



CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

PRÉCIS DE DROIT PARLEMENTAIRE

L'INFLUENCE DES ARRÊTS DE LA COUR D'ARBITRAGE
SUR LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

SERVICE JURIDIQUE / NOVEMBRE 2001



CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
PRÉCIS DE DROIT PARLEMENTAIRE

L'INFLUENCE DES ARRÊTS DE LA COUR D'ARBITRAGE
SUR LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

SERVICE JURIDIQUE / NOVEMBRE 2001

PRÉFACE

À ma demande, le Service juridique de la Chambre rédige régulièrement des textes traitant de sujets en rapport avec le droit parlementaire. Édités dans la série de brochures « Précis de droit parlementaire », ces textes sont diffusés auprès d'un large public. C'est ainsi qu'en novembre 2000, des brochures ont été publiées au sujet de l'irresponsabilité parlementaire (« *freedom of speech* ») et de l'inviolabilité parlementaire.

J'ai moi-même écrit récemment un discours académique à l'occasion de l'hommage rendu par la *Vrije Universiteit Brussel* à la première promotion de juristes qui, il y a cinquante ans, ont accompli toutes leurs études en néerlandais à cette université. Ce discours a du reste été publié dans le *Rechtskundig Weekblad* (2001-2002, 21 octobre 2001, 257-270).

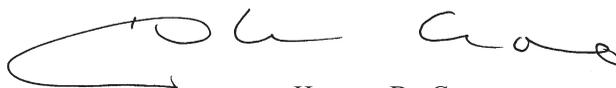
Dès lors que ce discours académique avait trait à l'incidence des arrêts de la Cour d'arbitrage sur le travail parlementaire, il m'a paru particulièrement judicieux de l'inclure dans la série de brochures existante.

À l'instar des publications précédentes, la présente brochure est conçue selon le schéma classique :

1. La première note vise essentiellement à faire la clarté à l'attention des non-juristes. C'est pourquoi nous avons opté pour une présentation sous la forme de questions et réponses. Elle se borne à mettre en lumière les principaux problèmes auxquels les parlementaires, les journalistes et toute personne qui s'intéresse aux activités parlementaires risquent d'être confrontés.

2. On se référera utilement à mon discours académique pour un examen plus approfondi de certaines questions de détail. Sans doute un peu moins « digeste », elle est cependant plus complète et contient des références utiles à la doctrine et à la jurisprudence.

J'espère ainsi contribuer modestement à une meilleure compréhension du droit public et parlementaire belge.



Herman De Croo
Ministre d'État

I. L'influence des arrêts de la Cour d'arbitrage sur le travail parlementaire

Qu'est-ce que la Cour d'arbitrage?

La Cour d'arbitrage est une juridiction chargée de contrôler si les lois, décrets et ordonnances sont conformes aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution et aux règles de répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions. Elle est indépendante du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

Pourquoi a-t-on créé la Cour d'arbitrage? Quel est précisément son rôle?

Depuis 1831, la Constitution donne aux juges le pouvoir de ne pas appliquer les actes du pouvoir exécutif et des autorités locales (c'est-à-dire les provinces et les communes) qui sont contraires à la Constitution ou aux lois. Mais les lois ne faisaient pas l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution: les juges ne s'estimaient pas en droit d'opérer un tel contrôle. C'est ce qu'on appelait le dogme de l'inviolabilité de la loi: la loi était présumée ne pas violer la Constitution.

Cependant, à partir de 1970, l'Etat belge, jusque là unitaire, a progressivement évolué vers un système fédéral. De nouvelles institutions, les communautés et les régions, ont fait leur apparition. Ces institutions ont été dotées de compétences matérielles et territoriales qui étaient jusque là du ressort de l'Etat fédéral. Les communautés et les régions ont également, comme l'Etat fédéral, le pouvoir d'édicter des normes qui ont force de loi pour exercer ces compétences. Il s'est avéré nécessaire de contrôler si les règles constitutionnelles de réparti-

tion des compétences entre ces différentes autorités étaient respectées. La Constitution a donc créé la Cour d'arbitrage afin de vérifier si l'Etat, les communautés et les régions n'ont pas exercé leur pouvoir normatif en dehors de leurs compétences. Le premier rôle de la Cour a donc été celui d'«arbitre» des conflits entre l'Etat, les communautés et les régions.

Le rôle de la Cour d'arbitrage a ensuite été étendu au contrôle des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, qui se rapportent aux principes d'égalité et de non-discrimination et aux droits et libertés en matière d'enseignement.

Actuellement, il est question de modifier le champ de compétences de la Cour pour l'étendre à tous les droits fondamentaux contenus dans le Titre II de la Constitution, qui pourrait comprendre à terme une disposition garantissant la protection des droits et libertés figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Il faut noter que seules les normes ayant force de loi (les lois, les décrets, les ordonnances, les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, ...) peuvent faire l'objet de recours. Les actes à caractère réglementaire, par exemple les arrêtés royaux, les arrêtés ministériels, les arrêtés des gouvernements des communautés et des régions, ... peuvent faire l'objet de recours devant le Conseil d'Etat, mais pas devant la Cour d'arbitrage.

Comment est composée la Cour d'arbitrage?

La Cour est composée de douze juges nommés à vie par le Roi. Ils sont choisis sur une liste de deux noms présentée en alternance par la Chambre des représentants et par le Sénat. Six de ces juges sont d'expression française et six d'expression néerlandaise. L'un des juges doit avoir une connaissance suffisante de l'allemand.

Dans chaque groupe linguistique, trois juges doivent avoir une expérience de membre d'une assemblée parlementaire

d'au moins cinq ans. Les trois autres doivent avoir une expérience d'au moins cinq ans dans le domaine juridique.

Les juges disposent de quatorze assistants appelés référendaires. La moitié d'entre eux est francophone, l'autre néerlandophone. Ils doivent être licenciés ou docteurs en droit et connaître l'autre langue nationale. Un référendaire francophone et un référendaire néerlandophone doivent avoir une connaissance suffisante de l'allemand.

Les juges sont également assistés de deux greffiers, l'un d'expression française, l'autre d'expression néerlandaise, qui doivent avoir une expérience utile de deux ans et connaître l'autre langue nationale.

Qui peut s'adresser à la Cour d'arbitrage?

Il faut distinguer le cas des questions préjudicielles et le cas des recours en annulation.

1. Les recours en annulation.

Le Conseil des ministres (fédéral), les gouvernements des communautés et des régions, les présidents des assemblées législatives et les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt peuvent déposer des recours en annulation.

Notons que les présidents des assemblées législatives ne peuvent introduire de recours que si deux tiers de leurs membres le demandent.

2. Les questions préjudicielles.

Toute juridiction, qu'elle appartienne à l'ordre judiciaire ou qu'elle ait un caractère administratif, peut (et

dans certains cas doit) poser une question préjudicielle à la Cour.

Comment fonctionne la Cour d'arbitrage?

Il est possible d'agir de deux manières devant la Cour d'arbitrage: en introduisant un recours en annulation ou en lui posant une question préjudicielle.

1. Le recours en annulation.

Déposer devant la Cour d'arbitrage un recours en annulation contre une loi, un décret ou une ordonnance, c'est demander à la Cour d'annuler cette norme. La Cour examinera le recours en respectant une procédure précise et rendra un *arrêt* (décision). Elle peut décider que la requête est *irrecevable* (ce qui implique que certaines conditions n'ont pas été respectées, par exemple que le délai imposé pour déposer le recours a été dépassé). La Cour peut également décider de rejeter le recours (le recours est *recevable* mais les *moyens* (arguments) invoqués par le requérant n'ont pas convaincu la Cour). La Cour peut enfin décider d'annuler en tout ou en partie la norme en cause.

2. La question préjudicielle.

Les juridictions qui doivent appliquer une loi, un décret ou une ordonnance et qui ne peuvent déterminer si cette norme est ou non contraire aux règles constitutionnelles pour lesquelles la Cour d'arbitrage est compétente, posent des questions préjudicielles à la Cour afin d'obtenir une solution. La procédure en cours devant la juridiction qui a posé une question préjudicielle est suspendue jusqu'au moment où la Cour lui communique son arrêt. La Cour examine la question préjudicielle selon la même procédure que pour les recours en annulation et rend un arrêt qui indique si la norme en cause est contraire ou non à la Constitution.

Quels sont les effets des arrêts de la Cour d'arbitrage?

Les effets des arrêts de la Cour d'arbitrage diffèrent selon qu'ils sont rendus suite à un recours en annulation ou suite à une question préjudicielle.

1. Les arrêts rendus suite à un recours en annulation.

Dès leur publication au Moniteur belge, les *arrêts d'annulation* (c'est-à-dire les arrêts par lesquels la Cour décide d'annuler en tout ou en partie une norme) ont *autorité de chose jugée*: la norme attaquée est réputée n'avoir jamais existé. La Cour peut toutefois décider de maintenir provisoirement certains effets de la disposition annulée.

2. Les arrêts rendus suite à une question préjudicielle.

La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire (par exemple en cas d'appel) sont tenues de se conformer à l'arrêt pour résoudre le litige à l'occasion duquel la question préjudicielle a été posée.

Dans ses arrêts rendus suite à une question préjudicielle, la Cour se borne à constater qu'il y a ou qu'il n'y a pas violation de la Constitution. Si la Cour constate une violation, elle ne peut annuler la norme en cause. Cette norme va donc continuer à exister. Cependant, dans ce cas, le Conseil des ministres et les gouvernements des communautés et des régions peuvent introduire un recours en annulation contre cette norme dans un délai de six mois qui prend cours au moment où l'arrêt de la Cour leur a été communiqué.

Dans quel délai peut-on agir devant la Cour?

En règle générale, les recours en annulation doivent être introduits dans les six mois de la publication de la norme contestée au *Moniteur belge*. Mais en cas de re-

cours en annulation introduits à l'encontre d'une norme portant assentiment à un traité, ce délai est ramené à soixante jours.

Par contre, les juridictions peuvent poser des questions préjudicielles à propos de toutes les normes quel que soit le moment où la norme en cause a été publiée au *Moniteur belge*.

Comment les assemblées parlementaires peuvent-elles agir ou réagir devant la Cour d'arbitrage?

Deux voies s'ouvrent aux assemblées devant la Cour d'arbitrage:

– Nous l'avons vu, le président d'une assemblée peut tenter un recours lorsque deux tiers des membres de son assemblée le demandent.

– Les présidents des assemblées peuvent également agir lorsqu'une affaire est en cours. En effet, lorsqu'un recours est déjà déposé devant la Cour, les présidents des assemblées en sont informés. Ils peuvent alors décider d'intervenir dans l'affaire en cours devant la Cour d'arbitrage. Pour cela, ils vont introduire un *mémoire en intervention*. C'est un document qui reprendra les arguments du président de l'assemblée qui aura décidé d'intervenir dans cette affaire.

Comment les assemblées parlementaires sont-elles informées du dépôt de recours ou de questions préjudicielles devant la Cour d'arbitrage et des décisions de la Cour?

La Cour d'arbitrage est légalement tenue de *notifier* (communiquer) aux diverses assemblées non seulement ses arrêts (qu'ils soient d'annulation, de rejet ou autres) mais également les recours et les questions préjudicielles qui lui sont adressés. A partir de ce moment, les assemblées peuvent agir ou réagir si elles le souhaitent.

Lorsque de telles notifications sont faites, les parlementaires en sont-ils informés?

Cela dépend des assemblées. Au minimum, le président informe l'assemblée que des arrêts lui ont été communiqués par la Cour d'arbitrage et il en est fait mention dans le compte-rendu de la séance. Dans certaines assemblées, les arrêts qui se rapportent aux compétences de l'assemblée sont intégralement publiés ou communiqués aux commissions compétentes. A la Chambre des représentants, le Service juridique réalise des notes de synthèse à l'intention des membres de l'assemblée.

Les parlementaires peuvent-ils agir à titre individuel devant la Cour?

Les parlementaires ne peuvent agir devant la Cour que s'ils peuvent justifier d'un intérêt personnel. Un intérêt tiré de leur fonction ne sera pas admis par la Cour.

Des recours en annulation et des mémoires en intervention sont-ils déposés fréquemment par les présidents d'assemblées?

C'est très rare. Jusqu'à présent, aucun recours en annulation n'a été déposé par un président de la Chambre et un seul par un président du Sénat. Ceci peut s'expliquer de différentes manières. Il n'est pas toujours aisé de trouver la majorité des deux tiers nécessaire. De plus, le Conseil des ministres agit en général efficacement devant la Cour d'arbitrage pour défendre le législateur fédéral.

Jusqu'à ce jour, aucun mémoire en intervention n'a été déposé par un président du Sénat et quatre ont été déposés par un président de la Chambre.

Le président doit-il obtenir l'accord des deux tiers des membres pour pouvoir déposer un mémoire en intervention?

Non, contrairement au cas du recours en annulation, le président décide de façon indépendante. Cependant, la Chambre et le Sénat prévoient la consultation ou l'information de certains organes de ces assemblées.

Le président est-il tenu de respecter un délai pour le dépôt d'un mémoire en intervention?

Effectivement, le président qui veut déposer un mémoire en intervention est tenu de le faire dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la notification du recours ou de la question préjudicielle.

Un président d'assemblée peut-il décider de déposer un mémoire en intervention contre n'importe quelle norme?

En principe oui, mais il va de soi que le président va principalement veiller au respect des compétences de son assemblée.

Est-il fréquent de voir déposer un recours en annulation lorsque la Cour d'arbitrage a estimé, suite à une question préjudicielle, qu'une norme violait la Constitution?

Nous avons vu qu'une norme déclarée inconstitutionnelle par la Cour d'arbitrage continuait à exister. On pourrait donc s'attendre à ce que le Conseil des ministres ou un gouvernement régional ou communautaire use de son droit de déposer un recours en annulation contre de telles normes. Pourtant, cela n'arrive que très rarement. Le plus souvent, ces normes sont modifiées, complétées, remplacées ou tout simplement supprimées par le législateur qui les a élaborées.

Comment peut réagir une assemblée suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage?

En cas d'arrêt d'annulation, la norme attaquée disparaît de l'ordre juridique. A moins que la Cour d'arbitrage ait jugé que le législateur qui était l'auteur de cette norme n'était pas compétent, il appartient à ce dernier d'examiner s'il y a lieu d'adapter la législation.

En revanche, les arrêts rendus sur question préjudicielle et qui concluent à l'inconstitutionnalité d'une norme laissent subsister celle-ci dans l'ordre juridique. Il revient alors au législateur de modifier, supprimer ou remplacer la disposition déclarée anticonstitutionnelle.

Si la Cour d'arbitrage décèle une lacune dans la législation, il y aura lieu de la combler.

Le législateur dont une norme est mise en cause par la Cour d'arbitrage réagit-il rapidement et dans quelle mesure?

Tout dépend du cas dans lequel on se trouve. Parfois une réaction rapide s'impose, parfois un arrêt nécessite un temps de réflexion. Un arrêt de la Cour d'arbitrage peut être à l'origine d'une ample réforme législative.

Les arrêts de rejet de recours en annulation et les arrêts rendus sur question préjudicielle ne concluant pas à l'inconstitutionnalité d'une norme peuvent-ils présenter un intérêt pour le législateur?

Il arrive qu'une norme puisse être interprétée de différentes manières. La Cour d'arbitrage peut rejeter un recours en annulation sous réserve que la norme attaquée soit interprétée d'une certaine façon. Statuant sur question préjudicielle, la Cour peut estimer qu'une norme interprétée en un sens viole la Constitution mais que la même norme interprétée dans un sens différent la respecte. Suite à de tels arrêts, le législateur auteur de la norme peut alors décider de se rallier à l'interprétation de la Cour et de reformuler la norme dans ce sens.

Qui prend le plus souvent l'initiative de modifier une législation suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage, le parlement ou le gouvernement?

En règle générale, l'initiative législative émane du gouvernement plutôt que du parlement. Il n'en va pas autre-

ment pour le suivi des arrêts de la Cour d'arbitrage: le gouvernement dispose généralement de moyens plus adaptés que le parlement pour prendre l'initiative de modifier une législation suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage. Dans la plupart des matières, le gouvernement dispose de plus d'expertise pour résoudre les questions techniques. Il peut organiser des concertations avec les groupes d'intérêt d'une matière plus structurée,...

Pourtant, les propositions de loi déposées suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage sont relativement nombreuses. Ces propositions concernent en règle générale des points précis d'une législation alors que les projets de loi ont une plus grande ampleur.

En règle générale, le législateur agit pour adapter sa législation suite à des critiques de la Cour d'arbitrage. Mais le législateur peut-il également agir à titre préventif?

En effet, un législateur peut tirer profit des remarques formulées par la Cour d'arbitrage à propos d'une norme spécifique pour en tenir compte lors de l'élaboration d'autres normes. Les avis du Conseil d'Etat lui sont d'une grande utilité à cet égard.

Les assemblées réagissent-elles encore par d'autres voies aux arrêts de la Cour d'arbitrage?

Certainement. Dans l'exercice de leur droit d'interpeller les ministres et de leur poser des questions, les parlementaires s'inspirent régulièrement des arrêts de la Cour d'arbitrage.

Le plus souvent, les questions écrites et orales posées suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage s'inscrivent dans un but informatif. Il s'agit par exemple de savoir quel est l'impact

financier d'un arrêt, les conséquences que va avoir l'annulation de certaines dispositions sur l'applicabilité d'une loi, ...

Dans d'autres cas, les questions et interpellations reflètent une intention de contrôler la politique du gouvernement. On demandera par exemple au gouvernement comment il entend réagir suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage constatant une lacune.

En raison du fait que la Cour d'arbitrage est chargée de contrôler le respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions, certaines questions et interpellations parlementaires à propos des arrêts de la Cour présentent inévitablement un caractère communautaire. Elles sont cependant relativement rares et souvent elles ne portent pas tant sur les arrêts eux-mêmes que sur l'interprétation qui en est faite par d'autres hommes politiques.

L'INFLUENCE DES ARRETS DE LA COUR D'ARBITRAGE SUR LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE*

Prof. Herman De Croo
Président de la Chambre des représentants
Ministre d'État

I. INTRODUCTION¹

Le professeur J. Velaers note, dans son ouvrage «*Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*», que la création de la Cour d'arbitrage a amorcé une évolution qui conduit d'une souveraineté parlementaire à une souveraineté juridictionnelle, dans le cadre de la Constitution.² Reste à savoir si je m'exprimerais dans ces termes en tant que président de la Chambre des représentants... Ce qui est certain, c'est que le constituant a initié, en 1980, une « révolution constitutionnelle silencieuse » qui a fait que ce n'est plus le législateur, mais les juges de la Cour d'arbitrage qui ont le dernier mot lorsqu'il s'agit de se prononcer sur le respect de la Constitution.

La loi créant la Cour d'arbitrage date du 28 juin 1983³. C'est à la réforme de l'État que l'on doit d'avoir fait avancer un débat qui était ouvert depuis des décennies. Le fait que l'on ait opté pour la création d'entités fédérées qui décrèteraient toutes des normes ayant force de loi rendait inévitable l'institution d'une cour chargée de jouer le rôle d'arbitre entre ces législateurs. Dans un premier temps, la compétence de la Cour d'arbitrage fut dès lors limitée à ce rôle. Seuls le Conseil des ministres ou les exécutifs des communautés et des régions pouvaient introduire un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage. Les présidents des assemblées législatives ne le pouvaient pas encore⁴, pas plus que les particuliers.

* Texte d'un discours académique, prononcé le 12 mai 2001, à l'occasion de l'hommage rendu par la *Vrije Universiteit Brussel* à la première promotion de juristes qui, il y a 50 ans, ont terminé leurs études en néerlandais auprès de cette université.

¹ Je remercie le service juridique de la Chambre des représentants pour sa contribution à la rédaction de cet article.

² J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Anvers, Maklu, 1990, 6.

³ Loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

⁴ La raison invoquée pour les priver de cette faculté était l'existence du double mandat.

Il a fallu attendre une nouvelle phase de la réforme de l'État pour que la Cour d'arbitrage voie sa compétence s'étendre et pour que l'accès à cette juridiction soit élargi. En 1988, la compétence en matière d'enseignement a été transférée intégralement aux communautés. Certains ne voulaient accepter ce transfert qu'à la condition que les garanties offertes par le pacte scolaire soient inscrites dans la Constitution et que les particuliers puissent faire imposer le respect de ces garanties.⁵ Il a été satisfait à ces exigences par les dispositions constitutionnelles du 15 juillet 1988 et par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Par la même occasion, les présidents des assemblées législatives se sont vu habiliter à introduire un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage.⁶

L'extension des compétences de la Cour d'arbitrage intervenue en 1989 était également plutôt minimaliste et se limitait à ce qu'exigeait l'agenda politique de l'époque. Les plaidoyers de l'opposition de l'époque en faveur de l'extension du contrôle de constitutionnalité de la Cour d'arbitrage à tous les articles du titre II de la Constitution⁷ n'ont pas été entendus par la majorité, étant donné qu'ils allaient au-delà du compromis qu'il était possible de conclure entre les partis de la majorité.

Tout cela explique pourquoi la Cour d'arbitrage n'est pas encore une Cour constitutionnelle à part entière et pourquoi le contrôle de conformité qu'elle exerce est toujours limité aux articles 10 (le principe d'égalité), 11 (le principe de non-discrimination) et 24 (les droits en matière d'enseignement) de la Constitution, ainsi qu'aux règles en matière de répartition des compétences.

⁵ Voir Doc. Sénat 1988-89, n° 483/2,3.

⁶ Quoique le gouvernement eût de nouveau avancé l'argument du double mandat; mais cet argument ne pouvait plus convaincre le Parlement en 1989.

⁷ Voir notamment Doc. Chambre, n° 633/4, 1988-89, 20.

Il est cependant manifeste que cette évolution n'est pas encore achevée. Ce qui n'était pas possible en 1988 s'avère possible à présent et il semble se dégager un consensus pour étendre les compétences de la Cour d'arbitrage aux droits fondamentaux inscrits au titre II de la Constitution. Un projet de révision de la Constitution est en outre à l'examen au Sénat: une nouvelle disposition, insérée dans le titre II de notre Constitution, devrait permettre d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). La Cour d'arbitrage pourra donc – probablement dans un avenir proche - non seulement veiller au respect de toutes les dispositions du titre II de la Constitution, mais aussi à celui de tous les droits et libertés garantis par la CEDH.⁸

La présente contribution a pour objet d'examiner de quelle manière les chambres législatives fédérales réagissent aux arrêts de la Cour d'arbitrage annulant ou déclarant inconstitutionnelles des dispositions de la législation fédérale. Le champ d'investigation n'a, à cet égard, pas été limité aux réactions purement législatives, mais il a également été examiné dans quelle mesure les députés et les sénateurs usent de leur droit de contrôle afin de s'informer du suivi des arrêts de la Cour d'arbitrage. Il est en outre fourni un aperçu de l'exercice, par les chambres législatives fédérales, du pouvoir qu'elles ont d'intervenir dans des instances introduites devant la Cour d'arbitrage ou d'introduire elles-mêmes un recours en annulation. Nous ne cherchons pas à être exhaustifs, sauf pour ce qui est de ce dernier thème. L'objectif est simplement de rendre compte d'une série de tendances et de les illustrer à l'aide d'exemples concrets.

En ce qui concerne la méthode de travail utilisée, il convient de signaler que, pour connaître la réaction du législateur, nous nous sommes basés sur les documents parlementaires de la Chambre et du Sénat, et non sur les arrêts de la Cour d'arbitrage.

⁸ Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Doc.. Sénat 2000-2001, n° 2-575/1; voir à ce sujet H. SIMONART et M. VERDUSSEN, "La réforme de la Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2000, 183 – 190.

La période que nous avons choisi d'étudier est la législature 1995-99, et ce, pour une raison évidente : depuis la session extraordinaire 1995 sont entrées en vigueur de nouvelles dispositions constitutionnelles qui ont eu une incidence considérable tant sur la mission législative que sur la mission de contrôle des chambres fédérales. Le double mandat – qui a été considéré comme un obstacle à l'exercice du droit qu'a la Chambre ou le Sénat d'introduire un recours en annulation contre des décrets d'assemblées communautaires ou régionales – a également été supprimé.⁹

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous paraît souhaitable de décrire brièvement la manière dont la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage règle les relations entre le législateur et la Cour. On pourrait parler, à cet égard, d'une « interaction ». D'une part, les assemblées législatives disposent, par le truchement de leur président, d'un droit d'initiative auprès de cette Cour. Ils peuvent en effet introduire directement un recours en annulation ou, par le biais d'un mémoire, intervenir dans une affaire en cours. D'autre part, la Cour est tenue de notifier ses arrêts aux présidents des assemblées, ce qui, comme on le verra dans les chapitres suivants, peut éventuellement entraîner une initiative des membres de l'assemblée (initiative législative, exercice du droit de contrôle, etc.)

1. L'introduction d'un recours en annulation

En vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les présidents des assemblées législatives¹⁰ peuvent introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance¹¹.

⁹ On estimait en effet qu'il était difficile, pour les parlementaires qui avaient adopté un décret dans une assemblée communautaire ou régionale, de se prononcer, au sein d'une assemblée fédérale, sur l'introduction d'un recours en annulation contre cette même norme.

¹⁰ Il s'agit des présidents de la Chambre des représentants, du Sénat ainsi que de chaque assemblée communautaire ou régionale, y compris celui de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

¹¹ Art. 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Voir également Chapitre VIII*bis* du Règlement de la Chambre.

Le président ne dispose toutefois pas du droit d'initiative : la demande doit émaner de deux tiers des membres de son assemblée. En revanche, le président n'est pas lié par la demande de l'assemblée. Se basant sur les travaux parlementaires, la doctrine estime en effet qu'il appartient au président de juger de l'opportunité du recours en annulation et du moment de son introduction.¹² Ce pouvoir d'appréciation du président est utile, étant donné que l'on se ménage ainsi un temps de réflexion de manière à éviter que l'assemblée ne prenne des décisions « précipitées » qui pourraient nuire à la bonne entente entre les pouvoirs.

Ajoutons, pour être complet, qu'il ressort des travaux préparatoires que les parlementaires ne peuvent pas introduire de recours en annulation à titre individuel en se fondant sur un intérêt fonctionnel.¹³ Par contre, un parlementaire pourrait introduire un recours s'il justifie d'un intérêt personnel. La Cour a admis qu'un sénateur attaque, en sa qualité de contribuable, l'écoredevance qui lui était imposée.¹⁴

Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

Il paraît logique de supposer que le recours en annulation s'exercera en général contre sur une norme prise par une autre assemblée. Il n'est toutefois pas du tout exclu qu'une assemblée demande l'annulation d'une norme qu'elle a elle-même adoptée par le passé.

2. L'introduction d'un mémoire

La loi spéciale du 6 janvier 1989 permet également aux présidents des assemblées législatives d'adresser un mémoire à la Cour d'arbitrage.¹⁵ Ils peuvent ainsi intervenir dans une affaire déjà pendante devant la Cour.

¹² Cf. travaux parlementaires : Doc. n° 633/4, 1988-1989, p. 23 ; H. SIMONART et D. RENDERS, « La Cour d'arbitrage et les Chambres législatives », dans F. DELPÉRÉE ; A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN (ed.), *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 40 ; J. VELAERS, *o.c.*, p. 274 ; M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement*, Heule, UGA, 1994, p. 240 ; voir également la note en bas de page à l'article 102bis du Règlement de la Chambre.

¹³ Doc. Sénat, n° 483/1, 1988-1989, pp. 71-72 ; voir à cet égard J. VELAERS, *o.c.*, p. 280 ; R. LEYSEN, B. PATY et A. RASSON-ROLAND : « Un cap est franchi : le millièmè arrèt de la Cour d'arbitrage », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2000, p. 16. Voir également les arrêts n°s 43/99 du 1^{er} avril 1999, 133/99 du 22 décembre 1999 et 43/2000 du 6 avril 2000.

¹⁴ Cour d'arbitrage n° 31/91, 7 novembre 1991, cité dans R. LEYSEN, B. PATY et A. RASSON-ROLAND, *l.c.*

¹⁵ Art. 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Le président prend la décision d'intervenir de manière parfaitement autonome. Contrairement à ce qui prévaut pour les recours en annulation, l'initiative d'adresser un mémoire appartient au président lui-même, qui ne doit pas être soutenu par les deux tiers des membres de son assemblée. Le règlement de la Chambre des représentants dispose toutefois que le président peut, en la matière, recueillir l'avis de la Conférence des présidents.¹⁶ Au Sénat, le bureau peut fixer les modalités relatives à l'introduction d'un tel recours.¹⁷

Le président dispose de quarante-cinq jours pour introduire un mémoire. Ce délai commence à courir le lendemain de la notification par la Cour d'arbitrage d'un recours en annulation ou d'une décision de renvoi d'une juridiction qui pose une question préjudicielle.

En principe, la compétence du président est illimitée à cet égard ; il pourrait donc adresser un mémoire pour chaque affaire dont est saisie la Cour d'arbitrage. Il va toutefois de soi que le président veillera en premier lieu, pour des raisons politiques et pratiques, à respecter la compétence de son assemblée.

3. Notification des arrêts et suivi par le législateur

Aux termes de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, les arrêts de la Cour d'arbitrage sont notifiés aux présidents des assemblées.¹⁸ Une fois cette notification faite, le président peut décider d'exercer éventuellement son droit d'introduire un mémoire.

Il est essentiel que les parlementaires soient également informés. Ils peuvent ainsi en effet exercer, à titre individuel, leur droit d'initiative législative et donner suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage ou exercer leur droit de contrôle à l'égard du gouvernement.¹⁹

¹⁶ Art. 102ter, alinéa 1^{er}, Règlement de la chambre. Idem en ce qui concerne les mémoires en réponse. Le texte des mémoires est immédiatement communiqué à la Conférence des présidents de la Chambre (art. 102ter, alinéa 3, Règlement de la chambre) ou au bureau du Sénat (art. 68, 4, du Règlement du Sénat).

¹⁷ Art. 68, 1, du Règlement du Sénat

¹⁸ Art. 113, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

¹⁹ Voir à cet égard la proposition de loi modifiant l'article 19 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État (Doc n^{os} 1781/1 et 2, 1998-1999). Dans les développements de la proposition, l'auteur fait observer que : « La Cour d'arbitrage n'ayant pas compétence pour annuler une disposition à la suite d'une question préjudicielle, la présente proposition de loi a pour objet de mettre l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en concordance avec l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Chaque assemblée règle elle-même la façon dont elle assure le suivi des arrêts de la Cour d'arbitrage. Il ressort d'une enquête auprès des diverses assemblées législatives que les modalités de ce suivi ne sont guère uniformes. Dans toutes les assemblées, le président informe l'assemblée plénière de la notification d'arrêts de la Cour d'arbitrage. Il en est également fait mention au *Compte rendu analytique* et au *Compte rendu intégral*. Le Conseil de la région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Communauté française se bornent à cette communication.

Le Parlement de la Région wallonne publie en outre les arrêts de la Cour d'arbitrage concernant ses décrets dans un document parlementaire *ad hoc*.

Au parlement flamand, la cellule « légistique » rédige une note à l'attention du Bureau chaque fois que la Cour d'arbitrage a conclu à l'inconstitutionnalité d'une disposition. Le service peut proposer une solution technique. Le Sénat envisage d'instaurer une procédure similaire.

Au Conseil de la Communauté germanophone, les arrêts de la Cour d'arbitrage relatifs à des questions communautaires sont systématiquement transmis à la commission permanente compétente afin d'y être examinés.

Quant à la Chambre des représentants, elle envoie copie des arrêts aux groupes politiques. Depuis novembre 2000, le Service juridique dresse également chaque semaine, à l'intention de la Conférence des présidents, un relevé des arrêts d'annulation ou déclaratifs d'inconstitutionnalité. Ainsi que je l'ai déjà souligné dans le discours-programme que j'ai prononcé à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire 2000 – 2001, il s'impose que les assemblées législatives assurent de toute façon un suivi plus systématique des arrêts de la Cour d'arbitrage.²⁰ Une proposition de modification du Règlement a également été déposée récemment à ce sujet par M. Jean-Jacques Viseur²¹. La proposition tend à obliger les commissions permanentes compétentes de la Chambre à mettre régulièrement à leur ordre du jour les arrêts de la Cour d'arbitrage. Les commissions devraient déposer, dans les deux mois, un rapport, dans lequel elles cerneraient les problèmes mis en lumière par ces arrêts et indiqueraient la manière d'y remédier au mieux.

²⁰ « Savoir faire et faire savoir » - Discours-programme de M. Herman De Croo, *Informations parlementaires, Édition spéciale*, 10 octobre 2000, 17.

²¹ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des représentants en vue d'insérer au titre V un chapitre VIII^{ter} ayant trait à l'examen systématique par les commissions permanentes des arrêts de la Cour d'arbitrage, DOC 50 1070/001, 2000-2001.

II. LES ARRÊTS DE LA COUR D'ARBITRAGE ET LE TRAVAIL LÉGISLATIF

On peut s'attendre à ce qu'un législateur consciencieux prenne une initiative au moins chaque fois que la Cour d'arbitrage juge une disposition contraire à la Constitution. À la différence d'une annulation, une déclaration d'inconstitutionnalité ne fait pas disparaître la disposition concernée de l'ordre juridique. En outre, la possibilité de faire annuler par la Cour d'arbitrage la disposition déclarée inconstitutionnelle, par l'introduction d'un recours en annulation dans un nouveau délai de six mois, est relativement théorique.

Le maintien d'une disposition anticonstitutionnelle nuit à la sécurité juridique. Lorsque la Cour d'arbitrage a déjà statué sur une question ayant le même objet, les juridictions, à l'exception de la Cour de cassation et du Conseil d'État, ne sont, certes, pas tenues de soumettre de nouveau cette question à la Cour d'arbitrage²². Les autres instances, par exemple l'officier de l'état civil, ne peuvent pas poser de questions préjudicielles et sont même tenues d'appliquer la disposition anticonstitutionnelle²³. C'est ainsi que l'officier de l'état civil doit toujours appliquer l'article 319, § 3, du Code civil et ne peut pas établir d'acte de reconnaissance d'un enfant mineur par son père sans le consentement préalable de la mère²⁴.

Les arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'une disposition entraînent généralement sa modification, son remplacement ou son abrogation. Il peut parfois s'avérer nécessaire de compléter la disposition lorsque la Cour d'arbitrage y a constaté une lacune.

Nous examinerons ci-après, sur la base des initiatives législatives prises au cours de la législature précédente (1995-1999), comment le législateur a, concrètement, donné suite aux arrêts de la Cour d'arbitrage²⁵.

²² Voir art. 26, § 2, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

²³ Voir Trib. Liège, 7 novembre 2000, *J.T.*, 2001, 299, note Y.-H. Leleu.

²⁴ L'article a déjà été déclaré anticonstitutionnel le 21 décembre 1990 (Cour d'arbitrage n^o 39/90, 21 décembre 1990). La proposition de loi la plus récente déposée à la suite de cette décision est la proposition de loi de Mme Milquet modifiant diverses dispositions du Code civil relatives à la filiation (Doc. Sénat n^o 1-219/1, 1995-96). Cette proposition de loi n'a pas été examinée.

²⁵ Voir, pour ce qui concerne les arrêts d'annulation et les arrêts constatant la violation de la constitution, le tableau joint en annexe. Ce tableau se fonde sur des renvois explicites aux arrêts de la Cour d'arbitrage tels qu'ils figurent dans les travaux parlementaires préparatoires.

Il convient tout d'abord d'observer que le législateur ne réagit pas seulement à des arrêts d'annulation et à des arrêts constatant une inconstitutionnalité. Il arrive aussi qu'une loi soit mise en concordance avec un arrêt dans lequel la Cour d'arbitrage donne une interprétation conforme à la Constitution. Bien qu'il ne soit pas strictement nécessaire de modifier la loi concernée, sa modification sert incontestablement la sécurité juridique puisque l'interprétation donnée est ainsi inscrite dans la loi.

La loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale en fournit un bon exemple²⁶. L'article 61 de cette loi remplace l'article 92 du Code de la TVA²⁷. La Cour d'arbitrage s'était prononcée, dans quatre arrêts, sur l'interprétation à donner de l'article 92, alinéa 2, du Code de la TVA²⁸. Cet article dispose qu'aucun recours ne peut être valablement introduit si le montant des sommes dues en vertu du jugement rendu en première instance n'est pas consigné. Dans ses deux derniers arrêts, la Cour d'arbitrage a estimé qu'une telle limitation du droit d'introduire un recours ne peut être considérée comme manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. L'article 92, alinéa 2, du Code de la TVA a dès lors dû être interprété comme accordant à l'administration compétente un pouvoir discrétionnaire, de sorte que celle-ci peut tenir compte des éléments concrets de l'affaire, y compris la situation financière du contribuable. L'article a été modifié en ce sens.

Le législateur peut également donner suite aux arrêts de la Cour d'arbitrage, et ceci constitue la deuxième observation, en tirant des enseignements de ces arrêts lorsqu'il élabore une nouvelle législation. Ces arrêts peuvent concerner la matière qu'il souhaite régler ou des domaines connexes ou encore porter sur les règles de bonne législation que la Cour d'arbitrage a développées dans sa jurisprudence.

Nous examinerons ci-dessous la relation entre les arrêts de la Cour d'arbitrage et le travail législatif essentiellement sous l'angle

²⁶ *Moniteur belge* du 27 mars 1999.

²⁷ Voir le commentaire circonstancié de l'article 54 du projet de loi, Doc. Chambre n° 1341/1, 1997-98, 22-29.

²⁸ Cour d'arbitrage n° 73/92, 18 novembre 1992, n° 43/93, 10 juin 1993, n° 44/95, 6 juin 1995, n° 75/95, 9 novembre 1995.

de quelques choix que le législateur doit opérer en rapport avec ces arrêts. Réagit-il immédiatement à un arrêt de la Cour d'arbitrage ou doit-on plutôt parler d'une réaction différée ? L'initiative législative visant à mettre en œuvre les arrêts de la Cour d'arbitrage émane-t-elle surtout du gouvernement ou émane-t-elle également du Parlement ? Enfin, nous examinerons dans quelle mesure le législateur agit aussi préventivement.

1. Le législateur réagit-il immédiatement à un arrêt de la Cour d'arbitrage ou doit-on plutôt parler d'une réaction différée ?

Une modification de la loi consécutive à un arrêt de la Cour d'arbitrage peut être ponctuelle, c'est-à-dire limitée à la disposition que la Cour a annulée ou déclarée inconstitutionnelle ; elle peut également s'inscrire dans une révision plus large de la législation à laquelle l'arrêt de la Cour d'arbitrage donne lieu. Selon le cas, la législation sera adaptée plus ou moins rapidement.

Constitue un exemple de la première technique, la proposition de loi modifiant l'article 58, alinéa 2, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, qui a été déposée le 6 mai 1997 par M. Jean-Jacques Viseur²⁹. Par sa proposition de loi, l'auteur entendait tenir compte d'un arrêt de la Cour d'arbitrage relatif aux procédures visées dans cet article³⁰. La cour avait estimé, après comparaison avec d'autres procédures, que cet article violait les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, en tant qu'il faisait courir le délai d'appel à partir de la date du prononcé et non à partir de la date de la signification de celui-ci, comme le prescrit le droit commun³¹. Étant donné, en outre, que ces procédures excluaient l'opposition, cette règle pouvait avoir comme conséquence qu'une partie qui a fait défaut pour une raison indépendante de sa volonté ne soit en mesure d'exercer aucun recours. La Cour d'arbitrage a estimé que cette atteinte aux droits de la défense était disproportionnée aux objectifs poursuivis.

Au début de la discussion de la proposition de loi en commission de la chambre compétente, le 12 février 1998³², le représentant du

²⁹ Doc 49 1024/001.

³⁰ Cour d'arbitrage n° 10/97, 5 mars 1997.

³¹ Article 1051 du Code judiciaire.

³² Doc 49 1021/002, 003.

ministre de la Justice a suggéré de régler dans un cadre plus large le problème soumis à l'attention des membres de la Chambre. Il a allégué qu'il existait encore d'autres législations qui font courir le délai d'appel en matière civile à partir de la date du prononcé. Bien que des parallèles possibles aient déjà été mis en évidence dans la doctrine³³, la commission n'a pas accueilli cette suggestion. Elle a considéré que les arrêts de la Cour d'arbitrage concluant à l'inconstitutionnalité de dispositions légales ne pouvaient rester sans suite et, qui plus est, qu'il s'impose, pour la sécurité juridique, que le législateur réagisse sans délai. C'est ainsi que la proposition de loi est devenue loi trois mois plus tard à peine.³⁴

Dans le cas examiné, il ne fait aucun doute que le raisonnement de la commission était exact. Il pouvait être remédié très simplement à l'inconstitutionnalité constatée, étant donné qu'il suffisait de supprimer quelques mots dans la loi. En revanche, une analyse complète du volet judiciaire du droit privé tendant à examiner la question de la date de prise de cours du délai d'appel aurait eu pour effet de reporter aux calendes grecques la modification de la loi, dont la nécessité était pourtant établie.

Lorsque la Cour d'arbitrage relève un manquement structurel incontestable dans la législation, il arrive toutefois que le législateur travaille, d'une certaine façon, « à la chaîne » pour transposer ses arrêts dans la loi. C'est ainsi que la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi³⁵ a modifié pas moins de 41 lois (sous un chapitre X intitulé « Modifications du droit pénal social) afin de donner suite à deux arrêts de la Cour d'arbitrage concernant la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

À l'inverse des juridictions pénales, les juridictions du travail ne disposaient pas de la faculté de réduire le montant de l'amende en

³³ Voir les exemples cités dans E. BREWAEYS, « *De aanvangsdatum van de beroepstermijn en het gelijkheidsbeginsel in het gerechtelijk privaatrecht* » (note sous l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 10/97 du 5 mars 1997), *P.&B.*, 1997, (67), 69-70.

³⁴ Loi modifiant l'article 58, alinéa 2, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, *Moniteur belge* du 15 juillet 1998.

³⁵ *Moniteur belge* du 19 février 1998.

cas de circonstances atténuantes. Toute personne dont le dossier a été classé sans suite par l'auditeur du travail et qui s'est vu infliger une amende administrative peut aller en appel devant le tribunal du travail. Ce dernier ne pouvait toutefois pas retenir de circonstances atténuantes, alors que, saisi du même dossier, le tribunal correctionnel aurait pu prendre en compte de telles circonstances pour la même infraction. Dans ce cas également, il était relativement aisé de rétablir la constitutionnalité, même si la législation dut être modifiée en différents endroits.

Une troisième catégorie regroupe les arrêts requérant une réforme plus approfondie. Tel fut manifestement le cas des arrêts dans lesquels la Cour d'arbitrage a déclaré inconstitutionnel l'article 26 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale³⁶. La disposition visée a pour conséquence que la situation d'une personne ayant subi un dommage résultant d'une faute est sensiblement plus défavorable lorsque cette faute constitue une infraction que lorsqu'elle n'en constitue pas une. L'action civile en réparation des dommages causés par les faits punissables est en effet prescrite après cinq ans, alors que la réparation du dommage causé par une faute civile, moins grave qu'une faute que le législateur a qualifiée de pénale, peut être demandée pendant trente ans.

Afin de tenir compte de ces arrêts, le gouvernement a déposé, le 18 juin 1997, un projet de loi modifiant certaines dispositions en matière de prescription³⁷. Ce projet de loi allait nettement plus loin que l'abrogation de l'article 26 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, visée par une proposition de loi déposée par M. Karel Van Hoorebeke³⁸. Cette dernière constituait dès lors avant tout une tentative louable pour lancer le débat parlementaire sur cette question. Tel a également été le mérite de l'amendement présenté par MM. Barzin et Duquesne lors de l'examen du projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction³⁹. Ce qui suit montrera que d'autres moyens ont été utilisés pour inciter le gouvernement à accélérer la réforme des délais de prescription. Dans l'exposé des motifs du

³⁶ Cour d'arbitrage, n° 25/95, 21 mars 1995, n° 51/96, 12 juillet 1996, et n° 8/97, 19 février 1997.

³⁷ Doc. Chambre n° 1087/1, 1996-97.

³⁸ Doc. Chambre n° 443/1, 1995-96.

³⁹ Doc. Chambre n° 857/9, 1996/97, p. 10. Au cours de cet examen, le ministre a annoncé le dépôt d'un projet de loi et a préféré que le débat soit poursuivi lors de l'examen de ce projet. Voir Doc. Chambre n° 857/17, 1996-97, p. 156.

projet susvisé, le gouvernement de l'époque a expliqué pourquoi il souhaitait aller plus loin qu'une simple abrogation de l'article déclaré contraire à la Constitution. Cette simple abrogation aurait eu pour effet de rendre le délai de prescription général de trente ans applicable aux actions civiles, ce qui était beaucoup trop long. C'est aussi ce qu'estimaient la doctrine et la Commission pour le droit de la procédure pénale (mieux connue sous le nom de « Commission Franchimont »), qui avait émis un avis le 6 novembre 1995. Le gouvernement a finalement préféré ne pas se borner à régler le problème des actions en réparation d'un dommage et a choisi de ramener en outre le délai de prescription de toutes les actions personnelles à dix ans.

Enfin, on peut encore distinguer une dernière catégorie d'arrêts, dans lesquels la Cour d'arbitrage ne conclut pas à une inconstitutionnalité, mais oblige malgré tout le législateur à éliminer progressivement certaines inégalités « historiques » parce qu'elles n'ont plus de raison d'être par suite de l'évolution socio-économique. Il en va notamment ainsi de la distinction faite entre ouvriers et employés⁴⁰. Eu égard notamment à l'arrêt de la Cour d'arbitrage dans lequel cette distinction a été évoquée, la Chambre des représentants a, le 30 mars 2000, adopté une motion de recommandation invitant le gouvernement « à entamer sans tarder une concertation avec les interlocuteurs sociaux afin d'examiner les possibilités de mettre fin à la distinction rigoureuse entre le statut d'ouvrier et celui d'employé et de définir d'urgence une méthode et d'arrêter un calendrier pour déterminer la manière dont il sera procédé à cette suppression et à quelle date cette suppression interviendra⁴¹».

2. L'initiative législative d'exécuter les arrêts de la Cour d'arbitrage émane-t-elle essentiellement du gouvernement ou émane-t-elle également du parlement?

Il paraît aller de soi, pour plusieurs raisons, que ce soit essentiellement le gouvernement qui prenne l'initiative de conformer la législation aux arrêts de la Cour d'arbitrage.

⁴⁰ Voir Cour d'arbitrage n° 56/93, 8 juillet 1993.

⁴¹ Voir le texte de la motion dans Doc. Chambre 1999-2000, n° 25/68, et son examen et son vote dans les *Annales* de la Chambre 1999-2000, 30 mars 2000, 57-59.

Comme chacun sait, la plupart des lois sont généralement issues de projets de loi déposés par le gouvernement et non de propositions de loi, et ce, pour plusieurs raisons, qui sont également plus ou moins pertinentes en ce qui concerne le suivi des arrêts de la Cour d'arbitrage. Examinons quelques-unes de ces raisons. Le gouvernement est en principe mieux à même que le Parlement d'assurer la cohérence de la politique. Dans la plupart des matières, il possède également une plus grande expertise : il dispose de plus de personnel pour élaborer la réglementation, ce qui lui permet de se spécialiser davantage; étant donné qu'elle est également chargée d'exécuter la législation et parfois d'en assurer le respect, l'administration connaît en outre les problèmes que posent l'interprétation et l'application des lois. Souvent, la préférence est également donnée à un projet de loi parce que la consultation de diverses instances et la concertation avec des groupes de pression peuvent généralement se dérouler de manière beaucoup plus structurée par le truchement du gouvernement qu'au parlement.

Cette dernière considération explique, par exemple, qu'en ce qui concerne la suppression de la distinction stricte entre le statut d'ouvrier et celui d'employé, que nous avons déjà évoquée, le parlement attende avant tout du gouvernement qu'il se consulte avec les partenaires sociaux. Si cette concertation ne devait déboucher sur aucune avancée, des initiatives parlementaires seraient prises⁴².

Une proposition de loi règle parfois une question dont on croirait qu'elle devrait plutôt faire l'objet d'une initiative du gouvernement. La proposition de loi modifiant l'article 1410, § 2, du Code judiciaire et l'article 2071 du Code civil et abrogeant l'article 106, § 2, de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987⁴³, que M. Geert Bourgeois a déposée, constitue un exemple à cet égard. L'auteur entendait ainsi donner suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage⁴⁴, dans lequel celle-ci avait statué que l'article 1410, § 2, 5°, 1°, du Code judiciaire violait les articles 10 et 11 de la Constitution s'il était interprété de telle manière que les sommes qui doivent être payées dans le cadre de la législation sur l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités sont insaisissables, même

⁴² Voir notamment *Annales* Chambre 1999-2000, 16 novembre 2000, 3.

⁴³ *Doc.* Chambre 1997-98, n° 1287/1.

⁴⁴ Cour d'arbitrage n°66/96, 13 novembre 1996.

lorsqu'elles sont payées à un prestataire de soins indépendant par le biais du système du tiers payant. L'on crée en effet ainsi, à l'égard du revenu des prestataires de soins médicaux indépendants par rapport à tous les autres indépendants, une forme particulière d'insaisissabilité, sans qu'une telle discrimination puisse se justifier raisonnablement. Étant donné que cette proposition de loi pouvait éventuellement avoir des répercussions financières pour les hôpitaux, la commission compétente de la Chambre a décidé de recueillir à ce sujet l'avis écrit de diverses organisations d'établissements de soins⁴⁵.

En ce qui concerne les réactions législatives aux arrêts de la Cour d'arbitrage, il s'avère que la prépondérance du gouvernement sur le parlement a d'ailleurs été moins nette que prévu, au cours de la période examinée⁴⁶. Six lois ont été initiées par des propositions de loi, dont trois ont été déposées à la Chambre et trois au Sénat⁴⁷; onze lois l'ont été par des projets de loi⁴⁸. Les amendements présentés en réaction à des arrêts de la Cour d'arbitrage émanaient tant du gouvernement que de députés⁴⁹.

Il est frappant de constater que les auteurs de propositions de loi visent généralement à apporter des modifications ponctuelles à la loi, tandis que les projets de loi ont d'ordinaire une portée qui va au-delà de la volonté de réagir à un arrêt de la Cour d'arbitrage. Cette différence s'explique sans doute par le fait que la procédure préalable est plus lourde en cas de dépôt d'un projet de loi que si l'initiative consiste en une proposition de loi. Si le sujet s'y prête, il arrive d'ailleurs assez fréquemment qu'une disposition soit

⁴⁵ Voir *Doc.* Chambre 1997-98, n° 1287/4, 5.

⁴⁶ Voir le tableau en annexe.

⁴⁷ Douze propositions de loi suscitées par des arrêts de la Cour d'arbitrage ont été déposées à la Chambre contre cinq au Sénat, mais toutes n'ont pas abouti.

⁴⁸ Il y a lieu de noter qu'une loi, la loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, ainsi que le Code judiciaire, est en fait aussi issue d'une initiative parlementaire. Le texte d'un projet de loi adopté par le Sénat (*Doc.* Chambre 1998-99, n° 2021/1) a, pour des raisons purement techniques, été intégré, par le biais d'un amendement du gouvernement, au projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (*Doc.* Chambre 1998-99, n° 1960/1 ; voir également les rapports de commission, *Doc.* Chambre 1998-99, n° 1960/4, 2, et n° 1960/8, 2).

⁴⁹ Voir le tableau en annexe.

insérée dans une loi-programme sociale ou fiscale⁵⁰. Tout cela explique pourquoi les initiatives parlementaires semblent avoir, lorsqu'il s'agit de conformer la législation à des arrêts de la Cour d'arbitrage, plus de chances d'aboutir que ce n'est généralement le cas. Comme nous l'avons indiqué par ailleurs, ces initiatives méritent d'être encouragées, surtout lorsqu'elles visent à apporter des modifications ponctuelles à la loi. Elles permettent en effet au législateur de réagir immédiatement aux arrêts de la Cour d'arbitrage.

3° Dans quelle mesure le législateur agit-il aussi préventivement?

Il ne se concevait pas que le législateur se borne à mettre la législation en concordance avec les arrêts de la Cour d'arbitrage ; il doit aussi tenir compte de la jurisprudence de la Cour lorsqu'il fait œuvre normative.

Les renvois à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans les documents parlementaires datant de la période 1995-1999 sont trop nombreux pour que l'on puisse en dresser l'inventaire. Je me bornerai dès lors, ci-après, à évoquer brièvement les circonstances dans lesquelles il est fait référence à cette jurisprudence.

Il arrive que le gouvernement ou l'auteur d'une proposition de loi motive son initiative en invoquant la jurisprudence de la Cour. Il s'en faut toutefois de beaucoup qu'il agisse toujours de la sorte même lorsque ce serait utile. Dans l'exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 9 mars 1993 tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial, on ne retrouve rien à propos de la compétence du législateur fédéral. Quelques semaines avant le dépôt du projet de loi, la Cour d'arbitrage s'était pourtant prononcée à ce sujet⁵¹ et le Conseil d'État n'avait pas abordé les aspects relatifs à la compétence, précisément parce que des questions préjudicielles avaient été soumises à la Cour⁵².

⁵⁰ Voir *Doc. Chambre* 1997-98, n° 1608/1 et n° 1722/1.

⁵¹ Cour d'arbitrage n° 105/98, 21 octobre 1998.

⁵² Voir *Doc. Chambre* 1998-99, n° 1815/1, 21.

Dans d'autres cas, ce n'est qu'au cours de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi qu'est soulevée la question de la constitutionnalité. C'est ainsi que, lors de l'examen du projet de loi instituant les commissions de libération conditionnelle au sein de la commission compétente de la Chambre, l'attention a été attirée sur un arrêt récent de la Cour d'arbitrage. La Cour a estimé qu'il lui appartenait de vérifier si c'est à juste titre que le législateur, lorsqu'il a confié un contentieux à une juridiction administrative, a considéré implicitement les droits en cause comme des droits politiques⁵³. Comme on le sait, on partait jusque là du principe que, si le législateur avait confié un contentieux à une juridiction administrative, on pouvait supposer qu'il s'agissait d'une contestation portant sur un droit politique. En ce qui concerne la libération conditionnelle, la solution du problème s'est finalement avérée simple. Étant donné que la libération conditionnelle n'est pas un droit subjectif, il n'était pas nécessaire de se poser la question de sa nature.

On ne soulignera jamais assez l'importance des avis du Conseil d'État à cet égard. Dans ses avis, le Conseil d'État renvoie fréquemment à la jurisprudence de la Cour et c'est dès lors souvent à la suite de ses indications que la jurisprudence de la Cour influe encore sur le processus décisionnel.

Même lorsque, dans ses avis, le Conseil d'État explique de manière circonstanciée, sur la base de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, pourquoi une disposition appelle des réserves, il arrive plus d'une fois que le gouvernement et parfois même le parlement ne suivent pas le Conseil d'État.

Il est toutefois déjà arrivé souvent que le gouvernement refasse rappeler à l'ordre au cours de la discussion au parlement.

C'est ainsi que le projet de loi fixant le régime fiscal applicable aux primes de performance attribuées à certains athlètes olympiques belges⁵⁴ n'a jamais été adopté. Dans son avis, le Conseil d'État avait estimé que le projet devait être abandonné ou qu'il fallait justifier de manière pertinente le traitement de faveur qui serait accordé à ces contribuables⁵⁵.

⁵³ Cour d'arbitrage n° 14/97, 18 mars 1997. Voir Doc. n° 1070/8, 8 et 155.

⁵⁴ Doc. n° 1614/1, 1997-1998.

⁵⁵ *Ibidem*, 6.

De même, le gouvernement avait initialement maintenu, dans le projet de loi modifiant la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat⁵⁶, la disposition en vertu de laquelle la recevabilité de toute candidature à une place de notaire était subordonnée à l'engagement de payer l'indemnité. Le Conseil d'État a fait observer que le texte traitait de façon évidemment différente les candidats possibles selon un critère de fortune et qu'il était dès lors discriminatoire⁵⁷. Ce n'est qu'à la suite de l'examen du texte par la commission compétence de la Chambre que le texte a été modifié⁵⁸.

À l'inverse, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage a parfois été utilisée par le gouvernement pour s'opposer à certaines propositions de loi ou à certains amendements émanant de parlementaires⁵⁹.

Il va de soi que le contrôle préventif de constitutionnalité ne constitue pas une panacée. Ainsi que l'écrit, à juste titre, Jan Velaers, l'enjeu consiste souvent à mettre en balance des valeurs et des principes contradictoires. Et des gens raisonnables peuvent ne pas être du même avis à ce sujet⁶⁰...

Dans certaines matières, notamment lorsqu'il y va de la rigueur de la législation⁶¹, le législateur ne peut ignorer purement et simplement les avis du Conseil d'État. La Cour d'arbitrage a très récemment annulé une disposition de la loi du 4 mai 1999 portant des dispositions fiscales diverses parce que les circonstances particulières pouvant justifier la rétroactivité des dispositions attaquées n'étaient pas établies. La Cour a cité un passage de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi : «La rétroactivité de certaines dispositions elles n'est pas justifiée convenablement dans l'exposé des motifs ... » . La Cour a en outre estimé que « lors de l'examen des dispositions attaquées (en commission de la Chambre), aucune indication autre que celles justifiant la modification proposée elle-même (n'a été donnée) »⁶².

⁵⁶ Doc. n° 1432/1, 1997-1998.

⁵⁷ Pour l'ensemble du raisonnement, voir Doc. n° 1432/1, 1997-1998, 132

⁵⁸ Doc. 1432/19, 1997-1998, 44.

⁵⁹ Voir, par exemple, Doc. n° 988/4, 1997-1998, 29.

⁶⁰ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving : vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, 1999, 14-15.

⁶¹ Voir J. THEUNIS, « *Behoorlijke wetgeving van het Arbitragehof (2000)* », *T.v.W.*, 2001, 13.

⁶² Cour d'arbitrage, n° 45/2001, 18 avril 2001 (considération B.5.4.).

III. LES ARRÊTS DE LA COUR D'ARBITRAGE ET LE CONTRÔLE POLITIQUE

Si, dans leur article par ailleurs très bien documenté⁶³, Simonart et Renders s'intéressent largement aux chambres législatives en tant que parties aux différends soumis à la Cour d'arbitrage, ainsi qu'aux initiatives législatives prises par ces mêmes chambres pour réagir aux arrêts de la Cour d'arbitrage, ils sont en revanche muets quant à l'interaction existant entre la mission de contrôle des chambres législatives et les arrêts de la Cour d'arbitrage. Il ressort pourtant de ce qui suit que, dans l'exercice de leur fonction de contrôle politique, les membres des chambres législatives s'inspirent bel et bien des arrêts de la Cour d'arbitrage.

La ventilation la plus usuelle des réactions des chambres législatives sous l'angle du contrôle politique se fonde sur l'instrument utilisé (interpellation, question orale, question écrite, ...). Très formaliste, cette ventilation est toutefois loin d'être toujours la plus intéressante. Quiconque est quelque peu familiarisé avec le travail parlementaire sait en effet que le choix de l'instrument est souvent plus révélateur de l'importance que l'auteur attache à son intervention ou du contexte politique du moment que de l'importance réelle de l'intervention proprement dite...

Je ne tiens néanmoins pas à vous priver de ces données « statistiques ».

Au cours de la période examinée⁶⁴, cinq interpellations ont été développées à la Chambre à la suite d'un arrêt de la Cour d'arbitrage⁶⁵. En faisant preuve de bonne volonté, on peut dire que

⁶³ H. SIMONART et D. RENDERS, *l.c.*

⁶⁴ De la SE 1995 au 13 mars 2001.

⁶⁵ – Interpellation de M. Julien Van Aperen au vice-premier ministre et ministre de l'Économie et des Télécommunications sur « l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant le fonds pour le service universel des télécommunications » (n° 1280) (*Annales*, Chambre 1996-1997, 14 mai 1997, C330-5 à 8) ;
– Interpellation de M. Vandeurzen sur les délais de prescription tels qu'ils sont prévus par le Code civil (n° non mentionné) (*Annales* Chambre 1995-1996, 12 juin 1996, C154-9 à 12) ;
– Interpellation de M. Karel Van Hoorebeke au ministre de la Justice sur « les conséquences de l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale (n° 1257) » (*Annales* Chambre 1996-1997, 21 avril 1997, C315-4 à 6) ;
– Interpellations jointes de Mme Annemie Van de Casteele au premier ministre sur « les répercussions de l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant la Cocof » (n° 1284) et de M. Bart Laeremans au premier ministre sur « la Cocof et le comité de concertation » (n° 1339) (*Annales* Chambre 1996-1997, 14 mai 1997, C328-1 à 5).

le caractère politique de la matière justifiait une interpellation dans deux cas sur cinq⁶⁶ tout au plus. Dans les autres cas, il ne fait aucun doute qu'une question orale aurait été plus appropriée, ce qui est du reste confirmé par le fait qu'aucune des interpellations évoquées n'a été développée en séance plénière.

Au cours de cette même période, pas moins de 21 questions orales, dont 6 en séance plénière et 15 en commission, ont été posées à propos des arrêts de la Cour d'arbitrage. Sur le fond, il n'y a guère de différence entre les sujets sur lesquels les interpellations ont porté et ceux à propos desquels une question orale a été posée.

Il existe en revanche bel et bien, sur ce plan, une différence entre les interpellations et les questions orales, d'une part et les questions écrites, d'autre part, ces dernières visant en effet essentiellement d'obtenir des informations. Au cours de la période étudiée, 11 questions écrites ont été posées à la Chambre, dont pas moins de 10 à propos de questions de droit fiscal (la onzième concernait une question de droit pénal).

Comme nous l'avons déjà constaté au chapitre consacré à la réaction législative, les sénateurs réagissent moins fréquemment que les députés aux arrêts de la Cour d'arbitrage en faisant usage de leur droit de poser des questions. Il est vrai qu'au Sénat, les interpellations n'existent plus officiellement depuis la réforme de l'État, mais le règlement de cette assemblée prévoit toujours une forme « allégée » d'interpellation, à savoir la « demande d'explications », qui peut conduire à l'adoption d'une motion.⁶⁷

⁶⁶ Interpellations jointes de Mme Annemie Van de Casteele au premier ministre sur « les répercussions de l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant la Cocof » (n° 1284) et de M. Bart Laeremans au premier ministre sur « la Cocof et le comité de concertation » (n° 1339) (*Annales* Chambre 1996-1997, 14 mai 1997, C328-1 à 5).

⁶⁷ Voir à cet égard M.VAN DER HULST, « *Moties na interpellaties en regeringsverklaringen in het federale Parlement* », *T.B.P.*, 1996, pp. 65-71.

Au cours de la période étudiée, nous avons retrouvé deux demandes d'explications⁶⁸ et une seule question orale.⁶⁹

Enfin, il faut encore mentionner deux questions écrites qui ont été posées au Sénat par suite d'un arrêt de la cour d'arbitrage.⁷⁰

Il nous paraît plus intéressant de classer les questions et interpellations autour de quelques grands axes en fonction de leur contenu plutôt que de les classer en fonction de l'instrument utilisé. La question ou l'interpellation constitue-t-elle une réaction à un arrêt de la Cour d'arbitrage ou son auteur tente-t-il plutôt d'inciter le gouvernement à introduire ou à s'abstenir d'introduire un recours en annulation ? L'interpellation ou la question relative à un arrêt de la Cour d'arbitrage procède-t-elle d'un besoin d'information ou son auteur cherche-t-il en réalité à contrôler réellement le gouvernement et/ou à inciter le ministre à réagir ? L'interpellation ou la question a-t-elle ou non une dimension communautaire marquée ?

1. La question ou l'interpellation constitue-t-elle une réaction à un arrêt de la Cour d'arbitrage ou son auteur tente-t-il plutôt d'inciter le gouvernement à introduire ou à s'abstenir d'introduire un recours en annulation ?

Presque toutes les interpellations et questions – tant écrites qu'orales – examinées constituent une réaction à un arrêt déjà rendu par la Cour d'arbitrage.

⁶⁸ Demande d'explications de Mme Merchiers au secrétaire d'État à la Sécurité et secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à l'Environnement sur « l'aide financière que les CPAS doivent offrir aux demandeurs d'asile et/ou aux clandestins, par suite d'un arrêt de la Cour d'arbitrage » (n° 1-531) (*Annales Sénat* 1997-1998, 18 juin 1998, 1-197, pp. 5701 et 5702) et de M. René Thissen au ministre des Finances sur « la gestion des réclamations introduites à l'encontre de la taxe compensatoire des accises » (n° 2-357) (*Annales Sénat* 2000-2001, 15 février 2001, 2-96, pp. 61 à 65).

⁶⁹ Question orale de M. Joris Van Hauthem au premier ministre sur « la liaison éventuelle du décret wallon sur le tabac à l'assurance soins flamande » (n° 2-66) (*Annales Sénat* 1999-2000, 9 décembre 1999, 2-16, pp. 5 et 6).

⁷⁰ Question écrite (n° 606) de M. Delcroix au vice-premier ministre et ministre des Finances et du Commerce extérieur du 12 novembre 1997 concernant « l'initiative législative destinée à combler la lacune résultant de la perte de force de loi (de l'article 164, § 5, A.R. C.I.R.) » (*Questions et réponses Sénat* 1997-1998, 1-61, pp. 3106 et 3107) et question écrite de M. Wim Verreycken au ministre de la Justice du 21 février 2001 concernant l'article 15ter de la loi sur le financement des partis (*Questions et réponses*, Sénat 2000-2001, 1-1032).

Au cours de la période étudiée, trois questions orales ont fait exception à la règle. Elles visaient toutes à savoir si le gouvernement fédéral avait l'intention d'introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage contre un décret pris respectivement par le pouvoir décrétal flamand⁷¹ et wallon⁷².

Il va de soi que, dans les cas précités, il s'agissait de questions à forte connotation communautaire qui avaient pour but de contrôler le gouvernement et également de le mettre sous pression.

La dimension communautaire n'est toutefois pas toujours présente, ainsi qu'il ressort d'une question écrite de

M. Patrick Dewael, qui demandait au vice-premier ministre et ministre des Finances s'il avait l'intention – en réaction à la déclaration d'inconstitutionnalité de la cotisation spéciale sur les revenus mobiliers visée à l'article 42 de la loi du 28 décembre 1983 portant des mesures fiscales et budgétaires⁷³ - de demander l'annulation de cette cotisation⁷⁴.

2. L'interpellation ou la question relative à un arrêt de la Cour d'arbitrage est-elle inspirée par un besoin d'information ou par le souci de contrôler réellement le gouvernement et d'inciter le ministre à (ré)agir ?

Traditionnellement, les questions écrites ont plutôt pour but d'obtenir des informations que de contrôler le gouvernement. C'est manifestement aussi le cas pour un certain nombre de questions écrites concernant les conséquences d'arrêts de la Cour d'arbitrage,

⁷¹ Question orale de M. Rudy Demotte au vice-premier ministre et ministre des Finances et du Commerce extérieur sur « le recours de l'État fédéral devant la Cour d'arbitrage relatif à un décret de la Région flamande concernant les droits de succession » (*Annales* Chambre 1996-1997, 27 mars 1997, 148-5313 et 5314) et question orale de M. Hugo Olaerts au premier ministre sur « le recours en annulation de droits de succession » (*Annales* Chambre, 1996-1997, 3 juillet 1997, 179-6301 et 6302).

⁷² Question orale de M. Joris Van Hauthem au premier ministre sur « la liaison éventuelle du décret wallon sur le tabac à l'assurance soins flamande » (n° 2-66) (*Annales* Sénat, 1999-2000, 9 décembre 1999, 2-16, pp. 5 et 6).

⁷³ Cour d'arbitrage n° 74/95, 9 novembre 1995.

⁷⁴ *Bulletin des questions et réponses*, Chambre 1995-1996, 3 juillet 1995, 3769.

questions qui semblent souvent avoir été rédigées afin d'être publiées immédiatement et sans modification dans le prochain *Bulletin des Finances* ou dans le prochain manuel de droit fiscal.⁷⁵

Il arrive toutefois régulièrement que des questions orales soient posées dans le simple but de s'informer au sujet des effets d'un arrêt de la Cour d'arbitrage et que la question ne vise absolument pas à contrôler le gouvernement. Il peut s'agir, entre autres, d'une demande d'information au sujet de l'incidence budgétaire d'un arrêt⁷⁶, au sujet de son incidence sur un certain nombre de nominations⁷⁷, au sujet des conséquences de l'annulation de certaines dispositions d'une loi sur l'effectivité de celle-ci⁷⁸, etc.

Dans d'autres cas, des interpellations sont développées et des questions sont posées principalement en vue d'exercer un contrôle politique.

Il arrive parfois qu'elles visent à savoir si le gouvernement a l'intention d'introduire un recours en annulation (voir ci-dessus, 1.). Il est toutefois généralement demandé que le gouvernement prenne une initiative en réaction à un arrêt déjà rendu par la Cour d'arbitrage.

⁷⁵ Voir, par exemple, la question n° 10 de Mme Trees Pieters (*Bulletin des questions et réponses*, Chambre 1999-2000, 17 septembre 1999, 2056) et de M. Ludwig Vandenhove (n° 414) (*Bulletin des questions et réponses*, Chambre 2000-2001, 3 juillet 2000, 6203) au sujet de l'arrêt 132/98 du 9 décembre 1998.

⁷⁶ Voir, par exemple, la question orale de M. Charles Janssens au secrétaire d'État à la Sécurité et à l'Intégration sociale et à l'Environnement sur « l'incidence budgétaire de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 22 avril 1998 » (il s'agit, en l'espèce, de l'arrêt qui a annulé en partie la « loi Vande Lanotte » du 15 juillet 1996 modifiant la loi sur l'accès au territoire et la loi organique des centres publics d'aide sociale) (*Annales* Chambre, 1997-1998, 7 mai 1998, 245-8711 et 8712) et la demande d'explications de Mme Merchiers au secrétaire d'État à la Sécurité et secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à l'Environnement sur « l'aide financière que les CPAS doivent offrir aux demandeurs d'asile et/ou aux clandestins, par suite d'un arrêt de la Cour d'arbitrage » (*Annales* Sénat 1997-1998, 18 juin 1998, 1-197, 5701-5702).

⁷⁷ Voir, par exemple, la question orale n° 2113 de M. Didier Reynders au ministre de la Justice sur « les conséquences de l'arrêt (n° 31/99) rendu par la Cour d'arbitrage dans l'affaire Vanderzwalmen » (*Annales* Chambre 1998-1999, 22 mars 1999, C774-14 et 15).

⁷⁸ Voir, par exemple, la question orale n° 2178 de Mme Magda De Meyer au ministre de l'Économie et de la Recherche scientifique, chargé de la politique des grandes villes, sur « l'annulation partielle par la Cour d'arbitrage de la loi relative au règlement collectif de dettes » (*Annales* Chambre 1999-2000, 28 juillet 2000, HA 50 COM 247,7).

La réaction demandée peut, par exemple, être une initiative législative visant à combler une lacune bien spécifique résultant du fait qu'un article a été déclaré inconstitutionnel⁷⁹.

Il arrive cependant parfois que l'interpellation ou la question ne porte pas simplement sur les effets ponctuels de l'arrêt de la Cour d'arbitrage et qu'elle soulève une problématique qui nécessite une réflexion plus large. Les interpellations développées par M. Vandeurzen⁸⁰ et par M. Van Hoorebeke⁸¹ à la suite de divers arrêts ayant constaté l'existence d'une discrimination en matière de délais de prescription constituent de bons exemples à cet égard. M. Vandeurzen place l'arrêt n° 25/95 du 21 mars 1995 – qui statue que l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole les articles 10 et 11 de la Constitution – dans un cadre plus large, établit le lien avec un autre arrêt concernant des actions contre l'État belge fondées notamment sur un acte illicite et demande que l'on mène une réflexion approfondie sur une réforme des délais de prescription.

Dans sa réponse, le ministre annonce que cette problématique sera examinée par ses services et qu'il sera très prochainement en mesure de soumettre au Conseil des ministres un projet de loi modifiant les délais de prescription.⁸² Près d'un an plus tard, M. Van Hoorebeke développe une nouvelle interpellation, notamment à la suite d'un nouvel arrêt de la Cour d'arbitrage⁸³, et déplore non seulement que le projet de loi promis n'ait toujours pas été déposé à la Chambre, mais également que l'on tire en outre prétexte du fait qu'il n'a pas été déposé pour ne pas encore entamer l'examen d'une proposition de loi déposée par l'interpellateur même.⁸⁴

⁷⁹ Voir, par exemple, la question écrite (n° 606) de M. Delcroix au vice-premier ministre et ministre des Finances et du Commerce extérieur du 12 novembre 1997 concernant l' "initiative législative destinée à combler la lacune résultant de la perte de la force de loi (de l'article 164, §5, de l'arrêté royal CIR)" ou la question écrite posée par M. Dirk Pieters à la suite de l'arrêt 75/2000 du 21 juin 2000 (*Questions et réponses* Chambre 1999-2000, 3 juillet 2000, 4981). Voir aussi la question orale de Mme Simonne Creyf au vice-premier ministre et ministre de l'Economie et des Télécommunications, chargé du Commerce extérieur, sur "l'inconstitutionnalité de l'assurance automobile obligatoire" (*Annales* Chambre 1997-1998, 9 juillet 1998, 263-9230 et 9231).

⁸⁰ *Annales*. Chambre 1995-1996, 12 juin 1996, C 154 - 9 à 12.

⁸¹ *Annales*. Chambre 1996-1997, 21 avril 1997, C 315 - 4 à 6.

⁸² *Annales* Chambre 1995-1996, 12 juin 1996, C 154 - 12.

⁸³ Cour d'arbitrage n° 8/97, 19 février 1997.

⁸⁴ *Annales* Chambre 1996-1997, 21 avril 1997, C 315 – 5. Voir également ci-dessus, dans la partie concernant les arrêts de la Cour d'arbitrage et le travail législatif.

Les membres de la Chambre ne se bornent toutefois pas à poser des questions à la suite d'arrêts récents, mais continuent également à les suivre, ainsi que l'attestent non seulement l'exemple précité, mais également les questions orales posées par Mme Anne Van Haesendonck au ministre de la Santé publique et des Pensions sur « l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 28 octobre 1997 ». Le 8 janvier 1998, l'intéressée pose une première question⁸⁵, à laquelle le ministre répond qu'il fera examiner les effets de l'arrêt 62/97. Il lui faut cependant poser une deuxième question, le 16 juin 1998⁸⁶, avant de recevoir une réponse claire.

La réaction qui est attendue du ministre ne doit pas toujours être de nature (purement) législative. C'est ainsi que M. Jean-Jacques Viseur a plutôt interrogé le ministre des Finances, dans une question orale « sur les conséquences d'un arrêt de la Cour d'arbitrage concernant les rentes payées à la suite d'un accident de travail ou de maladie professionnelle⁸⁷ », sur l'attitude que l'administration adopterait à la suite de l'arrêt n° 132/98 du 9 décembre 1998 et que le ministre a répondu que son département avait tiré les conclusions qui s'imposaient pour les consigner dans une circulaire. Il ressort des questions orales que d'autres députés ont posées sur le même problème⁸⁸ moins de trois mois plus tard que les choses se passaient moins bien dans la pratique que le ministre ne l'avait laissé entendre.

On notera enfin que les parlementaires n'attendent pas toujours que la Cour d'arbitrage ait rendu son arrêt. C'est ainsi que le sénateur René Thissen a adressé une demande d'explications au ministre des Finances sur « le traitement des réclamations contre la taxe compensatoire des accises » (n° 2-357) au moment où la Cour d'arbitrage ne s'était pas encore prononcée sur la question de savoir si cette taxe devait ou non être considérée comme violant les articles 10 et 11 de la Constitution⁸⁹.

⁸⁵ *Annales* Chambre 1997-1998, 8 janvier 1998, PLEN 211- 7503.

⁸⁶ *Annales*. Chambre 1997-1998, 16 juin 1998, C 599 – 1.

⁸⁷ *Annales* Chambre 1999-2000, 17 février 2000, PLEN 041-17.

⁸⁸ Questions orales jointes de M. Jo Vandeurzen et Mme Magda De Meyer au ministre des Affaires sociales et des Pensions sur « les conséquences de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 9 décembre 1998 pour les bénéficiaires d'indemnités d'accidents du travail ou de maladies professionnelles » (n°s 1522 et 1622), *Annales* Chambre 1999-2000, 26 avril 2000, COM 180 – 12 à 14.

⁸⁹ *Annales* Sénat 2000-2001, 15 février 2001, 2-96, 61.

3. L'interpellation ou la question faisant suite à l'arrêt a-t-elle ou non une dimension nettement communautaire ?

Étant donné que la Cour d'arbitrage examine la conformité des lois avec la Constitution non seulement avec les articles 10, 11 et 24 de celle-ci, mais aussi avec les règles répartitrices de compétence, il n'est pas étonnant qu'un certain nombre de questions et d'interpellations faisant suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage aient une connotation nettement communautaire.

Quelquefois, les interpellations ou les questions ne concernent pas tant l'arrêt lui-même, mais plutôt l'interprétation qu'en donnent d'autres politiques.

Tel a par exemple été le cas des interpellations jointes de Mme Annemie Van de Casteele (n° 1284) et M. Bart Laeremans (n° 1339) sur les conséquences de l'arrêt n° 72/95 du 9 novembre 1995. Cet arrêt dispose en effet explicitement qu'il résulte de la révision de la Constitution du 5 mai 1993 et des accords de la Saint-Quentin qu'en matière culturelle, la Cocof a une compétence décrétales et est donc investie d'une véritable fonction législative. Selon l'arrêt de la Cour d'arbitrage, il s'ensuit que la Cocof peut introduire un recours en annulation de certains actes législatifs auprès de la Cour d'arbitrage. Les deux interpellateurs voulaient toutefois surtout savoir si le premier ministre était d'accord avec le président du collège de la Cocof, qui invoquait cet arrêt pour justifier la revendication pour la Cocof d'une place au sein du Comité de concertation⁹⁰.

Une situation similaire s'est produite à la suite des déclarations de Mme Onkelinx, ministre-présidente de la Communauté française, selon lesquelles elle ne se résignerait pas à l'annulation, par la Cour d'arbitrage, des subsides accordés à « Carrefour ».⁹¹

⁹⁰ *Annales* Chambre 1996-1997, 14 mai 1997, C 328-1 à 5.

⁹¹ Questions orales jointes de M. Geert Bourgeois au premier ministre sur « la position du gouvernement fédéral concernant l'arrêt de la Cour d'arbitrage annulant à nouveau les subsides alloués par la Communauté française aux associations francophones situées dans des communes flamandes à facilités linguistiques et concernant la déclaration de la ministre-présidente Laurette Onkelinx selon laquelle la Communauté française continuera à subsidier « Carrefour » (n° 876) et de M. Bart Laeremans au premier ministre sur « l'attitude de la ministre-présidente de la Communauté française par rapport à un arrêt récent de la Cour d'arbitrage » (n° 935)(*Annales* Chambres 1997-1998, 25 mars 1998, C540 – 1 à 3).

Dans un autre cas, le ministre a été invité à faire part de son avis concernant un arrêt de la Cour d'arbitrage à forte connotation communautaire⁹². Pour des raisons évidentes, le ministre a refusé de commenter l'arrêt et s'est borné à préciser que l'on préparerait les textes nécessaires afin de conformer les conditions de nomination des greffiers en chef aux dispositions de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Les questions orales portant sur l'arrêt n° 102/99 de la Cour d'arbitrage, qui annule partiellement la loi interdisant la publicité pour la tabac, constituent un type de questions intermédiaire. En effet, alors que certains auteurs s'enquerraient surtout de la portée de l'arrêt, d'autres insistaient davantage sur les aspects communautaires⁹³.

Dans l'ensemble, on peut cependant dire que, proportionnellement, peu d'interpellations et de questions portant sur un arrêt de la Cour d'arbitrage présentent une dimension clairement communautaire.

⁹² Question orale de M. Bart Laeremans au ministre de la Justice sur « l'arrêt de la Cour d'arbitrage dans le dossier du canton de Leeuw-Saint-Pierre » (n° 1998)(Annales Chambres 1999-2000, 6 juin 2000, COM 219 – 7 à 9).

⁹³ Questions orales jointes de :

- M. Francis Van den Eynde à la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement sur « l'interprétation que donne la ministre de l'arrêt de la Cour d'arbitrage qui annule partiellement la loi sur la publicité pour les produits du tabac » (n° 128) ;
- Mme Els Van Weert à la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement sur « les conséquences de 'l'arrêt Ecclestone' de la Cour d'arbitrage » (n° 131)
- M. Hubert Brouns à la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement sur « l'annulation partielle par la Cour d'arbitrage de la loi interdisant la publicité pour le tabac » (n° 180) ;
- M. Hubert Brouns au ministre de la Justice sur « l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant l'interdiction de la publicité pour le tabac » (n° 175) ;
- M. Peter Vanvelthoven à la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement sur « l'annulation partielle par la Cour d'arbitrage de la loi interdisant la publicité pour le tabac » (n° 207) ;
- M. Peter Vanvelthoven au ministre de la Justice sur « l'annulation partielle par la Cour d'arbitrage de la loi interdisant la publicité pour le tabac » (n° 208)(Annales Chambre 1999-2000, 19 octobre 1999, COM 016 – 28 à 37).

IV. LES CHAMBRES LÉGISLATIVES FÉDÉRALES EN TANT QUE PARTIES À LA CAUSE DEVANT LA COUR D'ARBITRAGE

1. Recours en annulation

Il a déjà été précisé par ailleurs qu'en vertu de l'article 2, 3^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les présidents des assemblées législatives peuvent, à la demande de deux tiers de leurs membres, introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage.

La doctrine a déjà souligné à plusieurs reprises qu'ils font rarement usage de ce droit.⁹⁴ Cette constatation est toutefois encore plus vraie en ce qui concerne les présidents de la Chambre et du Sénat. Le président de la Chambre n'a en effet encore jamais fait usage de sa faculté d'introduire un recours en annulation tandis que le président du Sénat ne l'a fait qu'une seule fois à ce jour.⁹⁵

La doctrine a avancé plusieurs explications à cette attitude relativement passive.⁹⁶

Certaines de ces explications – comme le fait que, dans une assemblée fédérale composée de membres qui siègent en même temps dans une assemblée communautaire ou régionale, il n'est pas toujours opportun d'attaquer une norme votée par l'assemblée communautaire ou régionale précitée – ne sont plus pertinentes depuis le renouvellement des chambres intervenu en 1995.

Certaines explications par contre – telles que le fait qu'il n'est pas toujours aisé de réunir une majorité des deux tiers – sont toujours valables.

Un autre argument fréquemment avancé – le fait que la défense du législateur est déjà assurée efficacement par le Conseil des ministres – est incontestablement encore tout à fait pertinent, mais doit quand même être quelque peu nuancé.

⁹⁴ R. LEYSEN, B. PATY et A. RASSON-ROLAND, « Un cap est franchi : le millième arrêt de la Cour d'arbitrage », *l.c.*, 15, H. SIMONART et D. RENDERS, *l.c.* 40.

⁹⁵ Recours en annulation d'un décret de la Communauté flamande octroyant une aide complémentaire aux personnes vivant dans une situation de précarité par suite de circonstances dues à la guerre, à la répression et à l'épuration introduits par la présidente du Conseil de la Communauté française, le président du Conseil régional wallon, le président du Sénat et le président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (Cour d'arbitrage, n^o 110/99, 14 octobre 1999).

⁹⁶ H. SIMONART et D. RENDERS, *l.c.*, pp. 42-43.

C'est ainsi que, sur les instances de l'État belge, le tribunal de commerce de Huy a posé une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage concernant l'article 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites. Le conseil de l'État belge a fait valoir, entre autres, que l'article 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites portait atteinte au principe de l'égalité devant l'impôt, étant donné qu'il permet, en cas d'excusabilité du failli, de remettre toutes ses dettes, même fiscales, alors que l'article 172 de la Constitution dispose qu'aucune exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

L'honnêteté nous oblige cependant à reconnaître que la disposition en question résultait de l'amendement du projet au cours de son examen à la Chambre et qu'à l'époque, le ministre des Finances n'avait pas du tout été heureux de cet amendement...

Toutefois, le fait est que le Conseil des ministres s'est vu contraint de montrer, par son intervention devant la Cour, qu'il ne partageait pas le point de vue défendu devant le juge *a quo* par le conseil de l'Etat belge.⁹⁷

Le Conseil des ministres s'est donc, en l'occurrence, acquitté de sa tâche de manière exemplaire et a défendu une loi fédérale, bien que celle-ci ne répondît peut-être plus entièrement à ses propres vœux après son amendement par le parlement. Mais cette situation montre néanmoins que des conflits d'intérêts peuvent bel et bien surgir entre le Conseil des ministres et les Chambres fédérales...

2° Mémoires en intervention

Les présidents des assemblées législatives peuvent par ailleurs introduire également un mémoire en intervention en vertu de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Jusqu'à présent, le président du Sénat ne l'a jamais fait, à la différence du président de la Chambre des représentants, qui l'a déjà fait quatre fois. Les trois premiers cas se situent tous en 1989

⁹⁷ Cour d'arbitrage n°132/2000, 13 décembre 2000.

et sont cités par Simonart et Renders⁹⁸. Il faut plutôt considérer qu'il s'est agi en l'espèce d'initiatives personnelles du président, en ce sens que l'introduction de ces mémoires n'a pas été précédée d'une véritable discussion au sein d'un organe de la Chambre, ce qui n'était pas non plus nécessaire *stricto sensu*, étant donné que lorsqu'il s'agit d'introduire un mémoire en intervention – contrairement à ce qui est prévu pour l'introduction d'un recours en annulation –, le président n'agit pas à la demande des deux tiers des membres de son assemblée et que le Règlement de la Chambre ne l'obligeait pas, à l'époque, à consulter, d'une manière ou d'une autre, les organes de la Chambre.

Le quatrième cas est plus intéressant, non pas tant en raison de son contenu, mais parce qu'il a incité la Chambre à se fixer une ligne de conduite précise pour l'avenir.

Le recours en annulation avait été introduit en octobre 1996 par le gouvernement flamand et concernait la loi du 29 avril 1994 relative au statut d'éducateur-accompagnateur spécialisé. Cette loi était issue d'une initiative parlementaire prise à la Chambre des représentants⁹⁹ et le président de l'époque s'était dès lors senti responsable du suivi de cette affaire. A cela s'ajoutait la circonstance que le bon vieil argument selon lequel il serait, du fait du double mandat, délicat, pour les assemblées fédérales, d'introduire un recours en annulation ou un mémoire en intervention avait perdu toute sa pertinence après le renouvellement des Chambres fédérales en mai 1995.¹⁰⁰

⁹⁸ L.c., 40. Il s'agissait de mémoires en intervention dans trois litiges dans lesquels la constitutionnalité d'une loi fédérale était contestée. Dans deux de ces trois cas, il s'agissait d'un recours en annulation (contre, d'une part, la loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments en mer et, d'autre part, la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen) et, dans un cas, d'une question préjudicielle relative à la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

⁹⁹ Doc Chambre 1991-92, n° 107/1.

¹⁰⁰ Ce "double mandat" a en effet été supprimé à partir des élections de mai 1995.

En conséquence, bien qu'il n'y fût pas tenu, le président de la Chambre de l'époque a demandé à la Conférence des présidents si elle jugeait utile de déposer un mémoire en intervention dans cette affaire. La Conférence des présidents a répondu en formulant une règle générale : « lorsqu'une loi fédérale, résultant d'une initiative parlementaire de la Chambre, fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, la président de la Chambre (peut) se porter partie intervenante par l'introduction d'un mémoire. »¹⁰¹

À la suite de cette délégation assez générale, le président de la Chambre a déposé un mémoire en intervention le 17 décembre 1996 et un mémoire en réponse le 5 mars 1997.

La Cour d'arbitrage a prêté une attention particulière aux arguments du président de la Chambre : il ressort de la structure de son arrêt que la Cour d'arbitrage s'est basée sur le mémoire du président de la Chambre (qui n'était que partie intervenante) et non sur celui du Conseil des ministres fédéral.

Le 17 décembre 1997, la Cour d'arbitrage a annulé deux articles de la loi en question.¹⁰² À la suite de cette annulation, il a été demandé à la Conférence des présidents si l'arrêt exigeait une réaction « législative ». La Conférence a renvoyé la question à la commission de l'Économie, où elle n'a jamais été tranchée.¹⁰³

Cette expérience a malgré tout été utile, car elle a incité la Chambre à fixer explicitement dans son Règlement la procédure à suivre pour introduire des recours et des mémoires auprès de la Cour d'arbitrage.¹⁰⁴ S'ils n'apportent aucune innovation extraordinaire – ce que ne permet pas du reste la loi spéciale du 6 janvier 1989 -, les nouveaux articles 102*bis* (recours en annulation)

¹⁰¹ Conférence des présidents, 4 décembre 1996.

¹⁰² Cour d'arbitrage n° 74/97, 17 décembre 1997.

¹⁰³ Conférence des présidents, 21 janvier 1998.

¹⁰⁴ Cf. les articles 102*bis* et 102*ter*, insérés dans le Règlement de la Chambre.

et 102^{ter} (mémoire en intervention)¹⁰⁵ soulignent néanmoins clairement que la Chambre a la ferme intention d'assumer son rôle en l'espèce, et ce, de la manière la plus objective possible.

Il en va sans aucun doute de même pour le Sénat, qui dès 1995 a inséré dans son règlement un article concernant l'introduction de recours en annulation et le dépôt de mémoires à la Cour d'arbitrage. Cet article règle cependant essentiellement la manière dont est constatée la majorité des deux tiers. Conformément à cet article,

¹⁰⁵ *Art. 102bis*

1. À la demande des deux tiers des membres (1), le président de la Chambre introduit devant la Cour d'arbitrage, dans un délai de six mois suivant la publication d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution et conformément aux autres conditions fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, un recours en annulation, en tout ou en partie, de cette loi, de ce décret ou de cette règle visée à l'article 134 de la Constitution pour violation :

1° des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions ;

2° des articles 10, 11 et 24 de la Constitution ; ou

3° des articles de la Constitution désignés par une loi spéciale.

Si deux tiers des membres en font la demande, il requiert en outre la suspension, en tout ou en partie, de la loi, du décret ou de la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

Les recours qui tendent à l'annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution portant assentiment à un traité ne sont recevables que s'ils sont introduits dans un délai de soixante jours suivant la publication de la loi, du décret ou de la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

2. Si un membre propose de demander au président d'introduire un tel recours, cette proposition sera examinée en séance plénière, à la date fixée par le président, à condition qu'elle soit appuyée par 30 membres.

La proposition de résolution introduisant cette demande doit être préalablement communiquée par écrit au président. L'article 64, n°s 2 à 7, ne s'applique pas à une telle proposition.

L'auteur de la proposition de résolution qui est examinée et un orateur par groupe politique disposent du temps de parole qui est fixé à l'article 37, n° 1, 7°.

3. Lorsque, conformément au point 1, le président a saisi la Cour d'arbitrage d'un recours en annulation par voie de requête, il en donne communication lors de la prochaine séance plénière.

Art. 102ter

1. Lorsque la Cour d'arbitrage est saisie d'un recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, introduit par le président de l'une des autres assemblées législatives, par le Conseil des ministres, par le Gouvernement d'une Communauté ou d'une Région ou par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, ou qu'elle est saisie d'une question préjudicielle par une juridiction, le président de la Chambre peut, après avoir reçu du greffier de la Cour d'arbitrage notification du recours ou de la décision de renvoi, adresser un mémoire dans le délai et aux autres conditions fixés par et en vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (et après avoir éventuellement consulté la Conférence des présidents).

les modalités relatives à l'introduction d'un recours en annulation sont arrêtées par le bureau du Sénat. Elles ne nous sont toutefois pas connues¹⁰⁶.

-
2. Après avoir reçu copie des mémoires adressés à la Cour d'arbitrage par les autres parties visées au n° 1, le président de la Chambre peut également faire parvenir un mémoire en réponse à la Cour d'arbitrage, dans le délai et aux autres conditions fixés par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (et après avoir éventuellement consulté la Conférence des présidents).
 3. Le texte des mémoires et des mémoires en réponse adressés par le président à la Cour d'arbitrage est immédiatement communiqué à la Conférence des présidents. »
(Pour plus de détails, voir *Doc. Chambre*, n°s 1619/1 (rapport) et 1619/2 (texte adopté), 1997-1998).

¹⁰⁶ Art.68 du Règlement du Sénat :

- « 1. Si deux tiers au moins des sénateurs en font la demande, le président du Sénat introduit auprès de la Cour d'arbitrage un recours en annulation, totale ou partielle, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Le bureau arrête les modalités relatives à l'introduction d'un tel recours.
2. L'existence de la majorité des deux tiers des sénateurs est constatée :
 - 1° soit par le vote nominatif d'une résolution en séance plénière du Sénat;
 - 2° soit par le dépôt entre les mains du président d'une liste signée. Dans ce dernier cas, le dépôt est communiqué en séance plénière et les noms des signataires sont portés dans le procès-verbal de la séance et dans les comptes rendus des débats.
 3. Les dispositions du présent article sont applicables à l'introduction d'une requête en suspension de la norme attaquée.
 4. Le texte des mémoires et des mémoires en réponse, qui ont été déposés à la Cour d'arbitrage par le président, est immédiatement communiqué au bureau.
 5. Les décisions de la Cour d'arbitrage pour lesquelles le Sénat est intervenu, sont communiquées aux membres de l'assemblée. ».

V. CONCLUSION

Dans leur étude de 1995, Henri Simonart et David Renders soulignent que la transmission d'informations à propos des arrêts de la Cour d'arbitrage laisse à désirer. Les auteurs déclarent sans détours : « *La seconde constatation concerne l'ignorance des membres des chambres fédérées quant à l'existence même des arrêts de la Cour d'arbitrage. Plusieurs cas ont été relevés dans lesquels des projets et propositions de loi sont déposés ou discutés qui ignorent purement et simplement des arrêts, dont certains prononcés de longue date* »...¹⁰⁷

Ce point de vue nécessite, à mon avis, d'être quelque peu nuancé.

Il ressort en effet de ce qui précède que les parlementaires ont bel et bien connaissance des arrêts de la Cour d'arbitrage et qu'ils prennent non seulement régulièrement des initiatives afin de mettre la législation en concordance avec lesdits arrêts mais qu'en outre, ils s'inspirent souvent des arrêts de la Cour d'arbitrage dans l'exercice de leur mission de contrôle.

Le fait qu'en ce qui concerne les réactions législatives aux arrêts de la Cour d'arbitrage, la prépondérance du gouvernement sur le parlement soit beaucoup moins importante que ce que l'on pourrait imaginer est, selon moi, particulièrement positif. Force est toutefois de constater que les auteurs de propositions de loi visent généralement à apporter des modifications ponctuelles à la législation, tandis qu'un projet de loi du gouvernement constitue généralement plus qu'une simple réaction à un arrêt de la Cour d'arbitrage. On ne doit toutefois pas, à mon avis, dédaigner ces initiatives ponctuelles, qui doivent au contraire être encouragées, car elles permettent au législateur de réagir rapidement.

La vitesse de réaction du législateur constitue en effet, à mon sens, un des points névralgiques dans l'ensemble du processus.

¹⁰⁷ H. SIMONART et D. RENDERS, *l.c.*, 74.

Premièrement, parce qu'il est mauvais pour notre besoin d'équité – et pour la réputation du Parlement – que certains fonctionnaires se voient obligés de continuer à appliquer une disposition qui a été déclarée anticonstitutionnelle, pour la simple raison que le législateur n'est pas encore parvenu, onze ans après que ladite disposition a été déclarée anticonstitutionnelle, à la mettre en concordance avec l'arrêt de la Cour d'arbitrage¹⁰⁸.

Deuxièmement, parce que le Parlement est une institution qui a tendance à réagir rapidement à l'actualité. L'expérience montre que le Parlement saisit la balle au bond ou perd l'affaire de vue.

Un autre problème réside dans la manière dont le suivi des arrêts de la Cour d'arbitrage est assuré dans les différentes assemblées. Matériellement, la transmission des arrêts de la Cour d'arbitrage ne pose aucun problème. Dès qu'ils sont rendus, les arrêts sont en effet transmis sans délai à tous les groupes politiques. On ne peut toutefois attendre des parlementaires qu'ils fassent des arrêts de la Cour d'arbitrage leur livre de chevet et qu'ils les compulsent de temps à autre pour en tirer des leçons ou s'en inspirer avant de s'endormir...

Les parlementaires peuvent bien entendu disposer des avis du Conseil d'État, qui renvoient assez systématiquement à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, mais ces avis ne concernent que les initiatives législatives déjà prises.

C'est la raison pour laquelle j'ai veillé à ce que le Service juridique de la Chambre remette chaque semaine un relevé des arrêts d'annulation et de déclaration d'inconstitutionnalité à la Conférence des présidents. Ce relevé se borne à l'essentiel et est volontairement rédigé dans un langage courant de sorte qu'il ne faut pas être un éminent juriste pour pouvoir en tirer des conclusions.

Ce qu'il nous manque cependant encore, c'est un aperçu systématique « *a posteriori* » de ce qu'il est advenu des arrêts d'annulation et des arrêts déclaratifs d'inconstitutionnalité. J'envisage sérieusement de charger à terme notre Service juridique

¹⁰⁸ Cf. l'article 319, § 3, du Code civil qui a été déclaré anticonstitutionnel par l'arrêt 39/90 du 21 décembre 1990, (*supra*).

de dresser également un tel relevé, tout en continuant à déplorer qu'à l'inverse d'institutions telles que le Conseil d'État ou la Cour de cassation, la Cour d'arbitrage ne publie toujours pas de rapport annuel.

Une deuxième nuance importante que je souhaiterais apporter au remarquable article écrit par Simonart et Renders est que le travail parlementaire ne se limite pas au travail législatif. La réaction des assemblées législatives aux arrêts de la Cour d'arbitrage ne peut donc se mesurer aux seules initiatives législatives. Il ressort de l'analyse ci-dessus que, dans l'exercice de leur fonction de contrôle, les parlementaires s'inspirent bel et bien des arrêts de la Cour d'arbitrage et que, ce faisant, ils peuvent faire office d'instigateurs quant au respect des principes fondamentaux de notre État de droit.

Enfin, Renders et Simonart – et c'est le troisième point sur lequel je souhaite apporter quelque nuance – soulignent « *(le) peu d'empressement dont témoignent les chambres législatives pour participer aux débats devant la Cour d'arbitrage.* ». Je peux difficilement nier que les présidents des assemblées fédérales n'utilisent guère les possibilités qui leur sont offertes par la loi sur la Cour d'arbitrage d'intervenir en tant que parties. Les raisons de ce manque d'empressement sont diverses, mais la raison la plus fondamentale me paraît malgré tout relativement simple : un parlement est un organe politique et la question de savoir si l'on intervient ou non en tant que partie dans un litige devant la Cour d'arbitrage appelle rarement une réponse purement juridique.

Cet aspect se manifeste le plus clairement dans le cas de recours en annulation, l'exigence d'une majorité des deux tiers pour introduire ce recours étant en soi déjà souvent dissuasive.

Dans ce cadre, je tiens encore à attirer l'attention sur une anomalie dans la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, à savoir en ce qui concerne le suivi des arrêts rendus sur des questions préjudicielles, la Cour décidant « *inter partes* » qu'une norme donnée est contraire à la Constitution.¹⁰⁹ À l'inverse des décisions *erga omnes* rendues

¹⁰⁹ La loi spéciale sur la Cour d'arbitrage tempère en quelque sorte ce principe « *inter partes* ». On parle d'une « autorité relative renforcée » lorsqu'il s'agit d'arrêts rendus sur une question préjudicielle. C'est ainsi que toutes les juridictions appelées à statuer dans une affaire identique ou comparable sont tenues de se conformer à l'arrêt de la Cour. Dans ce dernier cas (affaire comparable), la Cour de cassation et le Conseil d'État ne sont toutefois pas liés par les arrêts de la Cour d'arbitrage.

sur un recours en annulation, en l'occurrence, la norme ne disparaît pas de l'ordre juridique. S'il y a ouverture, dans ce cas, d'un nouveau délai dans lequel les gouvernements fédéral, de communauté et de région peuvent introduire un recours en annulation, il convient d'observer que, curieusement, les présidents des assemblées législatives ne sont pas habilités à formuler un tel recours... Le tout est en outre de savoir si les gouvernements exploitent suffisamment cette possibilité. En attendant que l'on modifie la législation pour supprimer cette anomalie, il paraît opportun que les assemblées législatives suivent davantage cette question en exerçant leur droit de contrôle à l'égard des gouvernements.

Mais même en ce qui concerne les mémoires en intervention, les choses sont rarement simples : que dirait-on, par exemple, d'un président de la Chambre catholique qui déciderait de déposer un mémoire en intervention dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une loi relative à l'avortement ou à l'euthanasie ? Ou d'un président francophone qui déposerait un tel mémoire dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une loi relative à l'interdiction de la publicité pour le tabac ?

J'estime toutefois que l'évolution récente montre que les assemblées fédérales ont sérieusement à cœur de continuer à suivre aussi cet aspect de plus près. Après 1995, aussi bien la Chambre des représentants que le Sénat ont en effet prévu expressément une procédure dans leur Règlement respectif et, dans le cas de la Chambre, la Conférence des présidents a même arrêté une « ligne de conduite ».

L'interaction entre les assemblées législatives et la Cour d'arbitrage est donc bel et bien réelle et je suis décidé à la renforcer au cours des prochaines années.

9 mai 2001

Annexe

**Initiatives législatives prises à la suite d'arrêts d'annulation
et d'arrêts déclaratifs d'inconstitutionnalité de la Cour
d'arbitrage**

1. Chambre des représentants

Forme de l'initiative législative (d)= député (g)=gouvernement	Session	Documents parlementaires Chambre	Arrêt n°	Matière	Recours en annulation (R)/ Question préjudicielle (Q)
Projet de loi	1995-96	288/1	34/94	Droit fiscal	R
Proposition de loi	1995-96	443/1	25/95	Procédure pénale	Q
Projet de loi	1995-96	557/1	25/94	Droit civil	Q
(Proposition de loi)*	(1996-97)	(730/1)	(53/94)	(Droit judiciaire)	(R)
Projet de loi	1996-97	857/1	82/94, 22/95	Procédure pénale	Q
Amendement (d)	1996-97	857/9	25/95	Procédure pénale	P
(Projet de loi)*	(1996-97)	(864/1) (< Sénat 1- 17/1)	(54/97)	(Procédure pénale)	(Q)
Proposition de loi	1996-97	893/1	31/96	Procédure administrative	Q
Proposition de loi	1996-97	1024/1	10/97	Droit judiciaire	Q
Projet de loi	1996-97	1087/1	25/95, 51/96 en 8/97	Procédure pénale	Q
Projet de loi	1996-97	1199/1	34/96	Droit administratif	R
Projet de loi	1996-97	1205/1	65/96	Législation relative aux étrangers	Q
Projet de loi	1997-98	1269/1	40/97, 45/97	Droit social	Q
Proposition de loi	1997-98	1287/1	66/96	Droit judiciaire	Q
Projet de loi	1997-98	1341/1	39/96	Droit fiscal	Q
Amendement (d)	1997-98	1408/3	132/98	Droit fiscal	Q
Projet de loi	1997-98	1476/1 (< Sénat 1- 750/1)	3/97	Droit de la sécurité sociale	Q
Projet de loi	1997-98	1608/1	44/94, 89/94	Droit fiscal	R
Proposition de loi	1997-98	1704/1	66/97	Droit judiciaire	Q
Proposition de loi	1997-98	1705/1	14/98	Droit judiciaire	Q
Projet de loi	1997-98	1722/1	66/97	Droit judiciaire	Q
Proposition de loi	1997-98	1733/1	31/96	Procédure administrative	Q
Proposition de loi	1998-99	1781/1	55/98	Procédure administrative	Q

(Projet de loi)*	(1998-99)	(1878) (< Sénat 1-575/1)	(14/98)	(Droit administratif)	(Q)
Proposition de loi	1998-99	1897/1	43/98	Législation relative aux étrangers	R
Amendements (g)	1998-99	1949/3	136/98	Droit fiscal	Q
Projet de loi	1998-99	1960/1	55/98	Procédure administrative	Q
Amendement (g)	1998-99	1960/7	31/96	Procédure administrative	Q
Proposition de loi	1998-99	2010/1	20/98	Droit social	Q
Proposition de loi	1998-99	2209/1	122/98	Procédure administrative	Q

2. Sénat

Forme de l'initiative législative	Session	Documents parlementaires Sénat	Arrêt n°	Matière	Recours en annulation (R / Question préjudicielle (Q))
(Proposition de loi)	(S.E. 1995)	(1-17/1)	(19/95)	(Procédure pénale)	(Q)
Proposition de loi	1995-96	1-157/1	65/93	Droits fondamentaux	Q
Proposition de loi	1995-96	1-219/1	39/90	Droit civil	Q
Proposition de loi	1995-96	1-361/1	31/96	Procédure administrative	Q
Proposition de loi	1997-98	1-750/1	3/97	Droit de la sécurité sociale	Q

*Ces propositions de loi n'ont pas été déposées à la suite d'un arrêt de la Cour d'arbitrage mais il s'est avéré, au cours de leur examen, qu'elles en tenaient compte.

