

# **La Cour constitutionnelle de Belgique**

**Juin 2016**

Texte : Cour constitutionnelle  
Impression : Imprimerie centrale de la Chambre des  
représentants

Dépot légal : D/2016/4686/01

## PRÉFACE

La présente brochure fait partie de la série "Précis de droit parlementaire" publiée par le Service juridique de la Chambre des représentants à l'initiative de M. Herman DE CROO, mon prédécesseur.

Chaque brochure aborde un sujet qui présente un intérêt pour les parlementaires, les journalistes et quiconque s'intéresse aux activités parlementaires.

Cette brochure est consacrée à la Cour constitutionnelle.

Le texte de cette brochure a été rédigé et est mis à jour, chaque fois que cela s'impose, par la Cour constitutionnelle elle-même. La dernière mise à jour avait eu lieu en 2014 suite à la sixième réforme de l'État. Une nouvelle édition de la série "Précis de droit parlementaire" s'imposait donc.

Je tiens évidemment à remercier la Cour constitutionnelle de sa précieuse collaboration et de nous avoir donné son autorisation de pouvoir utiliser son texte. Le texte de cette brochure est également disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Je suis convaincu que cette nouvelle édition permettra de mieux comprendre le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

**Siegfried BRACKE**

Président de la Chambre des représentants

Juin 2016

## TABLE DES MATIÈRES<sup>1</sup>

1.	DE LA COUR D'ARBITRAGE À LA COUR CONSTITUTIONNELLE	6
	a) Création de la Cour d'arbitrage	6
	b) De la Cour d'arbitrage à la Cour constitutionnelle	7
	c) Fondements constitutionnels et légaux	8
2.	ORGANISATION	9
3.	COMPÉTENCES	10
	a) Compétences <i>a priori</i>	10
	b) Compétences <i>a posteriori</i>	10
	1°) Normes dont la constitutionnalité est contrôlée par la Cour constitutionnelle	10
	2°) Normes de contrôle de la Cour constitutionnelle	11
4.	ACCÈS À LA COUR	12
	a) Contrôle de la constitutionnalité des normes législatives	12
	1°) Recours en annulation	12
	2°) Questions préjudicielles	13
	b) Autres compétences	13
5.	FONCTIONNEMENT	14
6.	PROCÉDURE	15
	a) Contrôle de la constitutionnalité des normes législatives	15
	b) Autres procédures	16

---

<sup>1</sup> La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et d'autres dispositions organiques relatives à la Cour peuvent être consultées sur le site : [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

7. ARRÊTS ET DÉCISIONS	17
a) Contrôle de la constitutionnalité des normes législatives	17
1°) Prononcé et publication	17
2°) Les effets des arrêts	17
b) Autres procédures	18

## 1. DE LA COUR D'ARBITRAGE À LA COUR CONSTITUTIONNELLE

### a) Création de la Cour d'arbitrage

La genèse de la Cour constitutionnelle s'inscrit dans le cadre de la transformation de l'Etat belge unitaire en un Etat fédéral.

Depuis 1970, l'Etat belge unitaire a été fondamentalement transformé. Cette réforme, qui s'est faite en étapes, a donné naissance à un Etat fédéral dans lequel le pouvoir législatif est réparti entre la fédération et les entités fédérées, selon un système dans lequel chaque législateur dispose de compétences exclusives. Les lois de la fédération et les décrets et ordonnances des entités fédérées ont la même valeur juridique.

La répartition de la compétence législative entre plusieurs assemblées législatives a entraîné un risque de conflits de compétences et la nécessité de trouver une solution a amené le Constituant à décider en 1980 – à l'article 107ter (ancien) de la Constitution – de créer une nouvelle juridiction, la Cour d'arbitrage, appelée à délimiter leurs compétences respectives. A cet effet, la Cour pouvait contrôler des lois, décrets et ordonnances au regard des règles de compétence fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

La disposition constitutionnelle précitée a été mise en œuvre par la loi du 28 juin 1983, qui a concrétisé la composition, la compétence et le fonctionnement de cette nouvelle juridiction. La Cour d'arbitrage a été officiellement installée au Sénat le 1<sup>er</sup> octobre 1984. Elle a rendu son premier arrêt le 5 avril 1985.

## **b) De la Cour d'arbitrage à la Cour constitutionnelle**

Lors de la révision de la Constitution du 15 juillet 1988, la compétence de la Cour a été étendue au contrôle du respect des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité, la non-discrimination et les droits et libertés en matière d'enseignement

La même révision de la Constitution de 1988 a laissé au législateur spécial le soin d'étendre la compétence de la Cour d'arbitrage au contrôle des normes législatives au regard d'autres dispositions constitutionnelles. Cette possibilité a été utilisée à deux reprises jusqu'à présent: la loi spéciale du 9 mars 2003 étend la compétence de la Cour au respect de la totalité des dispositions du titre II de la Constitution, qui concernent les droits et libertés (articles 8 à 32) ainsi que des articles 170 (principe de légalité en matière fiscale), 172 (principe d'égalité en matière fiscale) et 191 (protection des étrangers) de la Constitution; la loi spéciale du 6 janvier 2014 étend encore cette compétence à l'article 143, § 1<sup>er</sup> (principe de la loyauté fédérale), de la Constitution

Lors de la coordination de la Constitution en 1994, la disposition relative à la Cour d'arbitrage a été reprise à l'article 142.

Lors de la révision constitutionnelle du 7 mai 2007, la dénomination de la Cour d'arbitrage a été modifiée en celle de "Cour constitutionnelle".

### **c) Fondements constitutionnels et légaux**

Selon l'article 142, alinéa 1<sup>er</sup> actuel, de la Constitution, il y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. La Cour statue par voie d'arrêt sur les conflits de compétence, sur la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution et sur la violation des articles de la Constitution que la loi détermine (les articles du titre II de la Constitution ainsi que les articles 143, § 1<sup>er</sup>, 170, 172 et 191). La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

L'article 142 de la Constitution a été exécuté par la loi spéciale (déjà modifiée à plusieurs reprises) du 6 janvier 1989, qui règle l'organisation, la compétence, le fonctionnement, la procédure et les effets des arrêts de la Cour. Une loi ordinaire du 6 janvier 1989 fixe les traitements et les pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour.

Lors de la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, la compétence de la Cour constitutionnelle a été étendue au contrôle préventif des consultations populaires régionales et au contrôle des décisions de la Chambre des représentants ou de ses organes en matière de contrôle des dépenses électorales engagées lors des élections pour cette assemblée législative. Ces nouvelles dispositions ont été mises en œuvre par deux lois spéciales du 6 janvier 2014 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Enfin, plusieurs arrêtés royaux, règlements d'ordre et directives concernent divers aspects de la compétence et du fonctionnement de la Cour

Tous ces textes sont disponibles sur le site internet de la Cour constitutionnelle sous la rubrique "textes de base" ([www.const-court.be](http://www.const-court.be)).



## 2. ORGANISATION

La Cour est composée de douze juges, nommés à vie par le Roi sur une liste double présentée alternativement par la Chambre des représentants et le Sénat. Cette liste est adoptée à la majorité des deux tiers au moins des suffrages des membres présents.

Six juges appartiennent au groupe linguistique français, six au groupe linguistique néerlandais. Un des juges doit avoir une connaissance suffisante de l'allemand. Dans chaque groupe linguistique, trois juges sont nommés sur la base de leur expérience juridique (professeur de droit dans une université belge, magistrat à la Cour de cassation ou au Conseil d'Etat, référendaire à la Cour constitutionnelle) et trois juges ont une expérience de cinq ans au moins comme membre d'une assemblée parlementaire. La Cour est composée de juges de sexe différent, à raison au moins d'un tiers pour le groupe le moins nombreux, étant entendu que ce groupe doit être représenté dans les deux catégories professionnelles précitées.

L'âge minimum pour être nommé juge est de quarante ans accomplis. Les juges peuvent exercer leurs fonctions jusqu'à soixante-dix ans. Des incompatibilités strictes avec d'autres fonctions, charges et occupations professionnelles sont prévues. Dans chaque groupe linguistique, les juges élisent en leur sein un président qui assume à tour de rôle, pour une période d'un an débutant le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, la présidence "en exercice" de la Cour.

La Cour est assistée de référendaires (au maximum 24), dont la moitié est francophone et l'autre moitié néerlandophone. Ils sont titulaires d'un diplôme universitaire en droit et sont recrutés sur la base d'un concours dont la Cour fixe les conditions.

La Cour dispose également d'un greffier francophone et d'un greffier néerlandophone. La Cour nomme le personnel administratif actif dans les divers services. La Cour dispose d'un système de financement propre basé sur une dotation annuelle qui doit lui permettre de fonctionner en toute indépendance.

### 3. COMPÉTENCES

La compétence de la Cour constitutionnelle est fixée par les normes qui peuvent être contrôlées, d'une part, et par les normes de contrôle, d'autre part.

#### a) **Compétences a priori**

La Cour statue par voie de décision sur chaque projet de consultation populaire que les régions peuvent organiser dans la plupart des matières relevant de leurs compétences. La Cour est chargée de vérifier, avant l'organisation de la consultation populaire, si celle-ci est conforme aux dispositions organiques réglant les consultations populaires régionales et aux autres dispositions constitutionnelles et légales que la Cour est habilitée à faire respecter (voy. ci après b), 2°). La consultation populaire ne peut être organisée tant que la Cour n'a pas rendu de décision favorable.

#### b) **Compétences a posteriori**

1°) Normes dont la constitutionnalité est contrôlée par la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est habilitée à contrôler les normes ayant force de loi. Par normes ayant force de loi, on entend les dispositions aussi bien matérielles que formelles adoptées par le parlement fédéral (lois) et par les parlements des communautés et des régions (décrets et ordonnances). 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 relèvent pas de la compétence de la Cour.

Elle est aussi habilitée à contrôler les décisions de la Chambre des représentants ou de ses organes relatives au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections de cette assemblée législative.

## 2°) Normes de contrôle de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle s'est vu attribuer, par l'article 142 de la Constitution, le pouvoir exclusif de contrôler les normes ayant force de loi au regard des règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. Ces règles de compétence figurent tant dans la Constitution que dans les lois (généralement adoptées à une majorité spéciale) relatives à la réforme des institutions dans la Belgique fédérale.

En outre, la Cour constitutionnelle a aussi le pouvoir de se prononcer sur la violation, par une norme ayant force de loi, des droits et libertés fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (articles 8 à 32) ainsi que par les articles 143, § 1<sup>er</sup> (principe de la loyauté fédérale), 170 (principe de légalité en matière fiscale), 172 (principe d'égalité en matière fiscale) et 191 (protection des étrangers) de la Constitution.

Lors du contrôle des décisions de la Chambre des représentants ou de ses organes concernant certaines dépenses électorales, la Cour contrôle le respect des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, ainsi que l'excès et le détournement de pouvoir et pas seulement le respect des normes de référence précitées.

## 4. ACCÈS À LA COUR

### a) Contrôle de la constitutionnalité des normes législatives

La Cour constitutionnelle peut être saisie de deux manières: par un recours en annulation ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction

1°) Recours en annulation

Les autorités et les personnes suivantes peuvent introduire un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle:

- le Conseil des ministres et les gouvernements des communautés et des régions;
- les présidents de toutes les assemblées législatives, à la demande de deux tiers de leurs membres;
- les personnes physiques ou morales tant de droit privé que de droit public, de nationalité belge ou étrangère.

Cette dernière catégorie de personnes doit "justifier d'un intérêt". Cela veut dire que ces personnes doivent démontrer, dans leur requête à la Cour, qu'elles sont susceptibles d'être affectées personnellement, directement et défavorablement par la norme attaquée.

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 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 attaquée ne cause un préjudice grave difficilement réparable et qu'une annulation rétroactive ultérieure n'ait plus de portée, la Cour peut, dans des circonstances exceptionnelles, ordonner la suspension de la norme attaquée, à la demande du requérant, dans l'attente d'un prononcé sur le fond de l'affaire dans les trois mois suivant un arrêt de suspension. Cette demande de suspension doit être introduite dans les trois mois suivant la publication de la norme attaquée au *Moniteur belge*.

## 2°) Questions préjudicielles

La Cour constitutionnelle dispose d'un monopole pour contrôler les normes ayant force de loi au regard des dispositions constitutionnelles et des dispositions législatives pour lesquelles elle est compétente.

Si une juridiction est confrontée, dans un litige qui lui est soumis, à une question de conformité de lois, de décrets et d'ordonnances aux règles de répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ou aux articles 8 à 32, 143, § 1<sup>er</sup>, 170, 172 ou 191 de la Constitution, elle doit en principe poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Lorsqu'une juridiction pose une question, la procédure devant cette juridiction est suspendue dans l'attente de la réponse de la Cour.

### **b) Autres compétences**

Il appartient au président du parlement régional concerné de saisir la Cour préalablement à l'organisation d'une consultation populaire régionale.

Quant aux recours contre les décisions prises par la Chambre des représentants ou de ses organes relatives au contrôle de certaines dépenses électorales, ils sont ouverts au candidat élu faisant l'objet de la sanction. Le recours doit être introduit dans un délai de trente jours suivant la notification de la décision de sanction.

## 5. FONCTIONNEMENT

En principe, une affaire est traitée par la Cour siégeant au nombre de sept juges. Une composition plus étendue (dix ou douze) et moins étendue (trois) est également possible.

Les sièges de la Cour sont déterminés le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année (lors du changement de présidence). 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, désignés selon un système complexe de tour de rôle fixé par le législateur spécial. Ce système garantit que trois juges au moins de chaque rôle linguistique siègent dans chaque siège et qu'il y ait toujours au moins deux "ex-parlementaires" et deux juges nommés sur la base de leurs qualifications juridiques. Dans la composition habituelle à sept juges, les décisions sont prises à la majorité des voix.

Les présidents peuvent toutefois décider de soumettre une affaire à la Cour constitutionnelle réunie en séance plénière. Chacun des présidents peut prendre cette décision lorsqu'il l'estime nécessaire. Ils y sont également tenus lorsque, parmi les sept juges qui composent le siège, deux juges en font la demande. En séance plénière, la Cour ne peut statuer que si au moins dix juges et en tout cas autant de juges d'expression française que de juges d'expression néerlandaise sont présents. Lorsque la Cour se prononce en séance plénière, la voix du président en exercice est prépondérante en cas de parité des voix.

Dans chaque affaire, un juge francophone et un juge néerlandophone sont désignés comme juges-rapporteurs selon un système fixé par le législateur spécial. Ils sont responsables, avec leurs référendaires, de la préparation de l'affaire.

Dans le cadre d'une procédure de filtrage qui ne s'applique pas en matière d'organisation des consultations populaires régionales, les affaires qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de la Cour ou qui ne sont manifestement pas recevables sont traitées par une "chambre restreinte", composée du président et des deux juges-rapporteurs.

## 6. PROCÉDURE

### a) Contrôle de la constitutionnalité des normes législatives

La procédure devant la Cour constitutionnelle a un caractère essentiellement écrit et contradictoire. Les procédures appliquées en cas de recours en annulation et de questions préjudicielles sont en grande partie semblables, sauf, bien entendu, en ce qui concerne la manière dont les affaires sont introduites et les effets des arrêts. La procédure devant la Cour est réglée par la loi spéciale du 6 janvier 1989 ainsi que par les directives de la Cour relatives à la procédure. Ces textes se trouvent sur le site internet de la Cour sous la rubrique "textes de base".

Les affaires peuvent être introduites auprès de la Cour, selon le cas, en français, en néerlandais ou en allemand, mais l'examen se fait en français ou en néerlandais, selon les règles fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989. Une fois inscrite au rôle, l'affaire est attribuée à un siège déterminé selon un système fixé par la loi. Les premiers juges de chaque groupe linguistique, désignés pour l'affaire, sont rapporteurs. Afin d'éviter une surcharge, il existe une procédure de filtrage servant à mettre fin à certaines affaires – par exemple aux affaires irrecevables ou relativement simples – au moyen d'une procédure courte.

Sauf application de la procédure de filtrage, il est publié au *Moniteur belge* un avis informant que la Cour est saisie d'une affaire. Outre les parties requérantes (en cas de recours en annulation) et les parties devant le juge *a quo* (en cas de question préjudicielle), les tiers justifiant d'un intérêt peuvent également intervenir par écrit. Les diverses assemblées législatives et les divers gouvernements peuvent intervenir dans chaque affaire. A l'issue du temps nécessaire pour l'échange des pièces écrites et l'instruction par les juges-rapporteurs et leurs référendaires, la Cour apprécie si l'affaire est prête pour être examinée et si une audience doit être tenue. L'ordonnance dite "de mise en état" fixe dans ce cas la date de l'audience et mentionne les questions éventuelles. Toutes les parties ayant introduit un mémoire en sont informées et reçoivent un rapport écrit des juges-rapporteurs qui attire l'attention, le cas échéant, sur les questions qui pourraient leur être posées au cours de l'audience. Cette audience est

publique. Si aucune audience n'est fixée, chacune des parties peut demander à être entendue. A défaut, l'affaire est prise en délibéré. Lorsqu'une audience a lieu, le premier juge-rapporteur fait rapport sur la cause. Le deuxième juge-rapporteur, appartenant à l'autre groupe linguistique, peut faire un rapport complémentaire. Toutes les parties qui ont introduit des pièces écrites peuvent encore plaider oralement (en français, en néerlandais ou en allemand, avec une traduction simultanée), tant en personne que par l'organe d'un avocat.

Lorsque l'affaire est prise en délibéré, la Cour décide à la majorité. Si la Cour est réunie en séance plénière, la voix du président en exercice est prépondérante en cas de parité des voix. Les délibérations de la Cour sont secrètes. Il n'est pas prévu de possibilité d'émettre des opinions concurrentes ou dissidentes. La Cour doit rendre son arrêt dans les douze mois de l'introduction de l'affaire.

## **b) Autres procédures**

La procédure, essentiellement écrite, s'inspire – *mutatis mutandis* – de celle prévue pour le contrôle de la constitutionnalité des normes législatives. En ce qui concerne l'organisation des consultations populaires régionales, la loi spéciale n'a prévu ni procédure de filtrage ni audience et limite l'échange des mémoires au Conseil des ministres, aux gouvernements de communauté et de région, aux présidents des assemblées législatives, ainsi qu'aux initiateurs de la consultation populaire. En ce qui concerne le contentieux relatif à certaines dépenses électorales, la loi spéciale prévoit l'envoi à la Cour, par le président de la Chambre des représentants, du dossier qui a donné lieu à la décision contestée et, par la Commission de contrôle, d'un mémoire auquel le requérant peut répliquer. Le Conseil des ministres peut aussi déposer un mémoire dans le cadre de cette procédure si la Cour est appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de normes législatives.



## 7. ARRÊTS ET DÉCISIONS

### a) Contrôle de la constitutionnalité des normes législatives

Les arrêts de la Cour constitutionnelle sont exécutoires de plein droit et ne sont susceptibles d'aucun recours.

#### 1°) Prononcé et publication

Les arrêts de la Cour sont rédigés en français et en néerlandais. Ils sont, en outre, rédigés en allemand pour les recours en annulation et les affaires introduites en allemand. Ils peuvent être prononcés par les présidents en audience publique; si tel n'est pas le cas, la publication de l'arrêt sur le site web de la Cour vaut prononcé. Cette publication (intégrale en français et en néerlandais et par extrait en allemand) est accompagnée de registres qui permettent une consultation de la jurisprudence. Les arrêts sont en outre publiés au *Moniteur belge*.

#### 2°) Les effets des arrêts

Les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle diffèrent selon qu'ils sont prononcés dans le cadre d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle.

Si le recours en annulation est fondé, la norme législative attaquée est totalement ou partiellement annulée. Les arrêts d'annulation ont l'autorité absolue de la chose jugée à partir de leur publication au *Moniteur belge*. Une annulation a un effet rétroactif, c'est-à-dire que la norme annulée doit être réputée n'avoir jamais existé. Si nécessaire, la Cour constitutionnelle peut atténuer l'effet rétroactif de l'annulation en maintenant les effets de la norme annulée.

Si la Cour n'atténue pas cet effet rétroactif, les actes administratifs et les règlements ainsi que les décisions judiciaires qui sont fondés sur les dispositions législatives annulées continuent d'exister. Outre les voies de recours ordinaires encore éventuellement ouvertes aux intéressés, la loi spéciale prévoit la possibilité de rétracter les décisions juridictionnelles définitives ou d'exercer des recours contre les actes et règlements administratifs fondés sur une norme

législative annulée par la suite, pour autant que la demande soit formée dans les six mois à partir de la publication de l'arrêt de la Cour au *Moniteur belge*. Le ministère public et les parties intéressées disposent de voies de recours extraordinaires à cet effet.

Les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle portant rejet de recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts.

Les effets d'un arrêt rendu sur question préjudicielle sont quelque peu différents. La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire (par exemple, en degré d'appel), est tenue, pour la solution du litige à l'occasion duquel a été posée la question préjudicielle, de se conformer à la réponse donnée par la Cour. Si la Cour a constaté une violation, la norme législative subsiste dans l'ordre juridique mais, compte tenu de ce que l'arrêt a un effet qui dépasse le seul litige pendant devant le juge qui a posé la question préjudicielle et de ce qu'un juste équilibre doit être sauvegardé entre l'intérêt de remédier à toute situation contraire à la Constitution et le souci de ne plus compromettre, après un certain temps, des situations existantes et des attentes qui ont été créées, la Cour s'est reconnu le droit d'étendre aux arrêts rendus sur question préjudicielle la possibilité que lui offre la loi spéciale de maintenir les effets des dispositions censurées par un arrêt d'annulation. Par ailleurs, un nouveau délai de six mois prend cours pour l'introduction d'un recours en annulation de la norme législative considérée.

## **b) Autres procédures**

Les décisions précédant l'organisation d'une consultation populaire régionale doivent être rendues dans les soixante jours suivant l'introduction de la demande. La consultation populaire régionale dont la Cour a jugé qu'elle ne respecte pas les normes qu'elle est habilitée à faire respecter ou pour laquelle la Cour n'a pas été saisie ne peut être organisée; il en est de même tant que la Cour n'a pas statué.

Dans le contentieux relatif à certaines dépenses électorales, la Cour annule, si le recours est fondé, la décision de la Commission de contrôle ayant fait l'objet du recours; la Commission est alors replacée dans la situation qui était la sienne avant la décision qui a été annulée.