

La motivation des décisions de la Cour constitutionnelle belge

Pierre Nihoul

Citer ce document / Cite this document :

Nihoul Pierre. La motivation des décisions de la Cour constitutionnelle belge. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 28-2012, 2013. Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques - Constitutions et mécanismes d'intégration régionale. pp. 27-32;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2013.2110>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2013_num_28_2012_2110

Fichier pdf généré le 25/09/2018

LA MOTIVATION DES ARRÊTS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE BELGE

*par Pierre NIHOUL**

1a) Les textes relatifs au fonctionnement de la Cour constitutionnelle indiquent-ils l'exigence d'une motivation ?

L'article 111 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prescrit que « L'arrêt contient les motifs et le dispositif ». Le texte organique de la Cour contient donc bien une exigence de motivation. Par ailleurs, l'article 149 de la Constitution prévoit que « Tout jugement est motivé ». Certes, cette disposition constitutionnelle trouve sa place dans un chapitre de la Constitution relatif au pouvoir judiciaire et l'article 142 de la Constitution relatif à la Cour constitutionnelle, situé dans un autre chapitre, ne contient rien de tel. Toutefois, l'article 149 de la Constitution est depuis longtemps interprété comme édictant le principe de la motivation des décisions de justice, que celles-ci soient prononcées par des juridictions relevant du pouvoir judiciaire ou situées en dehors de celui-ci.

L'exigence constitutionnelle ou législative est une exigence de forme et non de fond en ce sens que l'arrêt doit être motivé, doit donc contenir les raisons qui justifient la décision rendue, peu importe que cette motivation soit bonne ou mauvaise, juste ou erronée.

1b) Comment la Cour s'est-elle appropriée, puis a-t-elle éventuellement fait évoluer ses motivations ?

Le point de départ de la réflexion, pour les premiers juges, était de rendre les arrêts de la Cour les plus compréhensibles pour les citoyens. Après avoir envisagé plusieurs modèles, les premiers juges se sont inspirés de la manière d'écrire de la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir le style direct; ils n'ont pas voulu retenir la technique de cassation, estimant que celle-ci était trop illisible¹. Cette inspiration a débouché sur la structuration de l'arrêt en deux parties. La partie A reprend les arguments des parties et doit permettre à toutes les parties de retrouver ce qu'elles ont pu émettre comme opinion. La partie B reprend le raisonnement de la Cour et donc la motivation de ses arrêts.

Au cours du temps, la Cour a décidé de recourir à des formulations arrêtées sur un certain nombre de points : la définition du principe d'égalité et de non-discrimination ; le principe de légalité en matière fiscale et pénale ; la liberté d'enseignement ; les pouvoirs implicites dans le domaine de la répartition des compétences au sein de l'État fédéral, etc. L'on parle des « antiennes » ou des « refrains » de la Cour, certains évoquent même les « sourates » de la Cour. Elles ont

* Juge à la Cour constitutionnelle, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Louvain, Conseiller d'État honoraire.

1 A. ARTS, M. MELCHIOR, Entretiens, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12 (Dossier : Belgique), mai 2002.

été élaborées et discutées en séance plénière, à douze juges. Elles sont si nécessaire revues ou mises à jour. Ces formules toutes faites, souvent répétées, peuvent donner l'impression d'un raisonnement stéréotypé dans le chef de la Cour. Il s'agit toutefois de révéler à l'extérieur le mode de raisonnement de la Cour sur des questions de principe et d'affirmer la continuité de la jurisprudence.

2) *La Cour motive-t-elle différemment ses décisions en fonction du type de décisions ?*

La Cour peut être saisie de deux manières : soit par un recours en annulation, éventuellement accompagné d'une demande de suspension, d'une norme législative ; soit par une question préjudicielle émanant d'une juridiction. La motivation des arrêts diffère en partie selon que ceux-ci sont rendus sur un recours ou sur une question.

A.- Sur un recours en annulation

L'arrêt aborde successivement les éléments suivants :

1) *L'objet du recours*

La norme législative attaquée est ici précisée, et ce sous deux angles. Il s'agit, d'une part, de circonscrire la norme qui fait l'objet du recours eu égard aux moyens ou griefs développés dans les écrits de procédure : toute la norme ; certains articles ; certains paragraphes ; certains alinéas ; voire certains mots. Le texte ainsi précisé est alors cité *in extenso* dans l'arrêt. Il s'agit, d'autre part, d'explicitier la norme contestée eu égard au contexte de son adoption (doctrinal, jurisprudentiel, administratif, etc.) et aux travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la norme. Cette mise en contexte de la norme querellée a deux objectifs : un objectif pédagogique qui permet au lecteur non avisé de déjà se faire une idée des enjeux de l'arrêt ; un objectif juridictionnel qui permet à la Cour, lors de la réponse donnée aux moyens, de se référer à l'éclairage ainsi apporté à la norme attaquée et aux buts poursuivis par le législateur.

2) *La compétence de la Cour*

La compétence de la Cour se décline tant sous l'angle des normes attaquées (il doit y aller de normes législatives *sensu lato*) que sous l'angle des normes de référence. La motivation sur ces deux points a pour but, d'une part, de déterminer la nature réelle de la norme attaquée et, d'autre part, d'appréhender si la norme invoquée fait partie des normes de référence qui sont de la compétence de la Cour.

3) *La recevabilité du recours*

Elle est souvent examinée à la suite d'une exception soulevée par une des parties. Elle peut également l'être d'office. Il faut relever dans la pratique que si la recevabilité du recours n'est pas contestée, la Cour ne reflète pas, en règle générale, dans ses arrêts l'examen préparatoire qu'elle opère en toute hypothèse de cette question.

En cas d'examen de la recevabilité, la motivation se présente comme suit : l'exception est d'abord énoncée ; l'antienne relative à l'exception (intérêt, qualité à agir, délai) est ensuite affirmée ; le respect par les parties requérantes ou intervenantes des conditions énoncées par l'antienne est alors contrôlé *in concreto* ; la conclusion de ce contrôle clôt l'examen de ce point.

4) L'examen des moyens

Lorsque les moyens sont nombreux ou portent sur différents aspects de la norme attaquée, la Cour met de l'ordre dans l'examen des moyens. De manière générale, l'examen des moyens relatifs à la répartition des compétences au sein de l'État fédéral précède l'examen des autres moyens. Par ailleurs, la Cour essaye de regrouper les moyens selon les thématiques abordées sans suivre donc l'ordre des moyens présentés dans les requêtes. Elle poursuit, ce faisant, des objectifs pédagogiques, tels qu'une meilleure lisibilité de la lecture de l'arrêt et sa plus grande accessibilité, mais aussi un objectif de systématisation de réponse aux moyens, cette structuration permettant d'éviter la répétition des motifs mais aussi une éventuelle contradiction ou incohérence entre les motifs. Enfin, la Cour examine d'abord les moyens qui peuvent conduire à l'annulation la plus étendue de la norme contestée, soit que ceux-ci sont dirigés contre l'ensemble ou une grande partie de la norme, soit qu'ils aient trait à une partie de celle-ci qui est au centre du dispositif normatif et indivisible des autres parties de ce dispositif.

Le schéma de l'examen d'un moyen se présente habituellement comme suit :

1) le moyen est exposé : la (partie de) norme querellée et les normes invoquées comme normes de référence sont d'abord indiquées ; ensuite, la critique contenue dans le moyen et ses développements issus des écrits de procédure est synthétisée. À ce stade, la Cour peut déclarer le moyen irrecevable au motif que les dispositions critiquées ou violées ne sont pas suffisamment identifiées ou que la critique n'est pas clairement exposée (*exceptio obscurci libelli*). Par contre, la Cour n'examine pas l'intérêt au moyen, la jurisprudence de la Cour étant fixée en ce sens que l'intérêt au recours emporte l'intérêt au moyen ;

2) lorsque le moyen est dirigé contre une partie bien spécifique de la norme contestée, cette partie est reproduite avec éventuellement ses modifications antérieures ou ultérieures. Il s'agit d'identifier précisément l'objet du moyen ;

3) les normes de référence sont également citées *in extenso* dans le même but d'identification précise de ces normes ;

4) commence ensuite l'analyse des normes de référence invoquées dans le moyen. La Cour examine d'abord leur applicabilité à la critique émise dans le moyen, concluant, à défaut d'applicabilité, à l'irrecevabilité du moyen « en ce qu'il est pris de la violation de ». La portée et l'interprétation des normes de référence sont ensuite développées. Dans ce cadre, la Cour ne cite jamais de source doctrinale, belge ou étrangère ; elle se réfère parfois à la jurisprudence de la Cour de cassation ou du Conseil d'État, mais jamais à la jurisprudence étrangère, y compris celle d'autres cours constitutionnelles ; elle n'hésite pas par contre à se référer à ou à citer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de justice de l'Union européenne. C'est également à ce stade de l'examen du moyen qu'elle reproduit ces « antennes », lorsque les normes ou les principes invoqués sont de ceux qui en font l'objet ;

5) la norme critiquée est de même analysée. Il s'agit ici d'en dégager la portée. L'interprétation par la Cour de la norme contestée se fait en recourant aux travaux préparatoires de la norme, à la jurisprudence judiciaire et administrative et aux mesures d'exécution de la norme (arrêtés et circulaires). À nouveau, les sources doctrinales sont absentes de la motivation ;

6) vient enfin la confrontation de la norme critiquée ainsi précisée et analysée au regard des normes de référence elles aussi ainsi précisées et analysées. Le schéma de cette mise en regard est différent selon que le moyen invoque la violation d'une règle de répartition des compétences, la violation du principe d'égalité et de non-discrimination ou la violation d'un droit fondamental (v. C). Cet examen se termine par la reconnaissance ou non du fondement du moyen.

B.- Sur une question préjudicielle

Pour l'essentiel, le schéma d'examen d'une question préjudicielle est le même que celui relatif au recours en annulation. Sont donc explicitées ici les seules différences entre les deux types d'arrêt :

1) *L'objet de la question*

La Cour entend préciser l'objet exact de la question qui lui est soumise. Soit la question est suffisamment claire et explicite : la Cour reproduit alors les termes de la question en la paraphrasant afin d'en faire ressortir les éléments essentiels. Soit la question doit être clarifiée : la Cour peut alors reformuler la question² ou dégager l'objet de la question en se référant à la motivation de la décision de renvoi ou au dossier relatif à la procédure pendante devant le juge *a quo*.

La question est posée à l'occasion d'un litige, celui pendant devant le juge *a quo*. De nombreux arrêts montrent que la tendance de la Cour est de restreindre la portée de ses arrêts préjudiciels à l'hypothèse qui lui est soumise (ou du moins d'anticiper les larges effets qu'elle ne serait pas toujours en mesure de percevoir par un contrôle purement abstrait de la norme). Dans ces cas, la Cour délimite précisément les faits de l'espèce et indique que « la Cour limitera son examen » à la seule hypothèse telle qu'elle ressort du litige soumis au juge *a quo*. Le dispositif de l'arrêt est alors souvent modalisé par l'usage de locutions telles que « viole en ce que, dans la mesure où, en tant que ».

2) *La recevabilité de la question*

Hors les cas d'incompétence de la Cour, les questions préjudicielles sont admises largement par la Cour. En synthèse, elles ne sont rejetées que dans deux hypothèses :

- en cas d'imprécision ou d'obscurité de la question ;
- lorsque la norme contrôlée est manifestement inapplicable au litige pendant devant le juge *a quo*. La Cour laisse en effet au juge *a quo* le soin d'apprécier si la norme en cause est applicable au litige et part du principe que celui-ci est le plus à même de procéder à cette appréciation.

C.- L'examen de constitutionnalité

Il convient de distinguer selon que le moyen ou la question porte sur la violation d'une règle de répartition des compétences, la violation du principe d'égalité et de non-discrimination ou la violation d'un droit fondamental.

1) *La répartition des compétences*

La motivation fait apparaître le raisonnement de la Cour qui consiste à contrôler la coïncidence ou non entre le domaine réglementé par la norme mise en cause et les compétences matérielles ou territoriales de la composante de l'État fédéral qui est l'auteur de cette norme. Si la situation présente un élément transterritorial ou transmatériel, la Cour recherche alors où se situe l'élément principal de rattachement en raison du caractère exclusif des compétences attribuées.

2 Dans ce cas, la reformulation de la question a lieu, non dans l'arrêt, mais dès l'entame de la procédure devant la Cour afin que les parties déposent leurs écrits de procédure sur la base de la question ainsi reformulée.

2) *La violation du principe d'égalité et de non-discrimination*

Les motifs indiquent pour ce contentieux que la Cour vérifie, en principe à chaque fois, si l'objectif poursuivi par le législateur est légitime, si le critère de distinction retenu est objectif et pertinent par rapport au but poursuivi et si la mesure n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi.

3) *La violation d'un droit fondamental*

Il ressort de la motivation de ces arrêts que la Cour emprunte un schéma similaire à celui de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle contrôle si la mesure en cause constitue une ingérence dans le droit fondamental concerné, si l'ingérence est prévue par une loi suffisamment accessible et précise, si elle est nécessaire dans une société démocratique, répond à un besoin social impérieux et si elle est proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

D.- Quelques motivations spécifiques

L'on se réfère ici à des techniques d'arrêt particulières qui entraînent des motivations tout autant spécifiques : les réserves d'interprétation ; les interprétations alternatives ; les lacunes.

1) *Les réserves d'interprétation*

Deux méthodes sont employées par la Cour :

- Soit elle déclare dans les motifs de son arrêt que la norme est inconstitutionnelle selon l'interprétation conférée par le juge *a quo*, mais indique dans le dispositif de l'arrêt que la disposition en cause est conforme à la Constitution dans une autre interprétation ;

- Soit elle valide dans les motifs de son arrêt la norme dans l'interprétation qu'elle propose tout en la déclarant inconstitutionnelle, telle qu'interprétée par le juge *a quo*, dans le dispositif de l'arrêt ;

2) *Les interprétations alternatives*

La Cour adopte ici des motifs et un dispositif alternatifs, déclarant la norme inconstitutionnelle dans l'interprétation donnée par le juge *a quo* et la déclarant conforme à la Constitution dans une autre interprétation. Cette technique est retenue par la Cour dans la plus grande majorité de ses arrêts.

3) *Les lacunes*

Il se peut que l'inconstitutionnalité constatée par la Cour trouve son origine non pas dans la disposition législative contrôlée en tant que telle mais dans une lacune de la législation. Trois cas de figure peuvent se présenter :

- la Cour constate l'existence d'une lacune qui ne se trouve pas dans la loi en cause mais dans l'absence, dans l'ordre juridique interne, de disposition adoptée par le législateur. Il s'agit d'une *lacune dite « extrinsèque »* à laquelle seul le législateur peut remédier ;

- dans une deuxième hypothèse, la Cour constitutionnelle peut constater que la disposition législative soumise à son contrôle est inconstitutionnelle au motif qu'elle contient une lacune (une absence de norme) que le juge ne peut toutefois combler lui-même. Il s'agit d'une *lacune dite « intrinsèque »* qui n'est pas *auto-réparatrice* ;

- enfin, dernier cas de figure : la Cour constitutionnelle constate que la disposition législative qui lui est soumise est inconstitutionnelle du fait qu'elle contient elle-même une lacune que cette fois le juge *a quo* peut combler. Selon la

phraséologie des arrêts de la Cour, « c'est au juge *a quo* qu'il appartient, si la lacune est située dans le texte soumis à la Cour, de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, lorsque ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution ». L'on parle alors de *lacune dite « intrinsèque » auto-réparatrice*.

3) *La motivation des décisions poursuit-elle un objectif pédagogique ou seulement justificatif ?*

L'arrêt de la Cour a quatre destinataires : le justiciable ; le législateur ; le juge judiciaire ou administratif ; les administrations. La motivation des arrêts s'en ressent nécessairement. Si elle fait apparaître les étapes du raisonnement suivi par la Cour et justifie l'analyse opérée par la Cour lors de ces différentes étapes – en cela, elle a nécessairement un caractère justificatif –, elle doit aussi éclairer les destinataires de l'arrêt – en cela, elle devrait avoir un caractère pédagogique.

En raison de l'objet du contentieux constitutionnel, à savoir le contrôle de constitutionnalité d'une norme législative, il ressort des arrêts de la Cour que le premier destinataire est le législateur. Soit que celui-ci doive « réparer » la législation inconstitutionnelle, soit qu'il doive combler une lacune inconstitutionnelle, soit qu'il doive étendre la législation constitutionnalisée à d'autres domaines qui ne le sont pas. Le deuxième destinataire est le juge ou l'administration, selon que la législation en cause est appliquée dans le cadre d'un litige judiciaire ou dans le cadre d'un processus administratif. Le troisième destinataire de l'arrêt est le justiciable. Une telle place peut paraître étonnante surtout au contentieux des libertés et des droits fondamentaux. Elle n'est en rien révélatrice de la place centrale qu'occupe le citoyen au sein du procès constitutionnel. Mais celui-ci revêt avant tout un caractère objectif (le procès est fait à un acte législatif). Et la mesure réparatrice ne peut venir que des acteurs institutionnels que sont le parlement, les juges et les administrations. Il s'agit donc avant tout d'expliquer à ces acteurs quel est le chemin suivi par le juge constitutionnel pour constater ou non une inconstitutionnalité.

4) *Existe-t-il un débat doctrinal autour d'une amélioration de la motivation ? Quels sont les instruments éventuellement envisagés pour parvenir à cette fin ?*

La plupart des arrêts de la Cour ne suscitent pas de critique quant au schéma de motivation suivi par la Cour et décrit ci-avant.

Toutefois, certains arrêts rendus dans des matières plus sensibles, comme le contentieux linguistique, électoral ou de répartition des compétences, ce qui touche pour l'essentiel aux équilibres fondateurs de l'État fédéral belge, ont donné lieu à plus de débats doctrinaux. Ces arrêts sont le reflet de la composition de la Cour (12 juges nommés selon une double parité linguistique (6F et 6N) et professionnelle (6 juristes et 6 anciens parlementaires)). Ils sont aussi à l'image du mode de travail de la Cour. Celle-ci entend en effet trouver le consensus le plus large en son sein, ce qui peut entraîner, lors de la rédaction de l'arrêt, la juxtaposition d'opinions différentes ou l'accumulation de formules nuancées, lesquelles débouchent sur une solution qui n'est pas nécessairement en phase complète avec ses prémisses.