

# Sélection de décisions de la Haute Cour et du Conseil d'État des Pays Bas

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 21 - JANVIER 2007

Coopération internationale et juridictions constitutionnelles étrangères

## Le contrôle de constitutionnalité aux Pays-Bas

### Textes à l'appui

Sélection de décisions du Conseil d'État et de la Haute Cour des Pays-Bas (résumés)

## Avis du Raad van State (Conseil d'État) des Pays-Bas du 17 octobre 2003

(1)

Situation et problématique :

Après les élections parlementaires du 15 mai 2002, quatre propositions de révision constitutionnelle ont été présentées en seconde lecture au Parlement. Ces propositions n'ont pas pu être complètement examinées avant la dissolution du 1<sup>er</sup> novembre 2002. Lors de la réunion de la deuxième Chambre le 1<sup>er</sup> avril 2003, la question s'est posée de savoir si, dans sa nouvelle composition, elle pouvait poursuivre l'examen de ces propositions. Le gouvernement est d'avis qu'il incombe à la deuxième Chambre de décider elle-même si elle choisit d'examiner ces propositions en seconde lecture ou de renvoyer la seconde lecture au Parlement issu des élections. L'article 137, alinéa 4, de la Constitution indique bien quand commence cette seconde lecture, mais non quand elle doit s'achever. Pour sa part, le président de la deuxième Chambre estime souhaitable de recueillir l'avis du Conseil d'État sur cette question de procédure. À sa demande, le gouvernement a présenté la question au Conseil.

Le Conseil d'État conclut qu'il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à la poursuite de l'examen par la nouvelle deuxième Chambre. Il recommande cependant de revoir le problème de la seconde lecture, estimant que les délais d'examen doivent être mieux utilisés. Il recommande à cet effet le retour à la pratique suivie avant 1983, selon laquelle le Parlement issu d'élections organisées en application de l'article 137 de la Constitution procède sans désenclaver à la seconde lecture des propositions de révision constitutionnelle.

L'article 137 de la Constitution a pour but de donner aux électeurs la possibilité de se prononcer sur une proposition de révision de la Constitution sur laquelle les deux Chambres se sont auparavant accordées, tout en assurant à cette révision un large soutien parlementaire. Aussi est-il procédé à la dissolution de la deuxième Chambre après adoption en première lecture des modifications constitutionnelles en cause. Les élections qui suivent ont pour enjeu la ratification des modifications constitutionnelles adoptées en première lecture.

Depuis la révision constitutionnelle de 1995, il n'est plus clairement exigé par l'article 137 de la Constitution que la deuxième Chambre issue des élections qui suivent la première lecture soit aussi celle qui décide en seconde lecture.

*I.* Compte tenu de la complexité d'une révision constitutionnelle, le Conseil d'État néerlandais estime qu'une deuxième Chambre issue d'élections postérieures doit pouvoir se prononcer en seconde lecture. Il constate toutefois que la signification de l'élection organisée en vue d'une modification constitutionnelle se perd, alors que la consultation de l'électorat reste une garantie, en particulier quand il est procédé à une dissolution de la deuxième Chambre, hors de la périodicité normale, pour une modification importante de la Constitution.

La garantie qu'apporte l'article 137 disparaîtrait si la Chambre nouvellement élue pouvait différer à sa convenance l'examen en seconde lecture. Telle pourrait être sa tentation si la révision recueillait en son sein une majorité simple, et non la majorité de deux tiers des votants requise par la Constitution pour entériner une révision. La majorité pourrait alors ajourner l'examen dans l'espoir que de nouvelles élections permettent d'atteindre la majorité requise.

C'est la raison pour laquelle le *Raad van State* est d'avis qu'il serait opportun, lors d'une révision constitutionnelle ultérieure, de clarifier le texte

de l'article 137 à la lumière de l'expérience.

*II.* Le Conseil d'État n'en considère pas moins que le problème posé peut trouver sa solution sans révision constitutionnelle, par le retour à la pratique politique selon laquelle la deuxième Chambre issue d'élections organisées en application de l'article 137 de la Constitution, statue sans tarder en seconde lecture sur la révision constitutionnelle

Or, en l'espèce :

A. Le gouvernement a saisi la deuxième Chambre en seconde lecture longtemps après l'élection de celle-ci. Le premier gouvernement Balkenende était déjà tombé et la décision de dissoudre la deuxième Chambre prise. Il ne restait plus que quelques semaines avant les élections anticipées du 22 janvier 2003.

B. Le gouvernement a le devoir d'inscrire à l'ordre du jour parlementaire, au lendemain des élections, les propositions de révision constitutionnelle adoptées en première lecture. Jusqu'en 1983, il était de tradition de soumettre ces propositions au Parlement dès la formation de la nouvelle Chambre. C'était le gouvernement démissionnaire qui s'en chargeait. Depuis lors, le délai s'est progressivement allongé. Le Conseil d'État préconise un retour à la pratique suivie jusqu'en 1983 et suggère de soumettre au Parlement les propositions de révision constitutionnelle (antérieurement approuvées en première lecture) dès l'installation de la deuxième Chambre nouvellement élue. Cela ne restitue pas seulement toute sa portée à l'obligation du gouvernement de présenter les propositions de révision constitutionnelle en seconde lecture, mais revient aussi à donner plus de temps à la Chambre pour examiner ces propositions.

C. Si le gouvernement tarde trop, après les élections, à saisir le Parlement d'une proposition de révision constitutionnelle en seconde lecture, la deuxième Chambre peut l'examiner en utilisant son droit d'initiative.

D. Il reste possible d'envisager une dissolution, pour raison de crise gouvernementale ou autre, à un moment où l'examen en seconde lecture n'est pas terminé. La seule intervention de la décision de dissolution ne met pas fin à la seconde lecture. La doctrine qui veut qu'après une décision de dissolution, le Parlement s'abstienne d'examiner les textes controversés ne vaut pas pour une proposition de révision constitutionnelle en seconde lecture. La deuxième Chambre en place a été précisément élue pour cela. Jusqu'à l'installation de la nouvelle Chambre, elle peut procéder à cette seconde lecture, peu important le fait que le gouvernement soit démissionnaire.

## **Arrêt dit d'« harmonisation » de la Hoge Raad (Haute Cour) des Pays-Bas du 14 avril 1989**

L'arrêt NJ 189/469 du 14 avril 1989, n° 13822 de la Haute Cour des Pays-Bas a pour objet la conformité de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur avec l'article 120 de la Constitution. L'État se pourvoit en cassation contre la décision du tribunal faisant droit à la demande du Syndicat national des étudiants d'Utrecht et à celle de plusieurs étudiants agissant à titre personnel.

Sont en cause les dispositions organisant les études supérieures en deux phases (licence et master).

*I.* En charge de l'organisation matérielle, administrative et scientifique des études universitaires sanctionnées par des diplômes nationaux, l'État limite ces études à six ans dans un souci d'économies ; les formations professionnelles sont calquées sur le modèle universitaire.

Toujours dans un souci d'économies, les étudiants qui changent de filière paient, au-delà de la limite de six ans, des frais d'inscription plus élevés : en vertu de la loi du 7 juillet 1988, ils n'ont plus droit au financement de leurs études.

*II.* Les demandeurs ont changé d'orientation au cours de leurs études supérieures. Ils sont inscrits au total depuis plus de six ans, ont des résultats raisonnables, mais n'ont pas terminé leurs études. À défaut de dispositions transitoires, ils estiment être lésés par les mesures prises en application de la loi sur l'enseignement supérieur, qui devaient entrer en vigueur le 27 juillet 1988. Les universités et autres instituts d'enseignement supérieur les appliquent pour la première fois à partir de l'année universitaire 1988-1989. Les demandeurs devront payer, à partir de cette date, des droits d'inscription augmentés de 700 florins. Les requérants considèrent qu'ils devraient conserver le droit au bénéfice de l'ancien système.

Les demandeurs exigent que l'État continue, au-delà du 1<sup>er</sup> août 1988, à assurer le financement de leurs études et qu'il n'applique pas la loi aux étudiants déjà inscrits en 1988-1989 dans un établissement d'enseignement supérieur. Ils ne contestent pas la loi, mais son application à des étudiants d'ores et déjà engagés dans une autre filière que celle initialement choisie.

Ils estiment que cette application immédiate est en contradiction avec le Statut du Royaume des Pays-Bas, avec le principe d'égalité (art. 212 du Pacte international sur les droits civiques et politiques) et avec les engagements internationaux des Pays-Bas en matière de droits économiques, sociaux et culturels.

Pour sa défense, l'État invoque l'interdiction faite au juge de contrôler une loi adoptée par le Parlement au regard des principes généraux de droit, l'absence d'effet direct des traités internationaux en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et l'absence d'atteinte au principe d'égalité.

*III. Selon le tribunal (dans le jugement qui fait l'objet du pourvoi en cassation):*

- en invoquant la sécurité juridique, les demandeurs posent le problème du contrôle de constitutionnalité par rapport au Statut. Au regard des évolutions jurisprudentielles et des traités internationaux, les responsabilités de l'État vis-à-vis de ses citoyens vont croissant. L'examen d'une éventuelle violation du Statut est lié à celui de l'atteinte au principe de sécurité juridique ;

- en l'espèce, il s'agit d'étudiants qui, au début de leur seconde période d'études, avaient droit à six années de financement. Ils pouvaient s'attendre à ce que l'État respecte ses engagements. Leur situation juridique s'est trouvée dégradée par la norme nouvelle.

En conclusion, le tribunal considère comme illégitime l'application de la loi aux étudiants qui avaient, l'année précédente déjà, entamé d'autres études. La demande est donc fondée. Le tribunal interdit, en conséquence, que l'on applique aux étudiants les dispositions contestées.

*IV. Position de la Haute Cour.*

Pour ce qui est de l'interprétation de l'article 120 de la Constitution (contrôle de constitutionnalité), elle maintient sa jurisprudence constante, même si elle considère, elle aussi, que les dispositions de la loi d'harmonisation sont contraires aux attentes raisonnables des étudiants et, en conséquence, au principe de sécurité juridique et de confiance légitime.

De 1848 à 1983, la Constitution a affirmé que « les lois sont inviolables » ce qui devait s'entendre comme excluant tout contrôle. La Haute Cour a, dès lors, interprété dans un sens restrictif la Constitution de 1953.

La nouvelle formulation de la Constitution de 1983 pose toutefois la question de savoir si l'interdiction de contrôle s'applique à d'autres normes que la Constitution, notamment aux principes généraux du droit. À cet égard, l'arrêt évoque les débats qui ont eu lieu lors de la modification de la Constitution de 1983 et qui n'ont pas conduit à une modification du point de vue traditionnel. Il rappelle ensuite que cette interdiction de contrôle est traditionnellement perçue de manière assez large et que cette perception contribue, dans une certaine mesure, à asseoir la légitimité du pouvoir judiciaire dans l'État de droit néerlandais. L'arrêt note qu'il n'y a pas de discussions en cours pour changer cet état de choses, bien que, depuis 1983, les arguments en faveur d'une évolution deviennent plus insistants. Néanmoins, le juge reste dans les limites de sa compétence quand il considère que l'interdiction de l'article 120 concerne aussi les principes généraux du droit.

La Haute Cour rejette aussi l'argument tiré de la violation de l'article 6 de la CEDH, car elle considère qu'étant donné la diversité de situations de droit dans les États membres, les signataires n'ont pas voulu donner une compétence trop vaste à leurs juges nationaux.

La question principale est surtout celle du contrôle de la loi par rapport au Statut et plus particulièrement de l'interprétation à donner à l'article 49. L'arrêt relève l'importance traditionnelle de l'interdiction du contrôle de constitutionnalité, pierre angulaire du dispositif constitutionnel. Cela s'accorde mal avec l'idée qu'un tel contrôle pourrait néanmoins être exercé par rapport au Statut du Royaume. Il relève d'ailleurs que rien, dans l'histoire de l'élaboration du Statut, ne va dans ce sens.

Contrairement au tribunal, la Haute Cour conclut que le juge n'a pas le droit de contrôler les lois par rapport au Statut.

La Haute Cour examine ensuite les autres griefs, qu'elle analyse dans le cadre de ses compétences habituelles, puisqu'il s'agit de conformité aux traités internationaux.

Elle rejette l'argument tiré de l'égalité de traitement. Le syndicat des étudiants invoquait le traité de Paris contre la discrimination dans l'enseignement. Dès lors que les États, qui sont en charge de l'enseignement, mettent en place un système suffisamment ouvert du point de vue démocratique, ils ne sont pas contraints outre mesure par les traités internationaux, lesquels ne comportent que des dispositions générales et n'indiquent en rien les conditions auxquelles le législateur devrait se soumettre.

Le syndicat d'étudiants arguait du fait que la loi avait pour conséquence une diminution des moyens mis à la disposition des étudiants et que l'État n'avait pas la liberté d'agir à sa guise, dans ce domaine. La Cour répond qu'en s'engageant à améliorer les conditions d'études, les États signataires de ces traités doivent en effet traduire ensuite leurs engagements dans leur ordre juridique. Mais ils disposent à cet effet d'une large marge d'initiative.

## Arrêt n° 01977/01 AG/SB de la Hoge Raad (Haute Cour) des Pays-Bas du 14 janvier 2003

Cet arrêt fait suite au recours en cassation contre un arrêt de la Cour de justice d'Arnhem en date du 26 juin 2001, n° 21/000117-00.

La sentence de la Cour d'Arnhem a confirmé en appel un jugement du juge des contraventions de simple police du tribunal de grande instance d'Almelo, en date du 22 novembre 1999, dans lequel le prévenu a été acquitté.

[...]

Dans l'assignation introductive, il a été reproché au prévenu [...] d'avoir tenu des propos délibérément injurieux à l'égard d'un groupe de personnes pour leur tendance homosexuelle, dans un texte envoyé au journal régional *De Twentsche Courant, Tubantia* et publié le 16 janvier 1998 dans la rubrique « Les lecteurs nous écrivent ».

La Cour d'appel d'Arnhem, pour confirmer l'acquittement, a considéré que les propos pris en eux-mêmes, en dehors de tout contexte, ont pour les homosexuels un caractère offensant et peuvent être considérés comme injurieux à l'égard de la préférence homosexuelle. En considérant l'homophilie « comme un péché sale et malpropre », on méconnaît la dignité du groupe de personnes en question.

Ces propos considérés en soi comme blessants et offensants peuvent, cependant, perdre leur caractère injurieux s'ils expriment l'idée, comprise dans les considérations religieuses du prévenu, selon laquelle l'homophilie est un péché.

Le prévenu, raisonnant comme pasteur à partir d'une pensée chrétienne, rejette l'homophilie comme contraire à la Bible. Ses propos avaient clairement un lien direct avec l'expression de ses idées religieuses et sa volonté était de mettre en garde le genre humain.

Ceci amène à considérer que les propos en question, dans le contexte particulier dans lequel ils ont été tenus et compte tenu des motifs religieux qui les inspiraient, ne peuvent être considérés comme injurieux au sens de l'article 137c du code pénal.

La Haute Cour estime que, si les propos incriminés peuvent être considérés comme blessants à l'égard des homosexuels, ces propos ont un lien direct avec les convictions religieuses du prévenu. Pour le prévenu, les propos tenus avaient pour objet premier non d'offenser mais de participer à un débat de société. La terminologie utilisée par le prévenu n'a pas eu un caractère inutilement blessant.

Considérant ces différents aspects, la Haute Cour conclut que les propos incriminés ont exprimé une opinion du prévenu ancrée dans ses convictions religieuses. En conséquence, ils ne peuvent être qualifiés d'injurieux au sens de l'article 137c du code pénal.

La Cour rejette le recours en cassation prononcé le 14 janvier 2003.

### *Conclusions de l'avocat général*

[...]

Cette question doit être mesurée à l'aune du droit fondamental européen en matière de liberté d'opinion, et en particulier du deuxième alinéa de l'article 10 CEDH qui précise les restrictions susceptibles d'être apportées à l'exercice de ce droit fondamental. Il faut en premier lieu qu'ait été constatée l'existence d'une restriction de la liberté d'opinion. Si oui, la question suivante est de savoir si cette restriction est prévue par la loi. Si tel est le cas, il faut voir si celle-ci a pour objet de protéger un ou plusieurs des intérêts énumérés dans l'alinéa deux de cet article. Si cette condition est également remplie, la dernière question porte sur la nécessité d'une telle restriction dans une société démocratique.

La réponse aux trois questions dans cette affaire est claire : des poursuites pénales et une condamnation signifient une restriction du droit fondamental. Cette restriction a été prévue dans le code pénal et elle sert l'un des intérêts cités dans l'alinéa deux (protection de la renommée ou des droits d'autrui). Il faut donc déterminer si la restriction est nécessaire.

Lorsqu'elle examine l'existence d'une atteinte à la liberté d'opinion, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle la mission de la presse qui est de contribuer au débat public, même si cela conduit parfois à publier des nouvelles qui gênent, choquent ou irritent et sèment la confusion. Dans les cas où la Cour considère que l'expression d'une opinion fait partie intégrante d'un débat public, le critère de la nécessité doit être appliqué strictement [...].

On ne voit, dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, aucune indication en faveur d'une approche différente quand ce qui est en cause n'est pas la liberté d'opinion en général, mais la liberté de religion garantie à l'article 9 CEDH...

En l'espèce, la Cour d'appel a pris en considération le fait que les propos incriminés avaient un lien direct avec l'expression des conceptions religieuses de l'intéressé et que ce dernier avait l'intention « de mettre en garde l'humanité ». Cela l'a conduit à juger que les propos avaient perdu leur caractère injurieux. En prenant en compte le contexte, la Cour n'a pas fait une application inexacte de la notion de *belediging* (insulte).

Les propos incriminés avaient un lien direct avec l'expression d'une conception religieuse, la Cour a jugé que ceux-ci étaient restés en deçà des limites de l'acceptable, étant donné que la défense elle-même a eu recours à un texte de la Bible qui parle d'horreur.

En l'occurrence, il ne s'agit pas d'injures basées sur des faits, mais sur une opinion. On ne peut prouver la vérité d'une opinion, mais cette opinion a bien besoin d'être fondée sur quelque substrat - en l'espèce la croyance en la Bible.

Dès lors, j'estime juste le jugement de la cour selon lequel les propos ne sont pas injurieux au sens de l'article 137c du code pénal, quelle que soit la blessure morale causée aux homosexuels.

1. L'avis du *Raad van State* en date du 17 octobre 2003 et le rapport du 12 novembre 2003 qui en est la suite logique illustrent la manière dont fonctionne le *Raad van State* à l'intérieur du dispositif gouvernemental et administratif néerlandais. Cet avis, présenté à la Reine par le ministre de l'Intérieur responsable du renouveau administratif, est signé par le vice-président du *Raad van State* auquel le ministre a adressé une demande d'avis. L'avis est reproduit dans les minutes des séances des États généraux.

(1) L'avis du *Raad van State* en date du 17 octobre 2003 et le rapport du 12 novembre 2003 qui en est la suite logique illustrent la manière dont fonctionne le *Raad van State* à l'intérieur du dispositif gouvernemental et administratif néerlandais. Cet avis, présenté à la Reine par le ministre de l'Intérieur responsable du renouveau administratif, est signé par le vice-président du *Raad van State* auquel le ministre a adressé une demande d'avis. L'avis est reproduit dans les minutes des séances des États généraux.