que repartien els àmbits de competència respectius* de l'Estat, les Comunitats i les Regions.

El ministre per a les reformes constitucionals afirmava l'any 1981:

«En qualificar aquesta institució de Tribunal d'Arbitratge, el legislador ha precisat que no organitzava un control pur i simple de constitucionalitat, sinó que insti-

tucionalitzava un àrbitre dels conflictes que poguessin derivar-se de la violació per part d'un legislador de les regles que reparteixen les competències respectives de l'Estat, les Comunitats i les Regions». ¹

I. L'organització del Tribunal d'Arbitratge

El Tribunal d'Arbitratge està compost de manera paritària: sis membres d'expressió francesa i uns altres sis d'expressió neerlandesa, nomenats de per vida pel rei sobre una llista doble, presentada pel Senat després d'haver-la aprovat per majoria dels 2/3 dels vots dels membres presents. Cada grup lingüístic té un president i comprèn un nombre igual de membres amb experiència jurídica² i experiència política de parlamentari.³

El govern ha justificat la presència de parlamentaris al si del Tribunal d'Arbitratge com una garantia donada «als representants de la voluntat nacional, comunitària o regional de no veure com un òrgan que és nomenat i no elegit es tanca, contràriament a aquesta voluntat, en raonaments estretament jurídics». ⁴ «L'admissió d'antics parlamentaris en la composició del Tribunal manifesta la preocupació per a establir un equilibri en la interpretació entre el dret abstracte i la pràctica. De fet, el Tribunal haurà de donar solucions jurídiques a les qüestions que li seran sotmeses, tot procurant que la seva interpretació de les regles de competència sigui concebuda en una òptica dinàmica.» ⁵

Però aquesta composició política també ha estat objecte de nombroses crítiques. ⁶ Sense estudiar-les ara, ens limitarem a constatar que si l'objectiu d'aquesta presència és copsar millor la dimensió política dels problemes, no veiem per què els magistrats professionals han de ser incapaços de copsar-la. A més, si no es podia evitar la solució d'una composició mixta, podem preguntar-nos si almenys no hauria calgut preveure, a causa de la complexitat de les qüestions de competència, que els parlamentaris fossin juristes. ⁷

Tanmateix, la independència d'una jurisdicció no rau únicament en la manera com és reclutada sinó també en l'estatut dels jutges. En aquest sentit, la llei del 28 de juny de 1983 preveu que els jutges seran nomenats de per vida (article 21, paràgraf 2), que seran inamovibles i que només podran ser suspesos o revocats per una decisió del mateix Tribunal (article 40). S'estableix, així mateix, un règim d'incompatibilitats (articles 35 a 39).

1. Doc. parl., Senat, sessió 1981-1982, núm. 246/2, p. 56.

2. Per experiència jurídica el legislador entén el fer d'haver estat conseller, procurador general, primer advocat general o advocat general al Tribunal de Cassació, ja sigui conseller d'Estat, auditor general, auditor general adjunt, primer auditor o primer referendari al Consell d'Estat, ja sigui professor ordinari, professor extraordinari, ja sigui professor associat de dret en una universitat belga, o bé referendari al Tribunal d'Arbitratge.

3. Cal haver estat almenys durant vuit anys membre del Senat o de la Cambra de Representants.

4. Doc. parl., Senat, sessió 1979-1980, núm. 435/1, p. 12.

5. Doc. parl., Senat, sessió 1980-1981, núm. 704/1, p. 12.

6. Dumon F., *Quo vadimus*, J.T., 1980, p. 507; Velu J. i Vanwelkenhuyzen A., *Le contrôle de la conformité des normes ayant force de loi aux règles redistribuant le pouvoir législatif*, A.P.T., 1980, p. 134; Rousseaux J., *Et pourquoi pas la Belgique?*, J.T., 1982, p. 793; Dumont H., «Le contrôle de constitutionnalité des lois, fonction juridictionnelle ou fonction politique?», a *Fonction de juger et pouvoir judiciaire*. Brussel-les, Facultés St.-Louis, 1983, p. 157.

7. P. de Visscher, *La sauvegarde de la suprématie de la Constitution*, A.P.T., 1976-1977, p. 98.

A tall d'exemple, revelarem que les funcions de membre d'aquest Tribunal són incompatibles amb tota funció o càrrec públic d'ordre polític o administratiu. Els jutges del Tribunal d'Arbitratge, els quals presten jurament, no poden ocupar cap lloc de responsabilitat o de direcció en l'administració o la vigilància de societats comercials i industrials, o en un partit o una agrupació política. També els és prohibit de prendre una posició pública o evacuar consultes sobre qüestions que hagin estat objecte o que puguin ser objecte d'una decisió del Tribunal d'Arbitratge.

Pel que fa al funcionament d'aquest tribunal, cal esmentar-ne una particularitat. Per tal d'evitar els blocatges generats per la seva composició paritària, la llei ha previst que, en l'exercici de les seves funcions jurisdiccionals, el Tribunal d'Arbitratge es reuneixi en principi amb set membres: tres d'expressió francesa i quatre d'expressió neerlandesa un any; i a la inversa l'any següent. Quan es tracta de l'aplicació de determinats articles de la llei orgànica⁸ o quan un dels presidents ho considera necessari, el Tribunal d'Arbitratge es reuneix en sessió plenària. Aleshores només pot sentenciar si hi són presents almenys deu membres i tants membres d'expressió francesa com membres d'expressió neerlandesa. En cas d'empat dels vots, el vot del president del tribunal és decisiu. Aquest és un any del grup lingüístic francès, i el següent, del grup lingüístic neerlandès.

II. Les missions del Tribunal d'Arbitratge

El Tribunal d'Arbitratge té una missió doble. D'una banda, decideix sobre els recursos que demanen l'anul·lació total o parcial d'una llei o d'un decret per violació de les regles que estableix la Constitució o en virtut d'aquesta per a determinar les competències respectives de l'Estat, les Comunitats i les Regions (article 1, paràgraf 1). D'altra banda, es pronuncia sobre les qüestions prejudicials plantejades pels tribunals i que es refereixen o bé a la violació per part d'una llei o d'un decret de les regles de competència (article 15, paràgraf 1, a), o bé a tot conflicte entre decrets comunitaris o entre decrets regionals promulgats per legisladors diferents i en la mesura que el conflicte afecta els seus camps d'aplicació respectius (article 15, paràgraf 1, b).

A. El recurs d'anul·lació

El recurs d'anul·lació, l'objectiu del qual és resoldre els conflictes virtuals o abstractes, pot ser interposat pel consell de ministres o per l'executiu d'una Comunitat o d'una Regió (article 1, paràgraf 1), en principi durant un període d'un any després de la publicació de la llei o el decret.

S'estableix tanmateix un nou termini de sis mesos per a la interposició d'un recurs d'anul·lació contra una llei o un decret quan aquest recurs s'interposa contra una norma que té el mateix objecte i que ha estat adoptada per un altre legislador que el que ha adoptat la llei o el decret (article 2, paràgraf 2). S'estableix així mateix un nou termini per a la interposició d'un recurs d'anul·lació contra una llei o un decret quan, en sentenciar sobre una qüestió prejudicial, el tribunal ha declarat que aquesta llei o aquest decret viola una regla de competència (article 2, paràgraf 3).

8. Es tracta dels articles 24, 25, 29, 35, 40, 41 i 105.

El Tribunal dicta sentència dintre dels sis mesos —llevat del cas en què hi hagi pròrroga— a partir de la presentació del recurs d'anul·lació.

Quan el Tribunal anul·la la totalitat o una part d'una llei o un decret, la seva sentència té l'autoritat de cosa jutjada *erga omnes* a partir de la seva publicació en el *Moniteur* belga.

Si l'anul·lació té en principi efectes retroactius, el Tribunal pot decidir quins efectes de la legislació anul·lada es mantindran provisionalment o definitiva (article 6, apartat 2).

La llei del 10 de maig de 1985 organitza procediments de retractació que permeten de posar en qüestió totes les decisions judicials i les disposicions del Consell d'Estat en la mesura en què es fonamentin en una disposició d'una llei o d'un decret que ha estat anul·lat pel Tribunal d'Arbitratge o d'un reglament promulgat per al desenvolupament de tal llei o decret.

B. Les qüestions prejudicials

Pel que fa a les qüestions prejudicials, hi ha dos problemes que hem de remarcar: d'una banda, el de l'abast de la competència del Tribunal d'Arbitratge i, d'altra banda, el de la seva aplicació.

1. L'abast de la competència del Tribunal d'Arbitratge

L'article 15, paràgraf 1, de la llei del 28 de juny de 1983 estableix que el Tribunal d'Arbitratge sentència, a títol prejudicial, les qüestions relatives a:

a) La violació per una llei o un decret de les regles que estableix la Constitució o en virtut d'aquesta per a determinar les competències respectives de l'Estat, de les Comunitats i de les Regions;

b) Sense perjudici del punt anterior, tot conflicte entre decrets comunitaris o entre decrets regionals promulgats per legisladors diferents i en la mesura que el conflicte resulta dels seus camps d'aplicació respectius.

Aquesta disposició és fruit d'un compromís. Al llarg dels treballs preparatoris de la llei del 28 de juny de 1983, es va plantejar la qüestió de saber si el Tribunal d'Arbitratge era competent per a resoldre els conflictes entre les normes dictades per legisladors diferents i resultants dels seus camps d'aplicació territorial respectius, i això pel fet que l'article 107^{ter} de la Constitució confia exclusivament al Tribunal d'Arbitratge els «conflictes de competència».

Consultat sobre aquest punt, el Consell d'Estat va judicar que els conflictes de competència als quals es refereix l'article 107^{ter} de la Constitució inclouen els conflictes relatius a la delimitació de l'àmbit espacial de les normes dictades per les Comunitats i les Regions.⁹

Aquesta posició no ha estat compartida per alguns professors universitaris igualment invitats a donar la seva opinió sobre aquesta qüestió. Després d'haver subratllat que els conflictes de les normes resultants dels seus camps d'aplicació respectius no constitueixen excessos de competència, el professor Velu va remarcar que «en l'esperit

9. Doc. parl., Senat, sessió 1981-1982, núm. 246/2, p. 359.

del legislador de 1980, els conflictes de competència als quals s'aplica l'article 107^{ter} s'han d'analitzar com a conflictes que deriven d'un excés de competència legislativa». ¹⁰ Per ell, els conflictes de normes s'han de resevar, doncs, als tribunals judicials.

Davant d'aquestes dues tesis, el legislador del 28 de juny de 1983 va adoptar una solució ambigua, car establí una distinció entre els recursos d'anul·lació i les qüestions prejudicials. Si els primers només poden ser interposats en cas de violació de les regles que reparteixen les competències, les segones també es poden interposar en cas de conflictes entre decrets comunitaris o entre decrets regionals generats pels seus camps d'aplicació respectius. Per al legislador de 1983, aquests darrers conflictes no es presenten com uns excessos de competència i, per tant, no poden ser objecte d'un recurs d'anul·lació.

Aquesta no és la solució adoptada pel Tribunal d'Arbitratge. En la seva sentència del 30 de gener de 1986, ¹¹ va anul·lar parcialment el decret de la Comunitat neerlandesa que regula l'ús de les llengües en les relacions socials entre empresaris i treballadors, així com en els actes i documents empresarials prescrits per la llei i els reglaments perquè excedeix la competència territorial corresponent al Consell cultural de la Comunitat cultural neerlandesa. En reduir tot conflicte de normes a un excés de competència, sembla que el Tribunal d'Arbitratge no consideri escrit l'article 15, b, de la llei del 28 de juny de 1983. ¹²

C. *L'aplicació de les qüestions prejudicials*

Totes les jurisdiccions estan obligades a formular una pregunta prejudicial al Tribunal d'Arbitratge quan la resposta a aquesta pregunta és necessària per a resoldre el litigi. En cap cas el jutge no pot interpretar per ell mateix una regla de competència discutida. Però l'obligació de formular la pregunta prejudicial només ha de ser respectada quan és una de les parts la qui planteja la qüestió de competència o quan hi ha un dubte seriós sobre la validesa de la disposició. ¹³

III. Els límits de la competència del Tribunal d'Arbitratge

El Tribunal d'Arbitratge només pot controlar la conformitat de les lleis i els decrets a les regles constitucionals o legals que reparteixen les competències entre l'Estat, les Comunitats i les Regions.

Així, doncs, no té competència en els actes de l'executiu, en la conformitat de les lleis i els decrets al dret internacional, en la prevenció dels conflictes de competència i en els conflictes d'interès.

A. *Els actes de l'executiu*

El Tribunal d'Arbitratge no és competent per a entendre en els actes de l'executiu. Com que les decisions preses en virtut de les lleis de poders especials són actes reglamentaris, estan igualment sotretes al control del Tribunal d'Arbitratge.

10. Annex de l'informe de la Comissió del Senat, doc. parl., Senat, sessió 1981-1982, núm. 246/2, p. 401, núm. 31.

11. M.B. del 12 de febrer de 1986, p. 1710.

12. És el que ja proposava F. Rigaux en l'article: «Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application», *Annales de droit de Louvain*, 1983, p. 327.

13. Krings, E., *Propos sur les effets des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage*, J.T., 1985, p. 587.

B. *El control de la conformitat de les lleis i decrets al dret internacional*

Els legisladors de 1970 i 1980 no van voler donar al Tribunal d'Arbitratge el poder de controlar la conformitat de les lleis i els decrets al dret internacional per dues raons. En primer lloc, perquè des de la sentència del Tribunal de Cassació del 27 de maig de 1971, Fromagerie Franco-Suisse contra Le Ski,¹⁴ el poder judicial es nega a aplicar una llei nacional que viola un tractat aprovat per Bèlgica i que té efectes directes en l'ordre jurídic intern. L'atribució d'aquesta competència al Tribunal d'Arbitratge n'hauria privat el poder judicial.

En segon lloc, perquè hauria pogut resultar una inseguretat jurídica d'una contradicció entre dues sentències pronunciades respectivament pel Tribunal d'Arbitratge i el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees i referides tant l'una com l'altra als recursos prejudicials interposats per les jurisdiccions internes.

C. *La prevenció dels conflictes de competència*

El Tribunal d'Arbitratge es pronuncia sobre les normes en vigor, però no sobre els projectes o les proposicions de llei o de decret. No intervé, doncs, en la prevenció dels conflictes de competència.

Des de fa temps, el Consell d'Estat té una competència d'opinió pertocant als projectes i les proposicions de llei i de decret, i exerceix un paper no gens negligible en la prevenció dels conflictes.

D. *La resolució dels conflictes d'interessos*

Els conflictes «d'interessos» són aquells que se situen sobre un pla polític i que poden sorgir entre l'Estat, les Comunitats i les Regions, fins i tot si aquestes autoritats romanen estrictament en l'esfera de les seves competències.

Quan una assemblea legislativa (Cambra de Representants, Senat, Consell Regional o Consell de Comunitat) es considera greument perjudicada (en el pla polític) per un projecte o una proposició de llei o de decret proposats a una altra assemblea, pot, amb tres quartes parts dels vots, demanar que se suspengui el procediment durant seixanta dies a fi que s'organitzi una «concertació». Si aquesta no arriba a reeixir, el conflicte se sotmet al «Comitè de concertació», que adopta una decisió segons el procediment del consens (article 32 de la llei del 9 d'agost de 1980).¹⁵

Aquest Comitè està format pel primer ministre, per tres membres del govern nacional designats per decisió reial deliberada en el consell de ministres, pel president i un membre de l'executiu flamenc, pel president de l'executiu de la Comunitat francesa i pel president de l'executiu regional való.

E. *Les normes que violen les regles de forma*

La llei especial de Reformes institucionals del 8 d'agost de 1980 preveu, per a l'exercici de determinades competències, uns procediments particulars de cooperació

14. Pasicrisie, 1971, I, 886.

15. El govern o un executiu regional o comunitari pot apel·lar igualment al Comitè de concertació si es considera «greument perjudicat» per un projecte de decisió o l'absència d'una decisió del govern nacional, d'un executiu o d'un dels seus membres.

entre els diferents poders legislatius, com ara l'«associació», la «concertació» o el «simple avis». Atès que aquestes regles no són regles de competència, no poden fonamentar un recurs d'anul·lació. L'única excepció són les regles que sotmeten la decisió d'una autoritat a l'acord d'una altra autoritat.¹⁶

Conclusió

«No és excessiu afirmar que la idea política de l'Estat federal només es realitza plenament amb la institució d'un Tribunal Constitucional», escrivia Kelsen.

Bèlgica ha esdevingut un Estat amb una estructura complexa, un Estat pre-federal. S'hi ha instituit un Tribunal d'Arbitratge per a entendre en els conflictes de competències entre l'Estat, les Comunitats i les Regions.

Si bé és cert que aquest tribunal contribueix sense dubte a clarificar el repartiment constitucional i legal de les competències entre l'Estat, les Comunitats i les Regions, no és menys cert que n'assenyala igualment les imperfeccions que han de dur el Parlament a treure'n, si s'escau, les conseqüències.

Però, ¿per què no acabar tot esperant que, un dia, el legislador l'erigeixi en jutge de la constitucionalitat de les lleis?

