

Billet de la semaine



En marge de l'affaire Chirac à Paris.

Questions de priorité.

Le 8 mars 2011, la onzième chambre du tribunal de grande instance de Paris a ordonné la transmission à la Cour de cassation d'une question formulée en ces termes : « Les dispositions des articles 7 et 8 du Code de procédure pénale qui, telles qu'interprétées de façon constante par références à l'article 203 du même Code, permettent l'extension des effets d'un acte interruptif de prescription à l'égard d'une infraction aux infractions qui lui sont connexes, portent-elles atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, et plus exactement au principe fondamental reconnu par les lois de la République de prescription de l'action publique, ainsi qu'aux principes de prévisibilité et de légalité de la loi, garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme? »

Si elle n'avait été soulevée dans le contexte de l'affaire dite des « emplois fictifs de la ville de Paris », cette « question prioritaire de constitutionnalité », selon la terminologie juridique française, n'aurait sans doute pas retenu autant l'attention, des juristes, certes, mais davantage encore des médias, suscitant dès lors les réactions émotives et passionnelles que l'on sait.

Le Conseil constitutionnel français venait à peine de célébrer, non sans une certaine pompe chère à son président, Jean-Louis Debré, la première année d'existence de la « Q.P.C. », acronyme devenu familier des prétoires français : ce n'est, en effet que depuis le 1^{er} mars 2010 que tout justiciable peut, en France, demander au Conseil constitutionnel, en vertu de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner un moyen tiré de ce qu'une disposition législative méconnaît les droits et les libertés que la Constitution garantit. En Belgique, la Cour d'arbitrage (aujourd'hui Cour constitutionnelle) a rendu son premier arrêt préjudiciel le 25 mars 1986⁽¹⁾.

**Belgique - France :
une même inspiration,
mais des règles du jeu différentes.**

Bien que procédant d'une même inspiration révélée par une terminologie analogue, la question prioritaire de constitutionnalité française et la question préjudicielle du droit belge diffèrent tant sur le plan de l'effet des décisions rendues par les deux juridictions constitutionnelles que sur leur mode de saisine. Alors qu'au contentieux préjudiciel, la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour constitutionnelle n'a pas d'effet direct sur l'existence de la norme invalidée, celle-ci subsistant dans l'ordre juridique belge aussi longtemps qu'elle n'aura pas été abrogée par le législateur sanc-

tionné ou annulée conformément à l'article 4, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle⁽²⁾, la disposition déclarée inconstitutionnelle fondée sur l'article 61-1 de la Constitution française est abrogée à compter de la publication au *Journal officiel*, de la décision du Conseil constitutionnel.

Cependant, le mode de saisine des deux juridictions est, lui aussi, sensiblement différent. Alors qu'en Belgique, la Cour constitutionnelle est directement saisie de la question par les juridictions, quel que soit leur rang ou quelle que soit leur nature, un mécanisme de filtrage est prévu en France qui réserve à la Cour de cassation pour les juridictions de l'ordre judiciaire et au Conseil d'État, pour les juridictions administratives, d'examiner si la question prioritaire que leur adresse à elles d'abord les juges saisis d'une demande de question prioritaire, doit ou non être renvoyée au Conseil constitutionnel⁽³⁾. Le mécanisme ainsi institué est relativement complexe.

Un premier filtrage en effet est opéré par la juridiction elle-même, saisie d'une demande de question dans le cadre de la procédure en cours : elle peut ainsi décider de ne pas transmettre la question à la Cour de cassation ou au Conseil d'État si elle considère que la question ne porte pas sur une disposition législative applicable au litige ou à la procédure, ou constituant le fondement des poursuites; elle ne transmettra pas non plus la question si elle est dépourvue de sérieux, s'entendant que la disposition contestée aurait déjà été déclarée conforme à la Constitution, sauf changement des circonstances. Le tribunal correctionnel de Paris aurait donc pu, au terme de ce premier examen, refuser de transmettre la question à la Cour de cassation. Ce qu'il ne fit pas en l'espèce. Il appartiendra donc à la Cour de cassation à présent saisie de transmettre ou non la question, dans un délai de trois mois, pour qu'elle soit examinée cette fois par le Conseil constitutionnel, qui dispose à son tour d'un même délai pour, enfin, trancher la question. Pendant ce temps, comme en Belgique, la procédure est suspendue devant le juge du fond. C'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut comprendre le terme de « prioritaire » choisi en France, de préférence à celui de « préjudiciel » retenu en droit belge, dans la ligne même du concept du droit communautaire. La question de constitutionnalité doit être tranchée avant toute autre décision au fond.

Si l'on ne peut que se féliciter de l'existence qui se généralise dans beaucoup d'États de droit d'un contrôle de constitutionnalité élargi aux justiciables par la voie du contentieux préjudiciel, on ne saurait ignorer qu'il porte en lui des

difficultés institutionnelles liées aux rapports respectifs entre les différents organes chargés non seulement d'élaborer les normes législatives et l'institution chargée de les contrôler, mais aussi, comme en l'espèce au contentieux préjudiciel, entre les différentes juridictions impliquées dans le renvoi préjudiciel. À cet égard, l'affaire française qui nous retient ici, a mis à jour l'existence de conflits, réels ou potentiels, entre la juridiction constitutionnelle et la Cour de cassation qui ne sauraient laisser indifférents les juristes, ayant déjà suscité l'émotion dans l'opinion.

Il faudrait en effet à tout prix éviter qu'en France, comme on a voulu l'éviter en Belgique, les juridictions chargées de veiller au respect de la constitutionnalité des règles de droit, enjeu essentiel d'une démocratie digne de ce nom, ne sombrent dans des querelles d'investiture qui fassent se transformer un débat fondamental en un échange d'arguments et d'écrits de procédure tel qu'on en connaît devant les juges de police quand il s'agit de faire appliquer des règles de priorité.

Les juges entre guerre et paix.

Préséance du Conseil constitutionnel ou de la Cour de cassation? Priorité de la jurisprudence de l'un ou de l'autre? Le respect de la Constitution implique-t-il aussi celui des normes du droit international? Et, là encore, à qui des deux, voire des trois juridictions, il ne faudrait pas oublier le Conseil d'État dans toute cette affaire, revient la priorité du contrôle? Tiens, à propos, n'a-t-on pas omis la Cour de justice de l'Union européenne? Non, elle a, le 22 juin 2010, rendu à la demande de la Cour de cassation de France, un arrêt *Melki* tendant à lui faire dire pour droit qu'il ne revenait pas à une juridiction constitutionnelle, en l'occurrence le Conseil constitutionnel, de se prononcer sur la constitutionnalité d'une règle législative en raison de sa contrariété avec le droit européen. Les praticiens du droit constitutionnel savent que de nombreux gouvernements, dont le gouvernement belge, sont intervenus devant la juridiction luxembourgeoise pour soutenir le point de vue de la juridiction constitutionnelle française, et que depuis que l'arrêt a été rendu, chacune des juridictions concernées, tant en France qu'en Belgique, lit dans l'arrêt ce qu'il lui plaît d'y trouver.

Si l'on a reproduit en tête de ce billet, l'intégralité de la question transmise par le tribunal correctionnel de Paris à la Cour de cassation, c'est parce qu'elle témoigne d'une autre querelle encore entre les deux juridictions : la question transmise ne vise pas seulement des règles du Code de procédure pénale, mais ces règles, « telles qu'elles sont interprétées », c'est-à-dire, telles qu'elles sont interprétées par les juridictions, sous le contrôle de la Cour de cassation...

Comme en l'espèce, c'est bien cette interprétation qui fait l'objet des critiques du prévenu auteur de la question devant le juge du fond, imagine-t-on que la Cour de cassation, chargée de transmettre la question au Conseil constitutionnel, le fasse et, le cas échéant de « gaité de cœur », sachant en outre, que dans deux arrêts du 6 et du 14 octobre 2010, le Conseil a jugé qu'on avait le droit de contester devant lui non seulement la disposition législative comme telle mais aussi « la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère

(1) La Cour d'arbitrage a rendu son premier arrêt le 5 avril 1985, au contentieux de la suspension. Sur la Cour constitutionnelle, voy. M.-F. RIGAUX et B. RENAULT, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

(2) L'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle consacre le principe de la relativité des arrêts rendus au contentieux préjudiciel par la Cour. Ce principe est toutefois tempéré par l'article 26, § 2, 2^o, de la même loi. Par ailleurs, un nouveau délai de six mois est ouvert qui permet à toute personne intéressée de demander l'annulation d'une norme déclarée inconstitutionnelle au contentieux préjudiciel.

(3) En Belgique un mécanisme de filtrage existe aussi, qui est exercé directement par la Cour constitutionnelle : elle peut mettre fin à l'examen d'une affaire soit lorsque la question préjudicielle est manifestement irrecevable ou qu'elle n'entre pas dans ses compétences (article 71 de la loi spéciale), soit que l'on doit manifestement répondre par la négative à la question préjudicielle (article 72).

à cette disposition »⁴? C'est la théorie dite du « droit vivant », telle qu'elle a été élaborée par la Cour constitutionnelle italienne. Quel réseau! On verra dans quelque temps si la collégialité dans le partage des compétences est autre chose que la poésie de la concurrence.

Quand, ensuite, on s'interroge sur le mode de composition du Conseil constitutionnel qui, s'il devait être saisi en l'espèce, ne trouverait plus peut-être que trois membres jugés aptes à siéger, à défaut pour les huit autres d'être considérés comme impartiaux, soit à raison de leur qualité immédiate, soit parce qu'ils auraient été nommés discrétionnairement par l'une des personnes parties au procès! Comme ce nombre ne suffit pas à respecter le prescrit légal relatif à la composition du siège, il ne resterait plus à l'auteur, infortuné, de la question qu'à s'adresser... à la Cour européenne des droits de l'homme pour mettre en cause la législation de la République française au regard du droit de la Convention.

On peut comprendre le désarroi sinon la colère des citoyens qui se demandent, parfois sans en connaître tous les ressorts, s'ils ne sont pas victimes d'une supercherie et si, en définitive, ce ne serait pas toujours en faveur des plus nantis, et en particulier des responsables politiques que joueraient les règles de la priorité, de droi-

Il serait dangereux de se laisser entraîner dans ce raisonnement poujadiste. On a tenté de montrer que l'institution de la Q.P.C. en droit français procédait d'une tout autre intention. Ce qui, par contre, doit inquiéter, c'est que le bénéfice d'une institution vertueuse soit perturbé par un parasitage institutionnel qui a pour effet, en l'espèce, que de hauts magistrats à qui il a été donné une mission essentielle, ne comprennent pas que cette mission doit être partagée, qu'il ne s'agit pas tant, pour poursuivre l'image de la circulation routière, de chercher laquelle des juridictions chargées du contrôle du respect du droit constitutionnel — elles le sont toutes à leur manière — circule sur la route prioritaire, mais de comprendre qu'on a imaginé sur les autoroutes des échangeurs pour éviter des croisements dangereux et pour que d'une voie rapide à l'autre, chacun puisse poursuivre sa route sans entrave.

Lorsque, s'agissant du service public de la justice, les différents acteurs sont chargés des intérêts d'un tiers, le justiciable, il conviendrait qu'ils ne se muent pas en conducteurs fantômes.

Marie-Françoise RIGAUX

(4) Décisions n° 2010/39 QPC du 6 octobre 2010 et n° 2010/52 QPC du 14 octobre 2010.

Pour connaître nos dernières
parutions, consultez et
commandez en direct sur :
www.larcier.com

Il y a ... ans



La législation belge en 1911.

Comme nous l'avions fait l'an dernier, nous commencerons par évoquer brièvement le cadre de l'activité politique en Belgique pendant la période à laquelle s'attache ce billet. 1911 voit une crise politique qui n'est aucunement liée à des élections. Le 8 juin, le gouvernement Schollaert démissionne¹. Dès le 17 juin, un nouveau gouvernement est sur pied². Certains ministres demeurent à leur poste : le comte de Broqueville (Chemins de fer, Postes et Télégraphes; sans avoir le titre de premier ministre, il est le chef de file du nouveau cabinet), Julien Davignon (Affaires étrangères), Paul Berryer (Intérieur), Armand Hubert (Industrie et Travail), le général Hellebaut (Guerre), Jules Renkin (Colonies). Quatre nouveaux venus apparaissent : Henri Carton de Wiart (Justice; il sera le père, en 1912, de la loi sur la protection de l'enfance), Michel Levie (Finances), Prosper Poulet (Sciences et Arts), Aloïs Van de Vyvere (Agriculture et Travaux publics)³.

Poursuivons par un mot sur les budgets. La Belgique est décidément installée dans l'habitude de les élaborer avec retard. Seuls les budgets des voies et moyens et des dotations avaient été votés avant le 1^{er} janvier 1911. Pendant l'année, celui du ministère des Colonies fait l'objet d'une loi du 29 mars, ce qui n'est pas encore si tard, mais les autres ne sont adoptés que soit fin juillet (Intérieur), soit entre le 7 et le 12 août. À la fin de l'année, le Parlement persiste dans sa démarche des années antérieures : seuls les budgets des voies et moyens, des dotations et des dépenses extraordinaires du Congo sont votés.

L'activité législative ne se limite — heureusement — pas aux finances publiques⁴. Le législateur accorde la naturalisation à vingt et une personnes (lois des 2 juin et 1^{er} août)⁵. La commune de La Panne est créée, détachée de celle d'Adinkerke (loi du 24 juillet). La compétence des juges de paix est étendue, tant quant au

montant de la demande⁶ que quant à la matière (loi du 12 août)⁷. Des conseils de prud'hommes sont établis à Malines, Turnhout, Forest, Hal, Nivelles, Saint-Josse-ten-Noode, Tubize, Vilvorde, Lessines, Comblain-au-Pont, Jemeppe, Dinant (loi du 20 septembre). Le préliminaire obligatoire de conciliation est supprimé, comme étant devenu une formalité inutile et ralentissant la procédure (loi du 12 août).

Une loi du 5 juin sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers mineurs oblige les exploitants de mines à assurer leurs ouvriers à la Caisse générale de retraite, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société mutualiste ou d'une caisse de prévoyance. L'on a eu droit à quelques belles envolées lyriques, comme celles-ci : « La femme, compagne dévouée de l'ouvrier, qui lui aura fait la vie plus douce ou le travail plus facile en lui préparant une maison soignée et réconfortante, sera-t-elle exclue des bienfaits de la pension? » (rapport de la commission de la Chambre des représentants, *Pasin.*, 1911, p. 89); « L'obligation affaiblit en effet le sentiment viril et salulaire de la prévoyance : elle obscurcit le sentiment, la notion même du devoir. L'ouvrier qui volontairement, librement, épargne une partie de son salaire pour se créer une pension pour ses vieux jours, s'ennoblit » (même rapport, *Pasin.*, p. 91).

Une autre loi de la même date complète la législation sur les mines, minières et carrières, en raison de la découverte, en 1902, de mines de charbon dans le Limbourg et dans la province d'Anvers. Des parlementaires socialistes souhaitaient voir l'exploitation de ces gisements assurée par l'État ou par une société nationale. Cette solution n'a pas été retenue, mais une réserve a été établie dans le Limbourg, réserve ne pouvant faire l'objet que de concessions accordées par la loi.

Un peu plus tard, une loi du 10 août interdit le travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, quel que soit leur âge. Le repos nocturne doit compter un minimum de onze heures, englobant l'intervalle de 9 heures du soir à 5 heures du matin. La Belgique ne fait ainsi que transposer en droit interne les principes posés par une convention internationale conclue à Berne en 1906.

Une loi du 12 août accorde la personnalisation civile aux Universités de Bruxelles et de Louvain. Aussi bizarre que cela puisse paraître, ces deux institutions ne possédaient pas la personnalité civile, ce qui n'était pas sans susciter de sérieuses difficultés, notamment en matière patrimoniale. Elles n'auraient pu recourir à la forme de l'association sans but lucratif, puisque cette espèce de personne morale n'a été créée qu'en 1921.

À la même date, le législateur modifie les dispositions du Code de commerce en matière d'abordage ainsi que d'assistance et de sauvetage maritimes, après la signature de deux conventions internationales. Tout acte de sauvetage ayant eu un résultat utile donne ainsi droit à

(1) Le gouvernement s'était enlisé dans l'affaire du « bon scolaire », document qui aurait été remis aux parents des élèves de l'enseignement primaire et sur la base duquel les subsides auraient été répartis entre les écoles officielles et les écoles libres. Inquiet devant la vigueur de l'opposition suscitée par ce projet, le Roi avait, à l'insu de Schollaert, consulté les ministres d'État. Avisé ultérieurement par le souverain, Schollaert n'a pu que constater qu'il a perdu la confiance royale et il a présenté la démission du cabinet. Sur cette affaire, généralement considérée comme une révocation déguisée, voy. J. STENGERS, *L'Action du Roi en Belgique depuis 1831*, pp. 64 à 66.

(2) C'était plus facile que de nos jours : le parti catholique disposait de la majorité absolue dans les deux Chambres.

(3) Renkin, Carton de Wiart, Poulet et Van de Vyvere seront premiers ministres entre les deux guerres mondiales.

(4) Il va de soi que nous ne pouvons examiner ni même citer ici toutes les lois adoptées pendant l'année qui nous occupe.

(5) Soit quatre grandes naturalisations et dix-sept naturalisations ordinaires.

(6) Pour la compétence générale, 100 francs en dernier ressort, 600 francs en premier ressort; 600 francs par an pour les pensions alimentaires; pour les loyers, 100 francs en dernier ressort, sans limitation en premier ressort.

(7) Le juge de paix peut désormais autoriser la femme mariée à ester en justice devant lui. Auparavant, elle devait s'adresser au tribunal civil.