

LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES À LA COUR CONSTITUTIONNELLE : ASPECTS DE COMPÉTENCE ET DE PROCÉDURE

PAR

ANNE RASSON-ROLAND (*)

INTRODUCTION

La Cour constitutionnelle belge a acquis une certaine expérience en matière de questions préjudicielles. Elle a derrière elle vingt-cinq ans de pratique, depuis ses premiers arrêts rendus en 1985. Elle a rendu approximativement deux mille arrêts, en réponse aux questions qui lui ont été posées par les juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Très rapidement elle a été amenée à déterminer les frontières entre ses propres compétences et celles des juridictions qui l'interrogent. J'aborderai ce partage de compétences dans la première partie de cette contribution. Bien connaître et comprendre cette délimitation est essentiel à la défense du justiciable. Cela lui permettra de ne pas se tromper de prétoire et de poser la bonne question au bon endroit.

J'esquisserai ensuite le déroulement de la procédure devant la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle statue à titre préjudiciel, en m'arrêtant aux différents moments qui permettent au justiciable de défendre son point de vue devant le juge constitutionnel. Il lui revient également d'être vigilant et de ne pas laisser passer un délai, sous peine de se retrouver muet pour la suite de la procédure.

I. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LE JUGE DU LITIGE ET LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Le mécanisme préjudiciel est un mode d'accès indirect au juge constitutionnel ; il permet à une partie au litige de soulever une question de constitutionnalité, que le juge *a quo* soumettra au juge constitutionnel⁽¹⁾. La question préjudicielle instaure, entre une juridiction appartenant à l'ordre judiciaire ou administratif et la Cour constitutionnelle, des liens qui ne sont pas d'ordre hiérarchique ; ce sont en réalité des liens de collaboration. Le renvoi préjudiciel crée un dialogue de juge à juge, dit-on souvent. Il ne

(*) Anne RASSON-ROLAND est référendaire à la Cour constitutionnelle et professeur à l'Université Catholique de Louvain.

(1) Voy. M. VERDUSSEN, « La place du citoyen devant la Cour constitutionnelle belge : considérations générales », *supra*.



faut cependant pas perdre de vue que la Constitution, dont la Cour est le gardien, est au sommet de la hiérarchie des normes juridiques, ce qui va donner un poids certain aux arrêts rendus, dont Marc Verdussen a rappelé la portée obligatoire et la portée dissuasive(2).

Le mécanisme préjudiciel se déroule en trois temps : l'amont, le cœur, et l'aval. Pour bien le comprendre, il convient de rappeler les rôles respectifs du juge *a quo* et du juge constitutionnel(3).

La Constitution belge confie aux cours et tribunaux le soin de trancher les contestations portant sur des droits civils et, en principe également, les contestations sur les droits politiques, sauf si la loi confie ces dernières contestations à une juridiction administrative(4).

Trancher une contestation, c'est établir les faits, déterminer le droit applicable et appliquer le droit aux faits. Cela implique aussi, le plus souvent, d'interpréter la norme applicable au litige. L'interprétation de la loi est donc au cœur de la mission juridictionnelle. Lorsqu'un doute surgit sur la validité de la loi, sur sa compatibilité avec la Constitution, la juridiction judiciaire ou administrative peut ou doit, soit à la demande d'une partie, soit d'office, poser la question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle(5). Le mot « question » a ici toute son importance : il ne s'agit pas d'une exception puisque le problème posé échappe à la compétence du juge du litige ; il est isolé et déferé à une autre juridiction, le juge constitutionnel.

Le rôle du juge constitutionnel doit, à son tour, être précisé. La question préjudicielle est, dans le contexte belge, une question de validité : le juge constitutionnel doit vérifier si la norme législative en cause est ou non compatible avec – ou conforme à – la Constitution. Si l'on décompose la mission du juge constitutionnel, cela implique trois opérations : interpréter la loi, interpréter la Constitution et confronter les deux, pour poser un jugement de validité. Ce jugement va lier le juge *a quo* : si la loi n'est pas conforme à la Constitution, il ne pourra plus l'appliquer.

Au fil de ses arrêts, la Cour constitutionnelle a précisé le partage entre ses propres compétences et les compétences du juge *a quo* quant aux normes contrôlées et aux normes de référence(6).

(2) *Idem*.

(3) Pour une étude approfondie de la question préjudicielle et des problématiques liées au mécanisme préjudiciel, voy. notamment M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 173 à 225, C. HOREVOETS et P. BOUCQUEY, *Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage – Aspects théoriques et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2001 et A. ARTS, I. VEROUSTRATE, R. ANDERSEN, G. SUETENS-BOURGEOIS, M.-F. RIGAUX, R. RYCKEBOER et A. DE WOLF (eds), *De verhouding tussen het Arbitragehof, de Rechterlijke Macht en de Raad van State / Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat*, Bruges, die Keure, Bruxelles, La Charte, 2006.

(4) Constitution, art. 144 et 145.

(5) Voy., à cet égard, la contribution de Marc Verdussen, *supra*.

(6) Le partage des compétences entre le juge *a quo* et la Cour constitutionnelle quant à l'interprétation de la norme en cause ne sera pas abordé dans cette contribution. Voy. notam-

1. *La détermination des normes contrôlées*

Dès ses premiers arrêts, la Cour constitutionnelle belge a mis l'accent sur l'importance du rôle dévolu au juge *a quo* : c'est lui qui décide de poser la question et c'est lui qui la formule. Le juge constitutionnel ne peut en aucun cas se substituer au juge saisi du litige pour établir les faits, déterminer le droit applicable ou appliquer le droit aux faits. Seul lui revient la mission de trancher la question de validité que lui soumet le juge *a quo* à propos de règles législatives que ce dernier envisage d'appliquer au litige. « Il appartient en règle au juge qui pose la question préjudicielle de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis et d'apprécier si la réponse à la question posée est utile à la solution du litige qu'il doit trancher »(7). « Même si la Cour (d'arbitrage) estimait que le juge n'a pas correctement déterminé les textes applicables aux faits du litige, elle ne peut pas corriger les questions sur ce point. Elle ne peut davantage statuer sur l'applicabilité aux faits de la cause d'une norme qui ne lui a pas été soumise par la décision de renvoi »(8).

Le mécanisme préjudiciel instaure un rapport de juge à juge, par-delà les parties au litige. Ces parties peuvent faire valoir leur point de vue devant le juge constitutionnel(9), mais leur intervention n'est ni essentielle ni déterminante. Elles ne peuvent donc pas faire renaître devant la Cour un débat clôturé devant le juge *a quo*.

Les termes de la saisine ont été arrêtés par le juge *a quo* ; la Cour constitutionnelle ne fonctionne pas comme un juge d'appel. Elle refuse tant les nouvelles questions suggérées par une partie que l'extension de sa saisine. Quelques arrêts récents illustrent le propos. « Il n'appartient ni aux parties ni, en règle, à la Cour de contester l'application ou l'interprétation des dispositions que le juge *a quo* soumet au contrôle de la Cour ou qu'il juge applicables au litige qu'il doit trancher. Sans préjudice de la possibilité, pour la Cour, de reformuler une question préjudicielle, ce n'est que dans l'hypothèse d'une erreur manifeste que la Cour pourrait estimer ne pas devoir y répondre »(10). « Il n'appartient ni aux parties ni, en règle et comme le relève le Conseil des ministres, à la Cour d'apprécier l'intérêt pour les parties devant le juge *a quo* de la question que celui-ci adresse à la Cour »(11).

ment, sur cette question délicate, J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « La réception des décisions d'une cour constitutionnelle sur renvoi préjudiciel. L'exemple de la Cour d'arbitrage de Belgique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2003, n° 14, pp. 87 à 89, ainsi que A. ARTS, I. VEROUGSTRAETE, R. ANDERSEN, G. SUETENS-BOURGEOIS, M.-F. RIGAUX, R. RYCKEBOER et A. DE WOLF (eds), *op. cit.*

(7) C.C., arrêt n° 88/2010, du 8 juillet 2010, B.3.2. Voy. aussi C.C., arrêt n° 22/2010, du 25 février 2010, B.2.2.

(8) C.A., arrêt n° 13, du 25 mars 1986, B.1.

(9) *Infra.*

(10) C.C., arrêt n° 198/2009, du 17 décembre 2009, B.4.2.

(11) C.C., arrêt n° 184/2009, du 12 novembre 2009, B.2.2.



La Cour se montre ensuite très respectueuse des compétences exclusives du juge *a quo*, parfois même contre le gré de celui-ci. Elle ne s'immisce pas dans la détermination des règles de droit applicables au litige et, si le juge devait l'y inviter, en lui demandant, par exemple, si telle norme peut s'appliquer au litige, elle reformule la question autour de son noyau – telle norme viole-t-elle la Constitution ? – . La première partie de la question préjudicielle ressort du domaine exclusif du juge *a quo*. « Il appartient en principe au juge *a quo* de vérifier s'il est utile de poser une question préjudicielle à la Cour au sujet des dispositions qu'il estime applicables au litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider de ne pas répondre à la question. (...) Il n'apparaît pas que le juge *a quo* ait posé à la Cour une question qui ne soit manifestement pas pertinente pour trancher le litige qui lui est soumis »(12).

La Cour a toutefois fixé une limite : lorsque le juge *a quo* ne précise ni dans les termes de la question, ni dans les motifs de sa décision quelles dispositions de la loi sont soumises au contrôle de la Cour, la question n'est pas suffisamment précise. « Permettre que soient posées des questions à ce point vagues et générales conduirait en outre à mettre en péril le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, étant donné que la partie qui intervient pour défendre les dispositions législatives en cause n'est pas en mesure de fournir une défense utile »(13).

La doctrine relève que « la jurisprudence de la Cour s'est quelque peu infléchie » en la matière, lorsqu'une modification intervient en fait ou en droit dans le litige(14). Il arrive que la Cour interroge alors le juge sur la pertinence de la question ou lui renvoie l'affaire en décidant que la question n'appelle pas de réponse(15). Il faut reconnaître que le grand absent au cours de la procédure devant la Cour constitutionnelle est le juge *a quo*, qui, à la différence des parties au litige(16), n'a pas la possibilité d'intervenir pour préciser au besoin l'objet du débat constitutionnel(17). Le dialogue de juge à juge n'est en réalité pas organisé sur un plan procédural.

(12) C.C., arrêt n° 51/2008, du 13 mars 2008, B.5.2. Voy. aussi l'arrêt n° 88/2010 déjà cité : « Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse. L'on peut déduire de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* estime que l'arrêté ministériel attaqué devant lui doit être contrôlé au regard de la disposition en cause, dans sa version applicable au moment où l'arrêté ministériel a été adopté. La réponse à la question préjudicielle posée est par conséquent manifestement utile à la solution du litige qu'il doit trancher » (B.3.2. et B.3.3.). Voy. également l'arrêt n° 22/2010 déjà cité, B.2.3.

(13) Arrêt n° 60/2002 du 28 mars 2002.

(14) M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *op. cit.*, p. 199.

(15) Voy. les exemples donnés par ces auteurs.

(16) Voy. *infra*.

(17) Voy. sur cette question, J. VAN COMPERNOLLE, « La Cour d'arbitrage et le juge judiciaire », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 200 et H. SIMONART, « Les aspérités d'un contrôle de constitutionnalité polymorphe », in A. ARTS, I. VEROUSTRATE,

2. La détermination des normes de référence

La Cour constitutionnelle est la gardienne de la Constitution. L'on peut donc comprendre qu'elle affirme plus résolument ses compétences lorsqu'il s'agit de préciser au regard de quelles normes de référence son contrôle de la loi va s'exercer. Il s'agit du cœur de la mission qui lui a été confiée. Le pouvoir que lui reconnaît la loi spéciale de reformuler la question⁽¹⁸⁾ poursuit principalement cet objectif. Lorsqu'un juge interroge la Cour sur la conformité d'un décret ou d'une loi à telle règle précise de la Constitution ou de la loi de réformes institutionnelles, la Cour n'hésite pas à ouvrir son champ de vision, de manière à confronter la norme législative à l'ensemble des règles prises par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Un mouvement en sens inverse se dessine par ailleurs. Au fil de ses arrêts, particulièrement au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, la Cour s'est montrée plus exigeante dans la détermination du problème de constitutionnalité. Elle attend du juge une précision de la question, qui s'apparente aux exigences imposées pour la requête en annulation. Il revient au juge *a quo* de préciser quelle norme constitutionnelle serait violée et en quoi consisterait la violation. « Le juge doit être synthétique et concis quand, dans le dispositif de sa décision, il pose la question. Mais il doit être explicite et complet quand, dans les motifs, il expose pourquoi il interroge la Cour »⁽¹⁹⁾. Au contentieux de l'égalité, il doit donc préciser quelle catégorie de personnes peut être comparée de manière pertinente avec la catégorie qui serait victime d'une discrimination. « Le contrôle de normes législatives, confié à la Cour, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique qu'une catégorie de personnes déterminée prétendument discriminée fasse l'objet d'une comparaison pertinente par rapport à une autre catégorie. Lorsque ni la question préjudicielle ni les motifs de la décision de renvoi ne permettent d'établir quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles et lorsqu'il est en outre impossible d'en déduire en quoi la disposition litigieuse violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle ne contient pas les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer »⁽²⁰⁾. La Cour s'en explique : « Non seulement il (ne lui appartient pas) d'examiner une différence de traitement à propos de laquelle elle devrait préciser elle-même les catégories à comparer mais, en outre, admettre que soit posée une telle question préjudicielle compromettrait le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, dès lors que les parties qui, le cas échéant, souhaitent intervenir

R. ANDERSEN, G. SUETENS-BOURGEOIS, M.-F. RIGAUX, R. RYCKEBOER et A. DE WOLF (eds), *op. cit.*, pp. 387-388.

(18) Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 27, § 2.

(19) P. MARTENS, « Les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle », in M. LEROY (éd.), *Actualité en droit public*, Bruxelles, Bruylant, pp. 1 à 27, ici p. 21.

(20) C.C., arrêt n° 27/2008, du 28 février 2008, B.3.1. et arrêt n° 26/2009, du 18 février 2009, B.3.1. Voy. aussi l'arrêt n° 177/2003, du 17 décembre 2003, B.2.

à la cause devant la Cour n'ont pas la possibilité de le faire efficacement. Il en est particulièrement ainsi pour les parties qui interviendraient pour défendre la disposition en cause, lesquelles ne seraient alors pas en mesure de fournir une défense utile »(21).

II. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Comment se déroule la procédure devant la Cour constitutionnelle au contentieux préjudiciel ? Quelle place est accordée au justiciable pour faire valoir son point de vue ?

Il convient tout d'abord de faire remarquer que la procédure devant la Cour ne peut démarrer qu'au moment où la Cour reçoit la décision qui pose la question préjudicielle. Cela semble relever de l'évidence, mais au regard de l'exigence du délai raisonnable, il est utile de le rappeler. En effet, la loi organique impose à la Cour de statuer dans un délai de douze mois, maximum(22), qui commence à courir à dater de la date de réception de la décision de renvoi. L'on a dû malheureusement constater à différentes reprises qu'un délai de quelques semaines, voire de quelques mois, séparait la date du jugement ou de l'arrêt de la date de son envoi(23).

Dès la réception de la question par le greffe de la Cour, l'affaire reçoit un numéro de rôle qui détermine la composition du siège, en ce compris la détermination des juges-rapporteurs(24).

Il revient aux juges-rapporteurs de déterminer d'emblée si une procédure rapide, appelée « procédure préliminaire »(25), peut être appliquée à l'affaire. La loi organique distingue deux types de cas, relevant de sièges distincts. Dans les premières hypothèses, la Cour est manifestement incompétente ou la question manifestement irrecevable (pour imprécision, par exemple(26)) ; l'arrêt sera rendu par une chambre restreinte, composée du président et des deux juges-rapporteurs. Dans les seconds cas, la question manque manifestement de fondement ou appelle un arrêt de réponse immédiate ; l'arrêt sera rendu par le siège ordinaire qui est composé des deux présidents et de cinq juges, dont les juges-rapporteurs. Dans tous les cas, les juges-rapporteurs doivent faire rapport au siège, dans un délai de trente jours au maximum. Ils rédigent des conclusions qui seront ensuite communiquées aux parties

(21) Arrêt n° 27/2008, cité, B.4. Voy. également P. MARTENS, *op. cit.*, p. 22.

(22) Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 109.

(23) Voy. J. VAN COMPERNOLLE, *op. cit.*, p. 197.

(24) Voy. loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 69 à 73.

(25) Pour plus de précisions sur cette procédure, voy. notamment M. VAN OVERSTRAETEN, « Les modifications relatives à la procédure préliminaire devant la Cour d'arbitrage », in *La Cour d'arbitrage vingt ans après – Analyse des dernières réformes*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 221 à 250.

(26) Voy. les arrêts n° 191/2002, du 19 décembre 2002 et n° 44/2003, du 9 avril 2003, par exemple.

au litige. Ces parties disposent d'un délai de quinze jours, à compter de la réception de la notification des conclusions, pour introduire un mémoire justificatif. Il s'agit du seul moyen pour elles de défendre leur point de vue. La loi organique ne prévoit pas d'autres possibilité de défense écrite ou orale, sauf si la procédure préliminaire est interrompue par le siège.

Sauf application de la procédure préliminaire, la procédure se déroule en quatre étapes.

Dans un premier temps, la Cour rend publique la décision de renvoi. Elle fait publier au journal officiel, le *Moniteur belge*, un avis indiquant l'auteur et l'objet de question préjudicielle(27). Elle notifie par ailleurs cette décision au Conseil des ministres, aux gouvernements de région et de communauté, aux présidents des assemblées législatives, ainsi qu'aux parties au litige devant la juridiction qui a posé la question préjudicielle(28).

Dans un deuxième temps, les parties ont la possibilité d'échanger des écrits de procédure. Les destinataires des notifications peuvent adresser à la Cour un mémoire dans un délai de 45 jours qui prend cours à la date de la réception de la notification(29). Les personnes justifiant d'un intérêt dans la cause devant la juridiction *a quo* peuvent adresser un mémoire à la Cour dans un délai de 30 jours à dater de la publication au journal officiel(30). Le greffier de la Cour notifie une copie des mémoires reçus aux parties qui sont intervenues. Ces parties peuvent adresser à la Cour un mémoire en réponse dans un délai de 30 jours à dater de la réception de la notification(31).

Dans un troisième temps, la Cour décide de la mise en état de l'affaire(32). Elle entend les juges-rapporteurs et vérifie si des mesures d'instruction sont nécessaires. « L'ordonnance décidant que l'affaire est en état fixe le jour de l'audience et énonce les questions soulevées lors de la mise en état, auxquelles les parties seront invitées à répondre, soit par un mémoire complémentaire à introduire dans le délai fixé dans l'ordonnance, soit verbalement à l'audience »(33).

Dans un quatrième temps, a lieu l'audience publique(34). Les parties sont averties de la date au moins quinze jours à l'avance. Il s'agit de la phase orale de la procédure. Les débats sont en principe publics. Après

(27) Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 74. Ces avis sont également repris sur le site de la Cour sous la rubrique Affaires pendantes.

(28) Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 77.

(29) *Ibid.*, art. 85.

(30) *Ibid.*, art. 87, § 1^{er}. La Cour a progressivement étendu cette possibilité aux parties à un litige similaire, compte tenu de l'autorité de chose jugée renforcée de l'arrêt à intervenir. Voy., sur cette évolution de jurisprudence, M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *op. cit.*, pp. 287-288.

(31) Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 89, § 1^{er}. Une copie de ces mémoires en réponse sera aussi transmise aux parties par le greffier.

(32) Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 90.

(33) *Ibid.*, al. 2.

(34) *Ibid.*, art. 103 à 106.

le rapport du premier juge-rapporteur et le rapport complémentaire du second juge-rapporteur, les parties qui ont déposé un mémoire peuvent présenter leurs observations orales. Elles sont aussi invitées à répondre aux éventuelles questions des membres du siège.

Lorsque les débats sont clos, l'affaire est mise en délibéré. « Les délibérations de la Cour sont secrètes »(35). Une réouverture des débats est toujours possible(36).

La sixième et dernière étape de la procédure consiste à rendre publique la décision de la Cour. Les arrêts sont prononcés en audience publique(37). Ils sont notifiés à la juridiction qui a posé la question préjudicielle, aux parties au litige et aux institutionnels(38). Ils sont publiés au *Moniteur belge* et dans un recueil officiel(39). Ils sont, par ailleurs, mis en ligne sur le site de la Cour dès le jour du prononcé.

CONCLUSION

Le Président Paul Martens a écrit, de manière enthousiaste, que « la question préjudicielle est un prodigieux instrument mis dans les mains du juge. Jadis, il devait appliquer même la loi qu'il savait injuste : *dura lex sed lex*. Désormais, il ne peut plus se retrancher derrière son statut servile : si la loi est inconstitutionnelle, il doit interroger la Cour pour qu'elle lui permette d'en écarter l'application »(40).

Bien manier le mécanisme préjudiciel requiert toutefois une bonne connaissance des ressorts de ce mécanisme et des principes du contentieux constitutionnel, qui demeure un contentieux objectif, même lorsque le juge constitutionnel est saisi par une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif, seule saisie du litige concret(41).

(35) Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 108.

(36) *Ibid.*, art. 107.

(37) *Ibid.*, art. 110.

(38) *Ibid.*, art. 113.

(39) *Ibid.*, art. 114.

(40) P. MARTENS, *op. cit.*, pp. 1 à 27, ici, p. 27.

(41) Voy. encore sur ce thème, P. MARTENS, « Le contrôle préjudiciel de constitutionnalité est-il un art abstrait ? », in *Mélanges en hommage à Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 423-450.