

COUR CONSTITUTIONNELLE

Mémoire au formateur du Gouvernement fédéral

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution et des lois de réformes institutionnelles par les législateurs belges, fédéral et fédérés.

Elle rend environ 180 arrêts chaque année. En application de l'article 109 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les arrêts doivent être prononcés dans les douze mois de la saisine de la Cour.

À l'heure actuelle, la Cour n'est plus en mesure de satisfaire à cette obligation que dans environ 16 % des affaires. Le délai moyen est de quinze mois.

La Cour est néanmoins consciente de ce que l'arriéré et l'allongement des délais de prononcé ne sont acceptables ni pour les justiciables, ni pour les différents législateurs du pays. Au contentieux préjudiciel, le délai de réponse de la Cour rallonge d'autant la procédure au fond, devant le juge judiciaire ou administratif, et vient donc aggraver l'arriéré devant les juridictions de renvoi, au détriment du justiciable. Au contentieux de l'annulation, le délai de prononcé place les législateurs auteurs de la norme attaquée, ainsi que les pouvoirs exécutifs, les administrations et les citoyens dans une situation d'insécurité juridique qui, si elle se prolonge, devient intolérable.

Le budget 2020 soumis au Parlement tient compte des moyens supplémentaires nécessaires pour permettre à la Cour de tendre vers une réduction de l'arriéré. Ces moyens supplémentaires devraient suffire pour ne pas accuser un nouveau retard si l'afflux de nouvelles affaires ne change pas. Si cet afflux augmente, des moyens supplémentaires seront nécessaires.

1. La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution et des lois de réformes institutionnelles par les législateurs belges, fédéral et fédérés. Elle fait partie du paysage institutionnel belge depuis 1985 et n'a cessé, depuis sa création, d'assumer un rôle essentiel dans la Belgique fédérale. Ses compétences et son organisation sont déterminées par l'article 142 de la Constitution et par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (ci-après : la loi spéciale).

Elle peut être saisie sur recours en annulation de lois, décrets et ordonnances pour violation des dispositions du Titre II de la Constitution (articles 8 à 32 relatifs aux droits et libertés), des articles 170 et 172 (légalité et égalité en matière fiscale) et 191 de celle-ci (protection des étrangers), des règles répartitrices de compétence prévues par la Constitution et par les lois de réformes institutionnelles et de l'article 143, § 1er, de la Constitution (principe de la loyauté fédérale).

Elle peut également être saisie par toute juridiction belge de questions préjudicielles portant sur la compatibilité de dispositions légales, décrétales ou ordonnancielles avec les mêmes normes de référence.

Depuis la Sixième réforme de l'Etat, elle peut en outre être saisie de recours contre les décisions de la Commission de contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants et elle est chargée de statuer sur chaque consultation populaire régionale préalablement à son organisation.

Tous ses arrêts sont prononcés en français et en néerlandais, quelle que soit la langue des parties et l'origine de la norme législative. Les arrêts rendus sur recours en annulation et les arrêts de suspension sont, en outre, prononcés en allemand. Il en va de même des arrêts rendus sur une question préjudicielle posée en allemand. Les arrêts rendus sur les autres questions préjudicielles font l'objet d'une traduction vers l'allemand ultérieurement à leur prononcé.

La Cour est composée de 2 présidents et 10 juges, selon une double parité (linguistique et d'origine professionnelle). Elle est assistée de deux greffiers et de maximum 24 référendaires, mais ils ne sont actuellement que 16. Le personnel comprend notamment un service de traduction (13 traducteurs et réviseurs), un service informatique (4 informaticiens), deux services de documentation (4 juristes et 6 documentalistes) et 5 collaborateurs du greffe.

2. La formation et le maintien d'un arriéré au niveau du prononcé des arrêts

2.1. Situation actuelle

La Cour constitutionnelle rend environ 180 arrêts chaque année. En application de l'article 109 de la loi spéciale, les arrêts doivent être prononcés dans les douze mois de la saisine de la Cour. A l'heure actuelle, la Cour n'est plus en mesure de satisfaire à cette obligation que dans environ 16 % des affaires. Le délai moyen est de quinze mois.

Cette situation a deux causes. D'une part, la Cour est une institution de taille relativement petite, sur laquelle les économies linéaires de 2 % par an, imposées pendant la législature 2014-2019, ont eu un impact très important. À la suite de ces économies, quelques retraités n'ont pas pu être remplacés, bien qu'ils occupaient une position importante pour assurer le bon déroulement des affaires. De plus, la Cour a dû réaliser des économies sur des outils, tels que la documentation juridique, ce qui porte atteinte à l'examen efficace des affaires. D'autre part, l'ampleur et la complexité des nouveaux dossiers ont augmenté de manière significative au cours de la même période. Alors qu'en 2015, seuls 129 dossiers entrants ont été comptabilisés, ce chiffre a déjà augmenté en 2018 pour passer à 210 nouveaux dossiers. En outre, la complexité croissante de la législation et l'incidence de plus en plus importante du droit de l'Union européenne influencent la vitesse à laquelle les dossiers sont examinés.

La Cour refuse de sacrifier la qualité à la célérité. Par conséquent, ses exigences sont inchangées en ce qui concerne l'exhaustivité des recherches documentaires, la précision et l'adéquation de l'argumentation sur laquelle repose la solution donnée, la justesse des termes utilisés, la correction grammaticale et la concordance rigoureuse des trois versions linguistiques des arrêts.

La Cour est convaincue que ce n'est qu'en maintenant un niveau de qualité supérieur qu'elle peut apporter son concours au maintien de l'Etat de droit en Belgique.

2.2. Objectifs

La Cour est néanmoins consciente de ce que l'arriéré et l'allongement des délais de prononcé ne sont acceptables ni pour les justiciables, ni pour les différents législateurs du pays. Au contentieux préjudiciel, le délai de réponse de la Cour rallonge d'autant la procédure au fond, devant le juge judiciaire ou administratif, et vient donc aggraver l'arriéré devant les juridictions de renvoi, au détriment du justiciable. Au contentieux de l'annulation, le délai de prononcé de l'arrêt place les législateurs auteurs de la norme attaquée, ainsi que les pouvoirs exécutifs, les administrations et les citoyens dans une situation d'insécurité juridique qui, si elle se prolonge, devient intolérable.

La Cour a entrepris un travail de réflexion pour identifier les causes de la formation et de la persistance de son arriéré et pour formuler des remèdes à cette situation. Elle a organisé, en mai 2019, une table ronde rassemblant les présidents, juges, référendaires, greffiers et chefs de services. Tous ces acteurs avaient, au préalable, formulé des propositions en vue de concourir à la résorption de l'arriéré. Les décisions prises par la Cour en conséquence de ce processus sont mises en œuvre dès l'année judiciaire 2019-2020.

La Cour doit néanmoins constater que, en conséquence du nombre croissant de dossiers entrants et de la complexité croissante des problématiques qui lui sont soumises, il ne lui sera pas possible de résorber son arriéré et de revenir à un délai de prononcé dans les douze mois sans une augmentation du nombre des référendaires et un renforcement de certains des services. Si le nombre de dossiers entrants continuait à augmenter, ces moyens supplémentaires ne suffiraient même pas.

3. La problématique de la traduction vers l'allemand

La Cour est particulièrement attachée à l'égalité entre les différentes communautés du pays et elle s'acquitte précisément de l'obligation qui lui est faite par l'article 65 de la loi spéciale de traduire vers l'allemand tous les arrêts qu'elle rend.

Elle ne peut toutefois que constater que cette obligation a un coût, tant en termes budgétaires, étant donné que chaque traduction est confiée à un bureau de traduction spécialisé dans les matières juridiques, qu'en termes d'allongement du délai de prononcé (pour les recours en annulation et les arrêts de suspension, ainsi que pour les arrêts de réponse à une question préjudicielle posée en allemand).

La Cour s'interroge dès lors sur l'opportunité de modifier l'article 65 de la loi spéciale en vue d'alléger cette obligation. En l'absence de cet allègement, elle se voit contrainte d'allouer au poste « traduction vers l'allemand » un budget en augmentation constante.

4. Le développement des outils informatiques et la procédure électronique

Lors des premières années de son existence, la Cour était à l'avant-garde en matière d'informatique. Son site internet, notamment, était cité en exemple en Belgique et à l'étranger. Elle a, depuis, été dépassée dans ce domaine, de sorte qu'un sérieux investissement s'impose à ce niveau.

Par ailleurs, la loi spéciale du 4 avril 2014 prévoit la mise en œuvre d'une procédure électronique pour l'introduction des affaires et l'échange des mémoires par les parties devant la Cour (art. 78bis, 81, 82 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle). Ces dispositions ne sont pas encore en vigueur et la Cour ne dispose pas encore des outils nécessaires à la mise en œuvre de la procédure électronique.

La modernisation de son outil informatique, la refonte de son site internet et la mise en œuvre d'une procédure électronique permettraient à la Cour de faciliter le travail de ses collaborateurs, d'améliorer le service rendu au monde extérieur et de dégager des moyens nouveaux qui seraient affectés en priorité à la réduction de son arriéré.

5. Moyens nécessaires et coût budgétaire

Le budget 2020 soumis au Parlement tient compte des moyens supplémentaires nécessaires pour permettre à la Cour de réduire l'arriéré.

Il s'agit de :

- *deux référendaires supplémentaires*. La Cour bénéficie actuellement de l'assistance de seize référendaires. Les référendaires préparent les projets d'arrêts, accompagnés de la documentation nécessaire et, souvent, de notes situant le contexte de la problématique et explorant diverses possibilités de solutions. Deux référendaires sont affectés à l'assistance des présidents, qui siègent dans toutes les affaires, mènent les délibérés et introduisent des amendements, de sorte que quatorze référendaires se consacrent à la rédaction de projets d'arrêts pour « alimenter » les dix juges qui sont rapporteurs à tour de rôle. Ce ratio est trop faible, de sorte que c'est principalement à ce niveau que se situe l'arriéré. La loi spéciale prévoit d'ailleurs que la Cour est assistée de vingt-quatre référendaires au maximum ;
- *deux juristes* pour le soutien des présidents dans leurs tâches administratives et de représentation, de manière à permettre à l'ensemble des référendaires de s'attacher à leur rôle fondamental qui est de préparer les projets d'arrêts;
- *deux traducteurs*, pour aider à résorber l'arriéré croissant au niveau de la traduction des projets d'arrêts ;
- *un juriste à mi-temps* pour la bibliothèque, en vue d'améliorer le soutien documentaire aux référendaires ;
- *un informaticien supplémentaire*, en vue d'adapter les banques de données internes et le site internet aux standards actuels ;

- *un collaborateur de soutien administratif* pour le service informatique ;
- *un expert administratif* pour renforcer le greffe ;
- *un collaborateur* pour l'accueil.

Tableau récapitulatif des coûts

2 référendaires (traitement de référendaire-adjoint)	170.000 EUR
5,5 ETP niveau A (2,5 ETP attaché-juriste, 2 ETP attaché-traducteur et 1 ETP attaché-informaticien)	539.000 EUR
1 ETP niveau B (expert-adjoint greffe)	64.000 EUR
2 ETP niveau C (secrétaire-adjoint ICT et accueil)	116.000 EUR
Total	889.000 EUR

6. Remarque finale

Comme il a déjà été souligné à plusieurs reprises ci-dessus, les moyens supplémentaires mentionnés au point 5 constituent un minimum absolu et ils ne suffiront pas pour résister à une éventuelle nouvelle augmentation de l'afflux de nouvelles affaires. La Cour a dès lors l'intention, en cas de modification des paramètres actuels, de s'adresser aux instances compétentes pour demander, en fonction de ces modifications, l'octroi de moyens supplémentaires afin de pouvoir satisfaire à sa tâche constitutionnelle et de juridiction légale.

29 novembre 2019