



Strasbourg, le 1^{er} octobre 2004
CCS 2004/11

CDL-JU(2004)057
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE

Séminaire sur

**«Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur
déterminant de son indépendance»**

Sarajevo, 14-15 octobre 2004

Le budget de la Cour d'arbitrage de Belgique

Rapport

présenté par

**M. Rik Ryckeboer
Référendaire
Cour d'arbitrage de Belgique**

1. Pour qu'une cour constitutionnelle puisse accomplir sa mission correctement et avec l'indépendance nécessaire, elle doit disposer, entre autres, de moyens financiers suffisants⁽¹⁾.

A aucun moment, l'impression ne peut naître que les juges ont quelque chose à attendre ou à craindre des autorités qui ont des intérêts ou sont mêmes parfois parties dans une affaire dont la cour constitutionnelle est saisie⁽²⁾.

2. Le fondement légal du financement de la Cour constitutionnelle belge est fourni par l'article 123, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui dispose : « *Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour d'arbitrage sont inscrits au budget des Dotations* »⁽³⁾.

Pour une bonne compréhension de cette disposition, un mot d'explication sur le système budgétaire appliqué en Belgique est nécessaire.

En Belgique, toutes les recettes que l'autorité entend percevoir sont inscrites dans la loi sur le budget des voies et moyens. Un budget général des dépenses est par ailleurs aussi établi par une loi, dans laquelle figure le relevé détaillé de toutes les dépenses. Pour chaque programme de dépenses sont fixés des crédits qui, en principe, ne peuvent pas être dépassés.

¹ D'autres mesures peuvent de même contribuer à l'indépendance et à l'impartialité des juges. En Belgique, ce sont notamment :

- un fondement constitutionnel pour l'institution de la Cour constitutionnelle, et l'organisation par voie de loi « spéciale », c'est-à-dire une loi adoptée au parlement fédéral (système bicaméral) par une majorité spéciale de deux tiers, des aspects majeurs de la compétence, de l'institution, du fonctionnement, de la procédure et de l'autorité des arrêts de la Cour;
- la fixation des traitements par la loi et un régime de pension similaire à celui de tous les fonctionnaires de l'Etat;
- la nomination à vie et un régime disciplinaire interne;
- l'élection interne des présidents;
- la nomination du personnel administratif par la Cour elle-même;

² A l'origine, la Cour d'arbitrage a été instituée pour contrôler le respect, par les différents législateurs, des règles de répartition des compétences entre les différentes entités de la Belgique fédérale (l'Etat fédéral, les trois communautés et les trois régions). Après la révision de la Constitution de 1988, mise en application par la loi spéciale du 6 janvier 1989, la compétence de la Cour a été étendue au contrôle du respect des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité, l'interdiction de discrimination et les droits et libertés en matière d'enseignement. Depuis la modification intervenue par la loi spéciale du 9 mars 2003, ce ne sont plus seulement les articles 10, 11 et 24 mais l'ensemble du titre II de la Constitution (les articles 8 à 32), ainsi que ses articles 170, 172 et 191 qui constituent le cadre de référence du contrôle de constitutionnalité opéré par la Cour.

Le contrôle opéré par la Cour d'arbitrage peut dès lors se rapporter non seulement aux relations entre les différents pouvoirs législatifs de la Belgique fédérale, mais aussi, dans certains cas, aux rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (par un contrôle au regard du principe de légalité).

³ Cette disposition est la reprise d'une disposition identique de la loi du 28 juin 1983 qui a institué la Cour d'arbitrage. Le texte complet de la loi du 6 janvier 1989 actuellement en vigueur peut être consulté sur le site web de la Cour www.arbitrage.be (en néerlandais et en français) ou par le biais de la banque de données CODICES de la Commission de Venise (www.venice.coe.int) (en français et en anglais).

Tant le budget des voies et moyens que le budget général des dépenses sont établis à la fin de chaque année par le Parlement, sur la base d'un projet déposé par les ministres des Finances et du Budget. Les projets sont d'abord examinés en Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Représentants.

Une première partie du budget général des dépenses concerne les crédits relatifs aux dotations attribuées à un certain nombre d'institutions de droit public, parmi lesquelles la Cour d'arbitrage.

La particularité de ces dotations est que l'affectation du crédit est fixée par l'institution même à laquelle la dotation est attribuée. Dans la loi budgétaire, ce crédit est fixé dans un seul article budgétaire par institution, sans autre ventilation ni détail.

Tant à l'époque de la création de la Cour d'arbitrage, en 1983, que lors de la première extension de compétences, en 1989, une loi budgétaire séparée était adoptée pour les dotations⁽⁴⁾.

De telles dotations étaient à l'origine attribuées seulement à la famille royale, à la Chambre des Représentants et au Sénat (les deux chambres du Parlement fédéral, chacune pour ce qui la concerne), ainsi qu'à la Cour des Comptes⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

3. L'attribution d'une dotation à la Cour d'arbitrage était révélatrice de l'autonomie conférée à celle-ci. Cela semblait manifestement aller de soi, comme le prouve l'absence de toute contestation lors des travaux préparatoires de la disposition législative précitée et le fait qu'aucune autre législation ou réglementation relative au budget de la Cour d'arbitrage n'ait été jugée nécessaire.

L'autonomie financière conférée à la Cour était tout simplement nécessaire pour permettre à celle-ci d'exercer avec autorité son rôle initial, à savoir celui d'arbitre entre les différents législateurs en Belgique, doté du pouvoir d'annuler le cas échéant des dispositions législatives (*ex tunc*).

Voilà pour le régime légal en théorie.

4. Au cours de la première année de fonctionnement (à partir du 1er octobre 1984), la dotation à attribuer à la Cour d'arbitrage a été inscrite dans le budget des dotations et a été adoptée sans autre commentaire.

⁴ C'est pourquoi il est encore question dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage du budget des dotations, bien que les dotations constituent désormais une partie du budget général des dépenses.

⁵ La Cour des Comptes est un organe du pouvoir législatif qui exerce, pour le compte de la Chambre des Représentants, le contrôle sur les recettes et les dépenses de l'Etat fédéral, des communautés, des régions, des provinces et des établissements publics.

⁶ Pour la maison royale, la Constitution (article 89) parle de la « liste civile », qui fixe le revenu du Roi pour toute la durée de son règne. Conformément à l'article 174 de la Constitution, la Chambre des Représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement. La loi ne prévoit pas explicitement une dotation pour la Cour des Comptes.

Lors des discussions relatives au budget suivant (1985), certains parlementaires ont mis en question l'exposé sommaire accompagnant la dotation demandée par la Cour.

La Commission des Finances de la Chambre des Représentants a insisté pour qu'une justification plus circonstanciée soit fournie à l'avenir. Il a aussi été demandé que la Cour utilise les schémas et modèles budgétaires utilisés par la chambre elle-même et imposés à la Cour des Comptes depuis 1985⁽⁷⁾.

Il a finalement été convenu qu'il appartiendrait au président de la Chambre des Représentants de réclamer le cas échéant des explications supplémentaires concernant la dotation demandée.

A partir de 1986, la Cour d'arbitrage a demandé chaque année, au mois de juillet, un montant global à titre de dotation pour l'année suivante. Cette demande était explicitée par une répartition du montant global sous quelques rubriques⁽⁸⁾.

Au cours des années suivantes (1986-1999), plus aucune observation n'a été formulée à propos des demandes de dotation et le président de la Chambre des Représentants n'a pas réclamé d'autres précisions.

Avant d'aborder l'évolution plus récente, nous voudrions d'abord encore éclaircir quelques autres aspects de la gestion budgétaire de la Cour d'arbitrage.

5. En l'absence de toute réglementation plus précise, la Cour n'est en principe pas soumise aux règles comptables qui régissent la comptabilité ordinaire de l'Etat.

L'autonomie de la Cour ne signifie toutefois pas que celle-ci userait des deniers publics qui lui sont confiés sans aucune comptabilité ni aucun contrôle.

La Cour a adopté elle-même un règlement d'ordre intérieur pour les comptes et le contrôle des dépenses⁽⁹⁾.

Selon ce règlement, les deux présidents ont la signature pour tous engagements de dépenses et tous ordres de paiement dans les limites du budget établi par la Cour et de la dotation allouée à celle-ci.

Dans la pratique, c'est le président en fonction⁽¹⁰⁾ qui intervient en qualité d'ordonnateur des dépenses et qui autorise les paiements, après le visa des greffiers.

⁷ Voir les travaux préparatoires de la loi du 11 juin 1985 contenant le budget des dotations de l'année budgétaire 1985 : *Doc. parl.*, Chambre des Représentants, 1984-1985, 4-IV, N.3, pp. 1-5.

⁸ A savoir : les dépenses de personnel, les frais de fonctionnement et les frais d'équipement.

⁹ Voir le règlement d'ordre intérieur du 15 décembre 1987, publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 1987. Ce règlement a été confirmé (après le remplacement de la loi organique du 28 juin 1983 sur la Cour d'arbitrage par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage) par une décision du 14 février 1989 (*Moniteur belge* du 23 février 1989). Ce texte est également publié sur le site web de la Cour (www.arbitrage.be) sous la rubrique 'textes de base/règlements'.

La Cour emploie un comptable qui tient les comptes détaillés à l'aide d'une comptabilité informatisée.

Pour les opérations relatives aux rémunérations de tous les membres du personnel, la Cour est assistée par la Cour des Comptes. La Cour est installée dans un bâtiment géré par un service public. Elle paie pour cela une contribution annuelle. La Cour ne peut pas faire appel à du personnel qui serait détaché d'autres institutions publiques.

La dotation est allouée à la Cour en quatre trimestres.

En vue du contrôle des comptes, la Cour désigne deux juges commissaires qui peuvent à tout moment faire toutes les vérifications comptables. En début d'année, les présidents soumettent les comptes de l'année précédente à l'approbation de la Cour. Les juges commissaires font rapport sur ces comptes et sur la gestion comptable.

Au cours du mois de septembre de chaque année, les comptes sont approuvés par la Cour en assemblée générale. A cette occasion, il est donné décharge aux présidents et aux commissaires.

Au cours de cette même période est élaboré le budget sur la base duquel s'opérera la demande de dotation pour l'année suivante.

Il n'était question d'aucun contrôle externe, tout au moins jusqu'il y a peu.

Voilà pour le schéma de base du régime financier de la Cour d'arbitrage, lequel laissait effectivement à celle-ci l'autonomie nécessaire.

6. Plus récemment, les choses se sont considérablement modifiées, à la suite d'une série de facteurs :

a) Ainsi qu'il a été dit déjà, la dotation allouée à la Cour d'arbitrage était, comme celle allouée à la maison royale et aux assemblées parlementaires, adoptée dans une loi séparée. Il résultait de la nature même de ces instances constitutionnelles et de leurs rapports respectifs que l'adoption de cette loi s'opérait dans le respect de leur autonomie et en tenant compte de la séparation constitutionnelle des pouvoirs. Depuis l'année budgétaire 1990, les dotations figurent dans le budget annuel général des dépenses de l'Etat.

¹⁰ Les présidents des groupes linguistiques néerlandophone et francophone exercent à tour de rôle pour un an, débutant le 1er septembre, la présidence 'en fonction'. La voix du président 'en fonction' est prépondérante en cas de parité des voix.

b) Dans l'intervalle, des dotations ont également été prévues pour certaines institutions nouvelles qui, en raison de leur nature, bénéficient aussi d'un statut financier particulier⁽¹¹⁾.

La Commission de la comptabilité de la Chambre des Représentants⁽¹²⁾ insiste néanmoins pour que toutes ces institutions utilisent également les schémas budgétaires de la Chambre et de la Cour des Comptes et pour que leurs budgets et leurs comptes détaillés soient soumis au contrôle de la Chambre des Représentants.

Depuis 2000, des propositions de loi ont été déposées de façon récurrente en vue d'un 'fondement commun' pour le contrôle et l'approbation des budgets et comptes de toutes ces institutions⁽¹³⁾.

La Cour d'arbitrage est aussi visée par ces propositions⁽¹⁴⁾, bien que la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis relatif à la première proposition de loi, ait attiré l'attention sur la différence fondamentale entre la Cour constitutionnelle et les autres institutions qui sont toutes, fût-ce à des degrés divers, rattachées au Parlement⁽¹⁵⁾. Le Conseil d'Etat a encore fait remarquer qu'à l'égard de la Cour d'arbitrage, une loi spéciale (adoptée à la majorité spéciale des deux tiers) était nécessaire.

c) Les besoins financiers de la Cour se sont accrus en raison de l'accroissement du nombre d'affaires, de l'extension du cadre du personnel, de l'informatisation...

En outre, depuis 2000, la Cour s'est vue obligée de demander quelquefois une dotation complémentaire.

Ceci ne s'est en outre pas toujours révélé suffisant pour maintenir le budget en équilibre⁽¹⁶⁾.

¹¹ Ce sont les comités permanents de contrôle des services de police et des services de renseignements (article 57 de la loi du 18 juillet 1991), les médiateurs fédéraux (article 18 de la loi du 22 mars 1995) et le Conseil supérieur de la justice (article 45 de la loi du 22 décembre 1998). Pour la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune (deux entités fédérales), les partis politiques et les élus au Parlement européen, des dotations ont également été inscrites depuis lors.

¹² Conformément à l'article 174 de la Constitution, la Chambre des Représentants et le Sénat fixent de manière autonome leur budget. Au sein de la Chambre des Représentants est instituée une Commission de la comptabilité qui détermine le budget de la Chambre sur la proposition des questeurs (article 172.2 du Règlement de la Chambre). Cette commission de la Chambre examine également les propositions budgétaires détaillées et les comptes de la Cour des Comptes, qui est une émanation du pouvoir législatif.

¹³ Bien que ceci soit déjà respecté par toutes ces institutions sur une base volontaire, même si cela n'est pas explicitement dit dans la législation relative aux institutions concernées.

¹⁴ De même que les commissions de nomination pour le notariat.

¹⁵ Selon le Conseil d'Etat, l'indépendance de la Cour d'arbitrage ne fait pas obstacle à un certain contrôle de l'emploi des fonds mis à sa disposition par la Chambre, mais « celui-ci doit être modalisé en fonction de la spécificité de l'institution et du rôle qu'elle joue dans l'équilibre des pouvoirs » (*Doc. parl.*, Chambre, 200-2001, DOC 50-0986/006, p. 5).

¹⁶ Les dotations complémentaires et les déficits budgétaires ont, à la demande de la commission de la comptabilité de la Chambre des Représentants, été imputés sur la réserve que la Cour avait pu constituer avec les bonis d'années antérieures.

7. Confrontée à tous ces éléments, la Cour d'arbitrage a adopté une attitude pragmatique, sans se départir pour autant de sa position de principe.

D'une part, la Cour entend faire montre de transparence dans sa gestion financière. C'est pourquoi elle a accepté d'établir ses budgets conformément au schéma de la Chambre. Désormais, la demande de dotation motivée est accompagnée, à titre d'information, d'un projet de budget pour l'année à venir. Par ailleurs, une méthode de travail a été fixée dans un protocole commun du président de la Chambre des Représentants et des présidents de la Cour d'arbitrage, prévoyant l'intervention des présidents de la Cour des Comptes dans la vérification des comptes de la Cour⁽¹⁷⁾.

D'autre part, la dotation demandée reste limitée à un montant global⁽¹⁸⁾. C'est là tout simplement l'essence même d'une dotation. La Cour maintient sa position de principe à l'égard des propositions de loi qui reviendraient finalement à soumettre la Cour à un contrôle extensif par la Chambre des Représentants de ses budgets et comptes détaillés. La Cour continue de considérer que de telles propositions méconnaissent la position spécifique d'une cour constitutionnelle dans la structure de l'Etat fédéral belge et ignorent le *modus vivendi* trouvé dans l'intervalle.

¹⁷ Conformément à ce protocole (juin 2002), les projets de comptes sont envoyés, après leur approbation provisoire par la Cour, au premier président et au président de la Cour des Comptes, qui, après avoir contrôlé leur conformité au budget, en font rapport. Après l'approbation finale des comptes par la Cour, ceux-ci sont adressés au président de la Chambre des Représentants, accompagnés du rapport de contrôle des présidents de la Cour des Comptes.

¹⁸ Il est demandé au Ministre du Budget de faire figurer la dotation demandée dans le projet de loi contenant le budget général des dépenses qui doit être voté avant la fin de l'année.