

Belgique

Anne Rasson-Roland

Citer ce document / Cite this document :

Rasson-Roland Anne. Belgique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 8-1992, 1994. Les méthodes de travail des juridictions constitutionnelles. pp. 215-223;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1994.1232>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1994_num_8_1992_1232

Fichier pdf généré le 18/06/2018

TABLE RONDE
LES MÉTHODES DE TRAVAIL
DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

BELGIQUE

*par Anne RASSON **

INTRODUCTION

La Cour d'arbitrage a été créée par le Constituant belge en 1980. Organisée, dans un premier temps, par la loi du 28 juin 1983, elle est réorganisée dès 1988 à la faveur d'une révision constitutionnelle et de l'adoption d'une nouvelle loi organique, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage¹. Cette réorganisation tend à accroître sa compétence : elle n'est plus seulement amenée à contrôler les lois, les décrets et, désormais, les ordonnances au regard des règles, prises par la Constitution ou en vertu de celle-ci, qui répartissent les compétences entre l'État, les Communautés et les Régions ; elle doit en outre vérifier si ces normes ne méconnaissent pas les règles constitutionnelles de l'égalité, de la non-discrimination et de la liberté d'enseignement. Cette réorganisation accroît par ailleurs la saisine de la Cour qui ne connaît plus seulement des recours émanant d'autorités publiques et des questions préjudicielles, mais aussi des recours introduits par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

1. - LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU JUGE CONSTITUTIONNEL

A. - Le budget

L'article 123, §1er, de la loi spéciale prévoit que « les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour d'arbitrage sont inscrits au budget

* Chargée d'enseignement à la Faculté de droit de Louvain. Référendaire à la Cour d'arbitrage.

1 C'est à cette loi spéciale du 6 janvier 1989 « sur la Cour d'arbitrage », modifiée partiellement par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qu'il sera renvoyé, dans la suite du rapport, par les termes « loi spéciale ».

des dotations ». Le budget prévu pour 1992 est de 141 millions de francs belges ², soit 23,5 millions de francs français.

B. - Les moyens matériels

Chaque juge et chaque référendaire dispose du recueil des *arrêts* de la Cour et d'une copie des arrêts. Les sommaires des arrêts de la Cour ³ permettent de réaliser des tables systématiques cumulatives (document interne). Ils sont aussi intégrés dans une banque de données (programme Isis de l'U.N.E.S.C.O. légèrement adapté). Ce travail est effectué sous le contrôle des référendaires de la Cour. La banque de données est pour l'instant uniquement accessible aux services de la Cour. Une mise à la disposition des personnes extérieures est envisagée mais la Cour d'arbitrage n'a pas les moyens humains et matériels pour l'assurer seule.

Les juges et les référendaires disposent pour chaque affaire d'un *dossier* complet (recours, mémoires, pièces de procédure, notes, projets d'arrêt, amendements). Ces documents sont confidentiels. L'article 108 de la loi spéciale dispose d'ailleurs que les délibérations sont secrètes ⁴.

Au cours de certaines réunions administratives, la Cour a pris des décisions quant à la procédure. Ces décisions ont été rassemblées aujourd'hui dans un document interne à partir des procès-verbaux des réunions administratives.

Documentation et bibliothèque. La Cour dispose d'un service « documentation et bibliothèque » placé sous le contrôle d'une commission composée de juges et référendaires. Ce service se met en place grâce au recrutement récent de deux conseillers à la bibliothèque, juristes et spécialisés en bibliothéconomie et informatique. La bibliothèque de la Cour d'arbitrage est limitée et spécialisée : cela s'explique par la création récente de la Cour et par les contraintes spatiales et financières. Le service de la bibliothèque s'attache à rassembler les ouvrages en rapport direct avec les activités de la Cour (justice constitutionnelle, Constitution, droits et libertés, répartition de compétence) et les ouvrages de base dans les différentes branches du droit. La bibliothèque est abonnée aux revues belges et étrangères de droit constitutionnel, administratif, européen. Une attention particulière est portée aux recueils de décisions des Cours constitutionnelles. La bibliothèque de la Cour est raccordée à des banques de données consacrées au droit belge (JUDIT, Université de Liège). Le service bibliothèque de la Cour va tenter de développer une banque interne relative au droit étranger et comparé en matière de justice constitutionnelle. L'accès de la bibliothèque est limité aux juges, aux référendaires et aux personnel de la Cour. Ceux-ci ont par ailleurs accès à d'autres bibliothèques (Parlement, Conseil d'État, Cour de cassation).

2 Voy. la loi du 11 juin 1992 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1992 (*M.B.*, 3 juillet 1992, p. 15135).

3 Cfr. *infra*.

4 Concernant la publicité du dossier, voy. *infra*.

Locaux. La Cour d'arbitrage dispose pour l'instant de locaux provisoires. Un bâtiment principal comprend les bureaux des présidents et des juges, le greffe, la bibliothèque, le service des traductions, les services de secrétariat. Un deuxième bâtiment comprend les bureaux des référendaires. Les locaux définitifs seront terminés dans un an. Ils permettront un meilleur aménagement : ordinateurs personnels intégrés dans un réseau, bibliothèque plus vaste.

Ordinateurs. Les référendaires et les conseillers à la bibliothèque disposent de quelques ordinateurs permettant, outre le traitement de texte, la consultation de la banque de données Isis (sommaires de la Cour) et d'autres banques de données juridiques. Les secrétaires et dactylos disposent chacune d'un ordinateur permettant le traitement de texte.

C. - Le personnel

La Cour est composée de 12 juges. Chaque juge est assisté par un référendaire (affectation *ad personam*). La loi spéciale permet le recrutement de deux référendaires supplémentaires ⁵.

Il n'y a pas de secrétariat général. Le comptable est placé sous le contrôle des présidents et de deux juges désignés comme commissaires aux comptes ⁶.

Le greffe est dirigé par deux greffiers assistés par 2 secrétaires et 2 dactylos.

Six secrétaires assurent les tâches d'exécution. Le cadre ⁷ permet le recrutement de quatre secrétaires et de deux dactylos supplémentaires.

La bibliothèque est dirigée par 2 conseillers assistés par 2 dactylos.

Le service de traduction est dirigé par deux réviseurs assistés de six traducteurs.

La Cour comprend encore quatre huissiers et deux chauffeurs.

Deux commissions composées de présidents ou de juges ont été chargées l'une du personnel et l'autre du statut du personnel ⁸.

2. - LA CONSTITUTION DU DOSSIER

Chaque recours individuel ou collectif, chaque question qui entre constitue un dossier, un cas, une affaire et reçoit automatiquement un numéro

⁵ Article 35 de la loi spéciale.

⁶ Voy. le règlement d'ordre intérieur de la Cour du 15 décembre 1987 (*M.B.* 29.12.87, p. 19650) confirmé par la Cour le 14 février 1989 (*M.B.* 23.2.89, p. 3238).

⁷ A.R. du 6 novembre 1989 (*M.B.* 28 novembre 1989)

⁸ Sur la commission du personnel, voy. l'article 43 de la loi spéciale.

de rôle ⁹. A ce stade, il importe peu que la Cour soit ou non compétente pour connaître du recours ; le non-respect des règles de procédure n'a pas non plus d'incidence.

Ce numéro de rôle est important car il conditionne la composition de la formation de jugement. Les deux présidents siègent dans toutes les affaires. Ils établissent au premier septembre de chaque année une liste des cinq juges de leur groupe linguistique en alternant un juge, ancien parlementaire, et un juge, issu des hautes juridictions ou des universités. Lorsqu'une affaire est introduite, le président en exercice ¹⁰ compose le siège en retenant les trois premiers noms de sa liste et les deux premiers de la liste de l'autre président. Pour l'affaire suivante, il retient les quatrième, cinquième et premier noms de sa liste et les troisième et quatrième noms de l'autre liste ; et ainsi de suite ¹¹. Ce système a été voulu par le législateur pour que le facteur « hasard » puisse jouer pleinement dans la composition des sièges. La Cour a confirmé le système en refusant que les sièges soient modifiés après le 1er septembre et le changement de présidence ¹². Il en résulte que les requérants n'ont en rien la possibilité de choisir leur chambre ou leurs juges. Inversement, ni les présidents, ni les juges de la Cour ne peuvent choisir leurs affaires. Le système empêche aussi la constitution de chambres spécialisées.

Un décompte rapide des affaires peut s'opérer à partir des numéros de rôle. Ce décompte tend à grossir le nombre d'affaires puisqu'il retient aussi bien des affaires qui seront éliminées lors du filtrage que des affaires connexes qui seront jointes. Le nombre d'arrêts ne coïncide donc pas parfaitement avec le nombre de numéros de rôle, un arrêt pouvant être relatif à plusieurs numéros de rôle. Il peut aussi arriver qu'une même affaire donne lieu à plusieurs arrêts, soit que la Cour doive trancher un incident de procédure, soit qu'un recours en annulation se double d'une demande de suspension.

Ce sont les greffiers qui, au sein de la Cour, sont chargés d'inscrire les affaires au rôle de la Cour ¹³ et de tenir les registres. Les originaux sont conservés au greffe. Les greffiers font parvenir à tous les juges et référendaires une copie des dossiers. Ils sont aussi chargés de procéder à des publications et notifications après l'aboutissement de la procédure préliminaire.

La procédure préliminaire donne un rôle essentiel à une chambre restreinte composée du président qui appartient au groupe linguistique dont la langue est celle de l'affaire ¹⁴ et des deux rapporteurs. Il revient à cette

9 Article 67 de la loi spéciale : « Le greffier inscrit les affaires au rôle de la Cour dans l'ordre de leur réception ».

10 « La présidence est exercée à tour de rôle par chaque président pour une période d'un an. Ces périodes débutent le premier septembre de chaque année » (article 54 de la loi spéciale).

11 Articles 58 et 59 de la loi spéciale.

12 C.A., 25 octobre 1985, arrêt n° 4, rôle n° 7 ; arrêt n° 5, rôle n° 10 ; arrêt n° 6, rôle n° 11 : « (...) les affaires sont attribuées à un siège de sept membres, suivant un critère objectif et déterminé préalablement : l'ordre de leur réception ».

13 Article 67 de la loi spéciale. Voy. aussi l'article 61 : « la Cour est assistée par le greffier dont la langue est celle de l'instruction ».

14 Voy. l'article 55, alinéa 3, de la loi spéciale.

chambre d'effectuer un premier examen quant à la compétence de la Cour, la recevabilité du recours ou de la question et son fondement. Cet examen peut aboutir, au terme d'une courte procédure contradictoire écrite, à un arrêt d'irrecevabilité ou d'incompétence pris par la chambre restreinte à l'unanimité des voix. Elle peut aussi aboutir à un arrêt déclarant l'affaire non fondée ou à un arrêt de réponse immédiate ¹⁵ pris par la Cour (siège de 7 juges, cfr. *supra*). Ces arrêts sont notifiés aux parties ¹⁶.

Lorsque la procédure préliminaire n'a pas été utilisée ou a été abandonnée, la publicité du recours ou de la question est organisée par la loi spéciale. Le greffier fait publier au *Moniteur belge*, en français, en néerlandais et en allemand, un avis indiquant notamment l'auteur et l'objet du recours en annulation ou de la question préjudicielle ¹⁷. Il doit, par ailleurs, notifier les recours et les questions au Conseil des ministres, aux Exécutifs et aux présidents des assemblées législatives ¹⁸. La loi spéciale assure par ailleurs une certaine publicité des pièces déposées dans la procédure (recours, mémoires, ordonnances) à l'égard, d'une part, des exécutifs et présidents d'assemblée et, d'autre part, des parties à la procédure ¹⁹. Les parties qui ont introduit une requête ou déposé un mémoire, leurs représentants et leurs avocats peuvent consulter le dossier au greffe, quinze jours avant la date de l'audience ²⁰. L'audience est publique à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les bonnes moeurs ; dans ce cas, la Cour le déclare par un arrêt motivé ²¹.

3. - L'INSTRUCTION DU DOSSIER

A. - Désignation des rapporteurs

Les rapporteurs dans une affaire sont les deux juges qui sont désignés en premier lieu sur base des listes de juges établies en début d'année. La désignation est donc automatique : elle ne résulte pas d'une décision du président ou d'un choix basé, par exemple, sur la nature de l'affaire. Les juges ne sont pas amenés à choisir leurs affaires, ni les requérants leurs rapporteurs. La loi organique du 28 juin 1983 laissait auparavant une marge de manoeuvre au président en exercice ²² ; cette marge a été supprimée à la faveur de la nouvelle loi spéciale. Le système de l'automatisme, qui laisse toute part au hasard, a été préféré. Le système actuel, contrairement à l'ancien, ne permet pas qu'un président soit rapporteur ²³. Il y a donc pour une année cinq couples de rapporteurs qui se succèdent.

15 Voy. les arrêts n° 21/91, 4 juillet 1991, rôle n° 283 ; n° 38/92, 7 mai 1992, rôle n° 391 ; n° 50/92, 18 juin 1992, rôle n° 411 (arrêts de réponse immédiate).

16 Voy. les articles 69 à 73 de la loi spéciale.

17 Article 74 de la loi spéciale.

18 Article 76 de la loi spéciale. Il doit aussi notifier les décisions de renvoi aux parties en cause devant la juridiction qui a pris la décision de renvoi (article 77).

19 Voy. les articles 74 et sv. de la loi spéciale.

20 Article 103 de la loi spéciale.

21 Article 104 de la loi spéciale.

22 Articles 68 de la loi du 28 juin 1983.

23 Cette impossibilité s'imposait pour le fonctionnement de la procédure préliminaire (voy. *supra*).

B. - Tâche des rapporteurs

L'article 91 de la loi spéciale dispose que « la Cour a les pouvoirs d'instruction et d'investigation les plus étendus ». Les rapporteurs ne sont donc pas d'emblée investis d'une large mission d'instruction. Il n'en demeure pas moins que la loi spéciale leur confie une mission de préparation : ils remettent un avis à la Cour lors de la mise en état (article 90 de la loi spéciale); ils font rapport à l'audience publique en résumant les faits de la cause et en indiquant les questions juridiques que la Cour doit résoudre (article 106 de la loi spéciale) ²⁴.

La loi spéciale autorise par ailleurs la Cour à déléguer, par ordonnance, aux rapporteurs les pouvoirs d'instruction et d'investigation qu'elle détermine (article 91).

C. - Les pouvoirs du rapporteurs

La Cour peut déléguer aux rapporteurs les pouvoirs qui sont les siens (cf. *supra*). Cela vise notamment :

- la correspondance directe avec le Premier ministre, les présidents des assemblées législatives et des Exécutifs, ainsi qu'avec toute autorité publique
- l'audition contradictoire des parties
- la demande de document et d'information (« se faire communiquer ») à ces parties ou aux autorités publiques
- l'audition de toute personne, lorsqu'elle l'estime utile
- la descente sur les lieux pour constatation
- la désignation d'experts ²⁵.

La Cour a rarement usé de ces possibilités jusqu'à présent ²⁶.

D. - La répartition du travail entre le rapporteur et ses assistants

L'article 35 de la loi spéciale dispose que la Cour d'arbitrage est assistée par quatorze référendaires au maximum. Le législateur visait par là une assistance juridique et scientifique particulièrement utile pour les juges, anciens parlementaires, qui ne doivent pas avoir nécessairement une formation juridique ²⁷. La Cour a choisi de nommer douze référendaires et d'en affecter un à chaque juge. La répartition est restée inchangée. Le lien entre le juge et son référendaire est donc personnel : chaque référendaire traite les affaires de son juge, de la manière souhaitée par ce juge. Les méthodes de travail peuvent varier. Les référendaires sont généralement chargés de rassembler de la documentation – cette tâche pourrait être reprise à l'avenir pour partie par les services de la bibliothèque –, de rédiger une synthèse des requêtes et mémoires, de rédiger une note scientifique et, parfois, de collaborer à la rédaction d'un projet d'arrêt. Une partie non-négligeable du travail de certains

24 C'est d'abord le rapporteur appartenant au groupe dont la langue est celle de l'instruction qui fait rapport.

25 Article 91 de la loi spéciale.

26 Voy. cependant C.A., 23/92, 2 avril 1992, rôle n° 251-252 et 275.

27 Voy. J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk hof*, Antwerpen, Apeldoorn, Maklu, 1990, p. 430.

référéndaires consiste à dialoguer avec le juge qu'ils assistent. Cela correspond au choix du législateur qui n'a pas voulu d'un parquet général ou d'un auditorat. Les référéndaires ne sont pas chargés de donner un avis à l'audience ni lors du délibéré.

Certains rapporteurs travaillent seuls ou avec leur référéndaire, d'autres préfèrent travailler avec l'autre rapporteur et son référéndaire. Cela permet de déposer des rapports et des projets communs.

E. - La préparation des audiences publiques

Le travail essentiel pour la préparation de l'audience constitue la rédaction des rapports des rapporteurs. Initialement, ces rapports se limitaient à une synthèse des pièces déposées (requêtes-mémoires). Cette synthèse tend maintenant à être très courte, l'instruction ayant lieu par écrit ²⁸ et toutes les pièces ayant été échangées. Les rapporteurs tentent plutôt de dégager du dossier les questions importantes qui se posent et ils soumettent ces questions soit aux parties, soit à une partie en particulier. La mission de poser les question n'est d'ailleurs pas limitée aux rapporteurs et il arrive de plus en plus souvent que l'un ou l'autre juge pose des questions supplémentaires.

F. - La préparation des délibérations

Tous les juges et référéndaires reçoivent une copie de toutes les pièces du dossier (requête, mémoire) et des rapports, projets de décision, amendements.

4. - LES DÉLIBÉRATIONS

Les délibérations sont planifiées dans l'agenda de la Cour qui est établi par le président en exercice et approuvé par la Cour. Elles sont présidées par le président en exercice qui délègue ses compétences à l'autre lorsqu'il s'agit d'une affaire qui doit être traitée dans la langue qui n'est pas celle du groupe linguistique auquel il appartient ²⁹. Les règles qui président à la formation des sièges ³⁰ rendent impossible la réunion au même moment de deux sièges différents.

La Cour délibère des affaires en suivant leur ordre d'inscription au rôle. Certaines affaires sont cependant traitées prioritairement : les demandes de suspension, dans tous les cas ³¹, les recours en annulation, lorsqu'une demande de suspension était jointe au recours et que la Cour a suspendu la norme ³², certaines questions préjudicielles lorsque des circonstances particulières le justifient ³³ et les désistements ³⁴.

28 Article 79 de la loi spéciale.

29 Article 55, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

30 Voy. *supra*.

31 Voy. l'article 23 de la loi spéciale : « (...) la Cour statue sans délai ».

32 Article 25 de la loi spéciale. Voy. notamment l'arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989, rôle n° 140-141-142 et l'arrêt n° 51/92 du 18 juin 1992, rôle n° 382.

33 C.A., n° 39/90, 21 décembre 1990, rôle n° 190 (en matière de filiation) ; n° 41/90, 21 décembre 1990, rôle n° 186 (question posée par le Conseil d'État dans le cadre d'une

La délibération débute généralement par une discussion générale, suivie d'une discussion du projet puis d'amendements. Elle se clôture par une dernière lecture. Tous les membres du siège peuvent s'exprimer, déposer un autre projet ou des amendements. Les rapporteurs assurent la coordination des textes en français et en néerlandais. Le texte intégral de l'arrêt est décidé lors du délibéré.

Il n'y a pas de procès-verbaux des délibérations. Il n'y a pas d'organisation officielle d'archives. Les projets d'arrêt et d'amendements sont strictement confidentiels.

Les décisions se prennent à la majorité des voix ³⁵. Lorsque la Cour statue en séance plénière (à 12 ou à 10), la voix du président en exercice est prépondérante. Il n'y a pas de possibilité d'opinion dissidente.

5. - LA RÉDACTION DE LA DÉCISION

Les rapporteurs ont un rôle moteur pour la rédaction de la décision, mais ce rôle n'est ni exclusif, ni décisif. C'est le siège qui, à la majorité, décide du contenu et du dispositif de l'arrêt. La délibération se déroule d'ailleurs au cours de réunions successives précédées du dépôt de projets d'arrêts, d'amendements souvent coordonnés par les rapporteurs en un texte unique avec des variantes. La dernière lecture permet le contrôle par tous d'un texte, en principe, définitif.

La doctrine et la jurisprudence éclairent souvent le délibéré. Il est cependant rare que des considérations doctrinales soient reprises dans l'arrêt.

6.-7. - LA PUBLICITÉ DES ARRÊTS

Les *arrêts de la Cour* d'arbitrage sont prononcés en audience publique ³⁶. Ils sont notifiés à certaines autorités publiques (présidents d'Exécutif, présidents d'assemblée), aux parties et à la juridiction qui a posé la question préjudicielle ³⁷. Des copies de l'arrêt sont données aux personnes présentes à l'audience ou à ceux qui en font la demande au greffe de la Cour ³⁸. La loi impose par ailleurs la publication, en entier, au Moniteur belge, des arrêts

procédure de suspension); n° 41/91, 19 décembre 1991, rôle n° 286 (assistance judiciaire); n° 57/92, 14 juillet 1992, rôle n° 385 (question préjudicielle posée par le Conseil d'État dans le cadre d'une procédure d'expropriation réalisée conformément à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, après que le Conseil d'État ait suspendu à titre conservatoire l'exécution de l'arrêté litigieux).

34 Voy. notamment C.A. n° 17/92, 12 mars 1992, rôle n° 287 et n° 18/92, 12 mars 1992, rôle n° 326.

35 Article 55, alinéa 4, de la loi spéciale.

36 Article 110 de la loi spéciale.

37 Article 113 de la loi spéciale.

38 L'article 114 de la loi spéciale prévoit que la Cour communique une copie de ses arrêts aux juridictions qui lui en font la demande

ordonnant la suspension ³⁹ et des arrêts rendus sur recours en annulation ⁴⁰ et la publication par extrait au Moniteur belge des arrêts rendus sur questions préjudicielles ⁴¹. Depuis juin 1991, la Cour publie au Moniteur belge tous les arrêts qu'elle rend. Les arrêts sont, à ces deux stades (prononcé – publication au journal officiel), livrés sans sommaire ⁴². Les sommaires des arrêts sont rédigés par les référendaires, sous le contrôle de la Cour. Ils sont repris dans le recueil officiel des arrêts dont la Cour doit assurer la publication ⁴³. Ce recueil comprend tous les arrêts et parfois même les ordonnances qui clôturent une affaire. Des tables systématiques complètent le recueil. Au stade actuel, ce recueil paraît malheureusement, avec un retard de quatre ans mais la Cour s'attache maintenant à résorber ce retard en utilisant les méthodes plus performantes que permet le recours à l'informatique. Jusqu'à présent, le recueil regroupe les trois versions (française, flamande et allemande) des arrêts. La Cour pourrait, par ailleurs, envisager une publication sur feuillets mobiles qui permettrait une publication encore plus rapide des arrêts (par exemple, cinq fois par an). Cette publication est réalisée depuis l'année 1993.

Le greffier de la Cour avertit l'agence Belga du jour des prononcés et des affaires pour lesquelles un arrêt sera rendu ⁴⁴. Après le prononcé, une copie de l'arrêt est remise à l'agence Belga.

La Cour ne prend pas d'autres initiatives à l'égard des médias ou des revues. Certaines revues ont demandé à recevoir une copie de chaque arrêt après le prononcé.

8. - LE RAPPORT OFFICIEL DES ACTIVITÉS

Il n'y a pas de rapport officiel des activités de la Cour.

39 Article 24 de la loi spéciale. Cette publication doit intervenir dans les cinq jours du prononcé. L'arrêt a effet à dater de sa publication.

40 Article 114 de la loi spéciale.

41 *Idem*.

42 Concernant les langues dans lesquelles les arrêts devront être rédigés, prononcés et publiés, voy. l'article 65 de la loi spéciale.

43 Article 114 de la loi spéciale.

44 Le numéro de rôle et l'« en cause » sont précisés (recours ou questions et normes).