



CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

PRÉCIS DE DROIT PARLEMENTAIRE

LA COUR CONSTITUTIONNELLE
COMPÉTENCE, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

SERVICE JURIDIQUE / OCTOBRE 2007

Texte : Service juridique de la Chambre
Layout & impression : Imprimerie centrale de la Chambre
DÉPOT LÉGAL : D/2007/4686/18

PRÉFACE

Le Service juridique de la Chambre des représentants publie depuis novembre 2000, dans la série intitulée «*Précis de droit parlementaire*», plusieurs brochures qui sont diffusées auprès d'un large public et qui ont pour ambition de fournir à ce public une information précise, mais avant tout accessible.

Ces brochures sont actuellement au nombre de quatre :

- «*L'irresponsabilité parlementaire (freedom of speech)*» ;
- «*L'inviolabilité parlementaire*» ;
- «*L'influence des arrêts de la Cour d'arbitrage sur le travail parlementaire*» ;
- «*La Cour constitutionnelle : compétence, organisation et fonctionnement*».

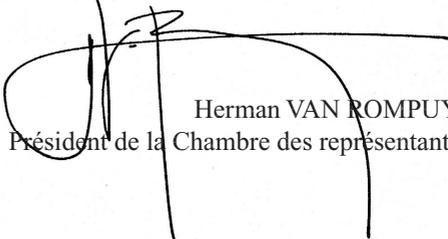
Le texte de cette dernière brochure a été rédigé et est mis à jour, chaque fois que cela s'impose, par la Cour constitutionnelle même.

Je tiens évidemment à remercier celle-ci de sa précieuse collaboration.

C'est le changement de dénomination de la Cour d'arbitrage, rebaptisée «*Cour constitutionnelle*» lors de la révision de la Constitution du 7 mai 2007 (à la suite de l'élargissement récent de sa compétence), qui justifie essentiellement la publication d'une nouvelle édition de cette brochure.

Cette actualisation a toutefois aussi été l'occasion de préciser la formulation de certains points.

J'ose espérer que la présente publication continuera de permettre à tout lecteur intéressé d'appréhender sans trop de peine cette facette du droit constitutionnel ou d'en approfondir sa connaissance.



Herman VAN ROMPUY
Président de la Chambre des représentants

LA COUR CONSTITUTIONNELLE **compétence, organisation et fonctionnement¹**

Introduction, genèse

La Cour constitutionnelle est la seule juridiction qui a compétence pour examiner si les dispositions législatives sont conformes à la Constitution.

Jusqu'en 1984, seuls les parlementaires démocratiquement élus devaient veiller à la constitutionnalité des lois. Le législateur était présumé agir en conformité avec la Constitution.

La transformation de la Belgique unitaire en un État fédéral, composé de trois communautés et de trois régions disposant chacune d'une compétence législative, est à la base de l'instauration d'un contrôle juridictionnel de conformité de normes législatives. Lors de la répartition de ces compétences, l'on s'est posé la question de savoir comment il faudrait résoudre les éventuelles contradictions entre normes de valeur juridique égale des diverses assemblées législatives⁽²⁾. Il fut décidé de créer une juridiction indépendante et spécialisée qui veillerait comme «arbitre» au respect des règles répartitrices de compétence inscrites dans la Constitution et dans les lois de réformes institutionnelles. La Cour d'arbitrage de l'époque, l'ancêtre de la Cour constitutionnelle actuelle, devait son nom à cette fonction d'arbitrage.

La création de la juridiction qui était à l'origine la Cour d'arbitrage fut inscrite dans la Constitution en 1980 (à l'article 107^{ter} de l'époque).

La composition, la compétence et le fonctionnement de cette Cour d'arbitrage furent initialement réglés par la loi du 28 juin 1983. La Cour d'arbitrage fut solennellement installée au Sénat le 1^{er} octobre 1984. Elle a rendu son premier arrêt le 5 avril 1985.

¹ Texte établi par les services de la Cour constitutionnelle.

² L'on parle de « lois » pour les actes législatifs du pouvoir législatif fédéral (le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat). L'on parle de « décrets » pour les actes législatifs des parlements de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Communauté germanophone. La Constitution parle d'une « règle visée à l'article 134 », c'est-à-dire « le décret » pour la Région flamande et la Région wallonne et « l'ordonnance » pour la Région de Bruxelles-capitale.

Lors de la révision de la Constitution du 7 mai 2007, la dénomination de la Cour d'arbitrage a été modifiée en «Cour constitutionnelle». Depuis lors, l'article 142, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose ce qui suit : «Il y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.».

La compétence, l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont expliqués successivement de manière plus détaillée ci-après.

La Cour constitutionnelle est sise à 1000 Bruxelles, Place royale 7. Le numéro de téléphone général est le 02/500.12.11.

Les adresses e-mail de la présidence et du greffe sont respectivement les suivantes: voorz-pres@const-court.be et griffie@const-court.be.

L'adresse du site Internet de la Cour est www.const-court.be.

Compétence de la Cour constitutionnelle

Généralités

Initialement, la Cour était uniquement compétente pour contrôler les lois, les décrets et les ordonnances au regard des «règles répartitrices de compétence», c'est-à-dire les règles qui déterminent les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions. Ces règles de compétence sont reprises dans la Constitution et dans les lois (généralement adoptées à la majorité spéciale) prises en exécution de la Constitution.

En même temps que l'élargissement de la compétence des communautés en matière d'enseignement, la Cour a connu une extension de ses compétences lors de la révision de la Constitution du 15 juillet 1988. La loi organique du 28 juin 1983 fut remplacée par la loi spéciale du 6 janvier 1989³.

Depuis lors, la Cour est non seulement compétente pour les conflits entre les lois, décrets et ordonnances, mais également pour le contrôle du respect de l'article 10 de la Constitution, qui pose le principe de l'égalité, de l'article 11, qui interdit toute discrimination et de l'article 24, qui traite des droits et libertés en matière d'enseignement. Le contrôle du respect des articles précités de la Constitution s'est légalement étendu, fût-ce indirectement, à d'autres dispositions de la Constitution et du droit international.

Par la loi spéciale du 9 mars 2003, le législateur a fait usage de la possibilité, offerte par l'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution, d'étendre la compétence de la Cour au contrôle au regard d'autres dispositions constitutionnelles⁴. Le cadre de référence du contrôle de la constitutionnalité par la Cour ne se limite plus désormais aux seuls

³ Publiée au *Moniteur belge* du 7 janvier 1989. L'actuelle version de la loi spéciale se trouve notamment sur le site internet de la Cour: www.const-court.be. Une loi (ordinaire) du 6 janvier 1989 fixe les traitements et pensions des juges, référendaires et greffiers de la Cour.

Il existe en outre des arrêtés royaux, règlements d'ordre et directives concernant divers aspects de la compétence et du fonctionnement de la Cour. Tous ces textes se trouvent sur le site web de la Cour (voy. « textes de base »).

⁴ La loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 a été publiée au *Moniteur belge* du 11 avril 2003. Les modifications apportées par cette loi spéciale sont intégrées dans la version actuelle de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui figure sous la rubrique « textes de base » du site Internet de la Cour (www.const-court.be).

articles 10, 11 et 24 de la Constitution, mais a été étendu à l'ensemble du titre II (articles 8 à 32), ainsi qu'aux articles 170, 172 et 191 de cette même Constitution.

La Cour est uniquement habilitée à contrôler la constitutionnalité des normes ayant force de loi. Par normes ayant force de loi, sont visées les dispositions aussi bien matérielles que formelles adoptées par le parlement fédéral et sanctionnées par le Roi (lois) ou adoptées par les parlements des communautés et des régions (décrets et ordonnances) et sanctionnées par leurs gouvernements respectifs. Toutes les autres normes, telles que les arrêtés royaux, arrêtés des gouvernements des communautés et des régions, arrêtés ministériels, règlements et arrêtés des provinces et des communes, ainsi que les décisions judiciaires ne sont pas de la compétence de la Cour.

Les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives demeurent compétentes pour contrôler les arrêtés et règlements d'autres autorités au regard de toutes les normes juridiques supérieures.

La Cour peut être saisie de deux manières : au moyen d'une question préjudicielle d'une juridiction ou par une requête.

Questions préjudicielles

Lorsque les juridictions ordinaires ou administratives sont confrontées à un problème de conformité des lois, décrets et ordonnances aux règles répartitrices de compétence ou aux articles 8 à 32, 170, 172 ou 191 de la Constitution, elles doivent en principe⁽⁵⁾ poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. « Préjudicielle » signifie : avant de statuer soi-même. Lorsqu'une juridiction pose une question préjudicielle, la procédure devant cette juridiction est suspendue dans l'attente de la réponse de la Cour. Lorsque la Cour décide dans son arrêt que la norme qui lui est soumise est contraire aux règles précitées, le juge ne peut, pour résoudre l'affaire dont il est saisi, plus tenir compte de cette norme. Celle-ci continue cependant d'exister dans l'ordre juridique. Un nouveau délai de six mois pour introduire un recours en

⁵ Pour les exceptions : voy. l'article 26, §§ 1^{er} bis, 2 et 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

annulation de cette norme commence cependant à courir à partir de la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*.

Recours en annulation et demandes de suspension

La Cour constitutionnelle se prononce également par arrêt sur les recours en annulation de lois, décrets et ordonnances pour cause de violation des règles répartitrices de compétence et des articles 8 à 32, 170, 172 et 191 de la Constitution.

Ces recours peuvent être introduits par requête par :

- le Conseil des ministres et les gouvernements des communautés et régions ;
- les présidents de toutes les assemblées législatives, à la demande des deux tiers de leurs membres ;
- toute personne physique ou morale (de droit privé comme de droit public, tant Belge que d'une autre nationalité).

Cette dernière catégorie de personnes doit «justifier d'un intérêt». Cela signifie que ces personnes doivent démontrer, dans leur requête adressée à la Cour, qu'elles peuvent être affectées personnellement, directement et défavorablement par la norme attaquée.

La requête doit exposer les «moyens». En d'autres termes, il convient de préciser, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées, ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles. Il y a également lieu d'exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les recours doivent - en principe et hormis certains cas spécifiques, - être introduits dans les six mois de la publication de la norme attaquée au *Moniteur belge*.

Le recours en annulation n'a pas d'effet suspensif. Afin d'éviter qu'entre le moment de l'introduction du recours et le prononcé de l'arrêt, la norme entreprise ne cause un préjudice difficilement réparable et qu'une annulation rétroactive ultérieure n'ait plus de portée, la Cour peut, dans des circonstances exceptionnelles, à la demande (à introduire dans les trois mois de la publication de la norme attaquée au

Moniteur belge) de l'auteur du recours, ordonner la suspension de la norme entreprise dans l'attente d'une décision quant au fond de l'affaire (dans un délai de trois mois suivant l'arrêt suspensif).

Si le recours s'avère fondé, la norme attaquée doit être entièrement ou partiellement annulée. Une annulation a un effet rétroactif, ce qui signifie que la norme entreprise doit être réputée n'avoir jamais existé. Si nécessaire, la Cour constitutionnelle peut tempérer la rétroactivité de l'annulation en maintenant les effets de la norme annulée.

Les arrêts annulant la norme entreprise ont force absolue de la chose jugée dès leur publication au *Moniteur belge*. Les arrêts de la Cour constitutionnelle qui rejettent des recours en annulation lient les juridictions pour ce qui est des points de droit tranchés par ces arrêts.

Organisation de la Cour

Généralités

La Cour est conçue comme une juridiction spécialisée, indépendante du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. En tant qu'arbitre entre diverses assemblées législatives dans la Belgique fédérale, la Cour doit pouvoir exercer son rôle en toute indépendance. La loi prévoit une série de mesures garantissant cette indépendance⁶. Le fait que la Cour est financée au moyen d'une dotation est également une garantie essentielle de cette indépendance.

La Cour est composée de 12 juges, assistés au maximum de 24 référendaires et de 2 greffiers. Le personnel administratif compte environ 50 membres.

Composition de la Cour

Il y a douze juges dont la moitié appartient au groupe linguistique français et l'autre au groupe linguistique néerlandais.

⁶ Voy., entre autres, les articles 31 et suivants (notamment nomination à vie des juges) et les articles 44 et suivants (incompatibilités) de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Voy. également la loi (ordinaire) du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour.

Ils sont nommés à vie par le Roi, qui choisit pour chaque emploi vacant parmi deux candidats présentés à tour de rôle par la Chambre des représentants et le Sénat, à la majorité des deux tiers des membres présents.

Les juges choisissent un président au sein de chaque groupe linguistique. Les deux présidents sont président «en exercice» pour un an à tour de rôle (du 1^{er} septembre au 31 août).

Au sein de chaque groupe linguistique il y a trois juges ayant une expérience d'au moins cinq ans en tant que parlementaire et trois juges ayant une expérience d'au moins cinq ans dans une fonction juridique supérieure (magistrat supérieur à la Cour de cassation ou au Conseil d'État, référendaire à la Cour constitutionnelle ou professeur d'université). Au moins un de chaque catégorie de juges doit faire preuve d'une connaissance suffisante de la langue allemande.

Les juges doivent être âgés de quarante ans au minimum. Ils sont mis à la retraite lorsqu'ils atteignent l'âge de septante ans. Des incompatibilités sévères sont d'application.

La Cour est assistée par vingt-quatre référendaires au maximum (la moitié est francophone l'autre moitié est néerlandophone). Ils doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins, titulaires d'un doctorat, d'une licence ou d'un mastère en droit et être lauréat d'un examen-concours de recrutement. Ils doivent posséder une connaissance suffisante de la seconde langue nationale. Au moins un référendaire de chaque groupe linguistique doit, en outre, faire preuve d'une connaissance suffisante de la langue allemande. Sauf disposition contraire de la Cour, ils sont nommés à titre définitif (jusqu'à l'âge de 65 ans) à l'issue d'un stage de trois ans.

Il y a également deux greffiers (un de chaque rôle linguistique). Ils doivent être âgés de trente ans au moins, avoir deux ans d'expérience utile et être lauréat des examens (de juriste) énumérés dans la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ils doivent, en outre, administrer la preuve de leur connaissance de la seconde langue nationale.

Il y a par ailleurs une cinquantaine de membres du personnel administratif, travaillant au service de traduction et de concordance, à la

bibliothèque, au greffe, au secrétariat, à l'informatique, à la comptabilité, etc. Le cadre du personnel et le cadre linguistique sont fixés par la Cour (dans le respect de la parité linguistique par niveau) et approuvés par arrêté royal. La Cour nomme et licencie elle-même les membres de son personnel.

Fonctionnement de la Cour

Introduction des affaires et attribution aux sièges de la Cour

Toutes les affaires (requêtes en annulation, accompagnées ou non d'une demande de suspension, et questions préjudicielles) sont inscrites au rôle de la Cour dans leur ordre de réception. Elles peuvent, selon le cas, être introduites en français, en néerlandais ou en allemand, mais l'instruction se fait en français ou en néerlandais, selon les règles fixées dans la loi spéciale du 6 janvier 1989. Un président délègue ses compétences à l'autre président lorsque l'affaire est instruite dans la langue de ce dernier.

Le 1^{er} septembre de chaque année (au moment du changement de présidence), les sièges de la Cour sont déterminés. Normalement les affaires sont instruites par des sièges de sept juges, composés des deux présidents, qui siègent dans toutes les affaires, et de cinq juges, qui sont désignés selon un système complexe de tour de rôle. Ce système garantit que trois juges au moins de chaque rôle linguistique siègent dans chaque siège⁽⁷⁾ et que deux «ex-parlementaires» et deux «juges présentant des qualifications juridiques préalables» au moins siègent toujours. Dans la composition ordinaire à sept juges, il est statué à la majorité simple des voix.

Chacun des présidents ou deux membres du siège peuvent demander qu'une affaire soit instruite en séance plénière. L'affaire est dans ce cas instruite à douze juges ou, en cas d'empêchement d'un juge à dix, auquel cas le juge ayant la plus petite ancienneté de l'autre groupe linguistique doit s'abstenir. En cas de partage des voix en chambre plénière, le président en exercice a une voix prépondérante.

⁷ Une année (avec le président du groupe linguistique français comme président « en exercice »), il y a quatre membres du groupe linguistique français et trois du groupe linguistique néerlandais. L'année suivante, c'est l'inverse.

La procédure devant la Cour d'arbitrage constitutionnelle est essentiellement écrite et contradictoire. Elle est réglée par la loi spéciale du 6 janvier 1989 et les directives de la Cour concernant la procédure. Vous trouverez ces textes sur le site Internet de la Cour (www.const-court.be) sous la rubrique «textes de base».

Ci-dessous figurent les grandes lignes de la procédure ordinaire, suivies d'une description succincte de la procédure dite «préliminaire», qui permet de régler de manière accélérée les affaires irrecevables ou simples.

La procédure « ordinaire »

La procédure devant la Cour est dans les grandes lignes la même pour les questions préjudicielles et pour les recours en annulation⁽⁸⁾.

L'introduction d'une affaire est gratuite. Les parties peuvent défendre personnellement leurs intérêts, mais en fonction de la nature des affaires, l'assistance juridique d'un avocat est généralement recommandable. Toutes les pièces de la procédure doivent être adressées à la Cour pli recommandé à la poste. Les notifications par la Cour elle-même se font par lettre recommandée avec accusé de réception.

Certaines autorités énumérées dans la loi – les «institutionnels»⁽⁹⁾ –, ainsi que les parties dans l'affaire devant le juge *a quo* sont informées individuellement par le greffier de l'introduction d'une affaire. Elles disposent d'un délai de quarante-cinq jours pour exposer par écrit leurs arguments dans un mémoire et soumettre des pièces justificatives éventuelles.

Le monde extérieur peut prendre connaissance de l'introduction d'une affaire en ce que l'identité de l'auteur d'une affaire et l'objet du recours ou de la question préjudicielle sont publiés au *Moniteur belge*. Les requêtes peuvent être consultées au greffe pendant trente jours à dater de cette publication. Les tiers qui justifient d'un intérêt à l'affaire peuvent intervenir en qualité de partie s'ils introduisent un mémoire dans les trente jours suivant cette publication.

⁸ La réglementation spécifique pour les demandes de suspension en tant qu'accessoire d'un recours en annulation n'est pas examinée ici.

⁹ Sont visés, le Conseil des ministres, les gouvernements des communautés et régions ainsi que les présidents des assemblées législatives.

Les parties sont informées par le greffe des mémoires qui sont introduits par d'autres parties et disposent alors d'un délai de trente jours pour introduire un mémoire en réponse. Dans les affaires relatives à des recours en annulation, les parties peuvent encore déposer un mémoire en réplique au mémoire en réponse dans un délai de trente jours suivant la notification de ce dernier.

Il y a deux juges-rapporteurs (un de chaque rôle linguistique) pour chaque affaire. Passé le temps nécessaire à l'échange des mémoires⁽¹⁰⁾ et à l'instruction de l'affaire par les juges-rapporteurs et leurs référendaires, les juges font un rapport interne et la Cour décide si l'affaire est prête à être plaidée. Sauf si certains aspects d'une affaire doivent encore être examinés, le siège prend alors une «ordonnance de mise en état». Cette ordonnance précise quand aura lieu l'audience et mentionne les questions éventuelles. Toutes les parties reçoivent communication de l'ordonnance, accompagnée d'un rapport écrit des juges-rapporteurs, qui mentionne, le cas échéant, les questions qui nécessitent encore une réponse.

La Cour dispose de larges pouvoirs d'enquête et d'instruction. Elle peut, si nécessaire, mener directement une correspondance avec les autorités et entendre elle-même les parties ainsi que des témoins et des experts. Cela se présente rarement dans la pratique.

Avant l'audience, les parties ont encore l'occasion pendant quinze jours de consulter le dossier au greffe.

Les audiences de la Cour sont publiques, sauf lorsque cela serait susceptible de créer un danger pour l'ordre public ou les bonnes mœurs. A l'audience, les juges-rapporteurs font rapport et les parties, leurs représentants et leurs avocats ont la possibilité de commenter de façon concise leurs arguments, et le cas échéant, de répondre à des questions. Les explications verbales sont traduites en simultanée (en français, néerlandais et allemand).

¹⁰ Compte tenu de toutes les formalités, cette phrase écrite de la procédure prend facilement six mois.

Un report n'est que très rarement accordé. A la clôture des débats, l'affaire est mise en délibéré. Le délibéré est secret. Les parties sont averties du prononcé (voir infra).

La durée moyenne d'instruction des affaires devant la Cour est d'environ dix mois.

La «procédure préliminaire»

Pour ne pas alourdir inutilement la charge de travail de la Cour et pour éviter des affaires injustifiées, le législateur a prévu deux types de procédure de filtrage.

Pour les affaires qui semblent manifestement irrecevables ou qui ne sont manifestement pas de la compétence de la Cour, les deux juges-rapporteurs introduisent dans les trente jours leurs conclusions auprès du président, dans laquelle ils proposent qu'il soit mis fin à l'affaire par le biais de la «procédure préliminaire». A ce stade l'introduction de cette affaire ne fait l'objet d'aucune publication au *Moniteur belge*. Les conclusions sont envoyées à la partie concernée, qui peut introduire un «mémoire justificatif» dans les quinze jours. Une «chambre restreinte», composée du président et des deux rapporteurs, peut alors décider à l'unanimité de prononcer un arrêt d'irrecevabilité⁽¹¹⁾ ou d'incompétence⁽¹²⁾, sans quoi c'est la procédure ordinaire qui est suivie.

Pour les affaires qui ne sont manifestement pas fondées, pour les questions préjudicielles qui appellent manifestement une réponse négative et pour les affaires qui peuvent être réglées par un «arrêt de réponse immédiate» (en raison de la nature de l'affaire ou de la simplicité relative des problèmes qu'elle soulève), il est possible de suivre une procédure abrégée analogue, avec cette différence que les juges-rapporteurs présentent alors leurs conclusions au siège de sept membres et qu'il est statué par le siège et non par une chambre restreinte. Les autorités qui sont normalement informées automatiquement de toutes les affaires ne sont pas associées à la procédure préliminaire, sauf lorsque les juges-rapporteurs proposent, dans leurs conclusions,

¹¹ Par exemple parce que le délai de recours est venu à expiration.

¹² Par exemple, parce qu'il est posé une question préjudicielle sur un arrêté au lieu d'une disposition ayant force de loi.

de prononcer un arrêt qui constaterait une violation de la Constitution par la norme contestée.

Le prononcé

Les arrêts de la Cour sont tous établis en français et en néerlandais et prononcés par les présidents en audience publique. Les arrêts concernant des recours en annulation et des affaires qui sont introduites en allemand sont en outre établies et prononcées en allemand.

Les arrêts sont exécutoires de plein droit et ne sont pas passibles de recours.

Tous les arrêts sont publiés par extrait dans les trois langues précitées au *Moniteur belge*.

Les arrêts sont publiés en intégralité peu après leur prononcé sur le site web de la Cour (www.const-court.be) et, par la suite, dans la collection officielle imprimée « Cour constitutionnelle – Arrêts ».