

L'exemple de la Cour constitutionnelle de Belgique

Jean Spreutels

Président de la Cour constitutionnelle de Belgique

1. Aspects généraux du caractère contradictoire de la procédure devant la Cour constitutionnelle

1.1 – La procédure devant la Cour constitutionnelle est essentiellement écrite, inquisitoire, gratuite et contradictoire. Ce caractère contradictoire résulte de dispositions législatives et réglementaires, dont des directives émises par la Cour, de la jurisprudence et d'usages.

1.2 – Aucun texte ne prévoit expressément que la procédure devant la Cour doit être contradictoire. Mais la façon dont la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle organise la procédure traduit sans équivoque la volonté du législateur de garantir le respect du principe du contradictoire devant la Cour. Ainsi, cette loi dispose explicitement que lorsque la Cour entend les parties, cela doit se faire « contradictoirement ». Elle indique aussi que lorsque la Cour décide d'entendre d'autres personnes, les parties et leurs avocats sont convoqués. Il en va de même en cas de descente sur les lieux. L'ordonnance fixant la mission des experts est communiquée aux parties. La minute du rapport d'expertise est déposée au greffe et les parties en sont avisées.

1.3 – Dans la procédure ordinaire, la Cour, saisie soit d'un recours en annulation, soit d'une question préjudicielle fait publier un avis détaillé au journal officiel. Cet avis, indique, selon le cas, l'auteur et l'objet du recours ou la teneur de la question préjudicielle ainsi que le numéro de l'affaire au rôle de la Cour. En même temps, le recours ou la décision de renvoi de la question préjudicielle est communiqué par le greffe au gouvernement fédéral et aux gouvernements des entités fédérées, ainsi qu'aux présidents des assemblées législatives. Les décisions de renvoi de questions préjudicielles sont aussi notifiées aux parties devant la juridiction de renvoi. Tous les destinataires de ces notifications, ainsi que toute personne justifiant d'un intérêt peuvent faire parvenir un mémoire à la Cour. L'envoi de ce mémoire les rend « parties au litige ».

Le greffe notifie les mémoires reçus à toutes les parties. Chaque partie peut faire parvenir un second mémoire au greffe. Tous les mémoires reçus sont, à nouveau, adressés par le greffe aux autres parties. De la sorte, aussi bien dans une procédure sur recours en annulation que dans une procédure sur question préjudicielle, chaque partie devant la Cour, requérant, Conseil des ministres, gouvernement fédéré, partie intéressée, dispose de la possibilité de s'exprimer dans deux écrits de procédure.

À la fin des délais impartis pour l'échange des mémoires, la Cour procède à la « mise en état » de l'affaire, c'est-à-dire qu'elle constate que l'affaire est en état d'être jugée. Elle peut décider à ce moment de poser des questions complémentaires aux parties et, éventuellement, de les entendre au cours d'une audience publique.

1.4 – Dans les affaires qui font l'objet d'une procédure simplifiée, le rapport des juges rapporteurs est communiqué, selon le cas, à la partie requérante, aux parties devant la juridiction de renvoi et, si le rapport conclut à une violation manifeste de la Constitution, au Conseil des ministres fédéral, aux gouvernements des entités fédérées et aux présidents des assemblées. Tous les destinataires de ces notifications disposent d'un délai de 15 jours pour faire parvenir leurs observations à la Cour. Après avoir reçu ces observations, la Cour décide soit de mettre fin à l'affaire par un arrêt conforme aux conclusions des juges-rapporteurs, soit d'entamer la procédure ordinaire.

1.5 – Pour le surplus, la Cour a adopté un règlement d'ordre intérieur dont l'article 2 l'autorise à arrêter des directives de procédure lorsque la mise en œuvre des règles de procédure établies par la loi spéciale appelle une interprétation ou des précisions. Elle l'a fait dans deux situations, organisant elle-même en détail le caractère contradictoire de la procédure.

1.6 – En application de l'une de ces directives, lorsqu'une demande de suspension de la norme attaquée est introduite, la Cour fixe une audience et invite le Conseil des ministres, les gouvernements des entités fédérées et les présidents d'assemblées législatives à communiquer des observations écrites dans le délai qu'elle détermine. La Cour a ainsi, par voie de directive, organisé elle-même le caractère contradictoire de la procédure sur demande de suspension.

1.7 – Une autre directive concerne les mémoires tardifs. Ici aussi, la Cour organise le caractère contradictoire de la procédure par laquelle le mémoire introduit hors délai est écarté, en permettant à l'auteur de ce mémoire de faire valoir ses observations par écrit au sujet du dépassement du délai.

1.8 – Plusieurs principes développés par la jurisprudence constitutionnelle montrent que la Cour est attentive à assurer le respect du contradictoire. Par exemple, elle interprète l'article 6 de la loi spéciale, qui indique que la requête en annulation doit contenir un « exposé des faits et moyens », à la lumière du respect du contradictoire.

Dans le même souci, la Cour n'admet pas qu'une partie renvoie aux arguments qu'elle a développés à l'occasion d'une autre affaire si toutes les parties en présence ne sont pas les mêmes, estimant que tolérer une telle pratique porterait atteinte aux droits de la défense.

1.9 – Au contentieux préjudiciel également, la Cour est attentive au fait que les parties doivent pouvoir, dès le début de la procédure, mener une défense utile et doivent donc, pour cela, être en mesure de comprendre l'objet et la portée du litige constitutionnel.

1.10 – Enfin, l'organisation des débats lors de l'audience n'est pas organisée par la loi. Ce sont donc des usages qui prévalent en cette matière.

2. Aspects particuliers du caractère contradictoire de la procédure devant la Cour constitutionnelle

2.1 – La loi spéciale impose à la Cour de statuer dans un délai de six mois à compter de la saisine (art. 109, qui prévoit une possibilité de prorogation de six mois supplémentaires au maximum ; en pratique, le délai est toujours prorogé). Il ne s'agit pas d'un délai d'ordre, mais d'un délai de rigueur, qui est parfois dépassé, pour des raisons diverses.

Cela dit, l'exigence du respect du délai ne conduit jamais la Cour à limiter la mise en œuvre du principe du contradictoire. Au contraire, il arrive que le dépassement du délai soit dû à la nécessité de respecter ce principe. Ainsi, lorsque plusieurs affaires sont jointes, il arrive régulièrement que le délai d'un an soit dépassé vis-à-vis des affaires les plus anciennes. Ce dépassement s'explique par la nécessité de respecter les délais de procédure permettant aux parties intervenant dans l'affaire la plus récente d'échanger leurs arguments.

2.2 – La procédure devant la Cour a un caractère inquisitoire. La loi spéciale sur la Cour constitutionnelle précise, en son article 91, que la Cour «a les pouvoirs d'instruction et d'investigation les plus étendus». Cette disposition indique que la Cour peut notamment correspondre directement avec toute autorité publique, entendre contradictoirement les parties et se faire communiquer par elles et par toute autorité publique tous documents et renseignements ayant trait à l'affaire, entendre toute personne dont elle estime l'audition utile, procéder sur les lieux à toute constatation, commettre des experts. Elle interroge souvent les parties, voire même le juge de renvoi.

2.3 – On relèvera enfin que, quant à la publicité donnée aux pièces de la procédure, le contenu de la requête en annulation et des mémoires échangés n'est pas publié par la Cour, mais il est résumé dans l'arrêt. Les requêtes en annulation peuvent être consultées au greffe dans les trente jours qui suivent la publication de l'avis d'enrôlement au *Moniteur belge*. Les mémoires ne sont communiqués qu'aux parties. Les audiences sont publiques mais elles ne sont pas filmées ou enregistrées. Tous les actes et pièces adressées à la Cour sont systématiquement communiqués aux parties, il n'y a pas, vis-à-vis des parties, lieu de parler de «secret de l'instruction».

3. La procédure écrite devant la Cour constitutionnelle

3.1 – Les parties peuvent intervenir en personne ou se faire assister ou représenter par un avocat. Il n'y a par ailleurs pas de barreau spécialisé et la Cour peut commettre un avocat d'office.

3.2 – Le mécanisme de l'intervention permet la participation de tiers dans le procès constitutionnel, la personne intervenante devenant partie à la procédure. Pour que l'intervention soit recevable, il est requis que la partie intervenante démontre son intérêt. La Cour interprète cet intérêt de façon assez large.

L'intervenant devenant partie à la procédure, toutes les pièces lui sont notifiées et il dispose, à l'instar des autres parties, de deux écrits de procédure et du droit de demander la tenue d'une audience.

3.3 – La Cour peut aussi, conformément à l'article 90 de la loi spéciale, soulever des moyens qui paraissent devoir être examinés d'office, mais alors, sauf si les parties ont déjà eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet, elle ordonne la réouverture des débats. De manière analogue, au contentieux préjudiciel, la Cour peut être amenée à compléter d'office une question, en mobilisant des normes de référence qui n'étaient pas évoquées par le juge de renvoi. Ou soulever d'office la question relative à la compétence de l'auteur de la norme à l'occasion d'une question posée au contentieux des droits et libertés. Dans ce cas aussi, elle rouvre les débats pour permettre aux parties d'échanger leurs arguments sur ce point.

4. La procédure orale devant la Cour constitutionnelle

4.1 – La procédure comprend une phase orale facultative. En règle, la Cour décide de ne pas organiser d'audience, sauf si une des parties au moins en fait la demande. Les parties disposent d'un délai de sept jours, à compter de la notification de l'ordonnance de mise en état, pour demander la tenue d'une audience. Les parties ne doivent pas motiver leur demande d'être entendues et la Cour ne refuse jamais d'organiser l'audience si une partie au moins en fait la demande.

4.2 – Si une audience est tenue, elle est aussi régie par le principe du contradictoire. Le défenseur de la norme attaquée ou en cause a toujours la parole en dernier lieu. Le président donne ensuite l'occasion aux juges de poser des questions. Il est assez rare que le président ou les juges interrogent les parties directement à l'audience.

4.3 – Il arrive que les débats soient rouverts si un élément apparaît en cours de délibéré au sujet duquel les parties devraient s'expliquer. La Cour interrompt alors son délibéré et invite les parties à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire, au sujet de l'élément nouveau. Les mémoires complémentaires sont échangés. Les parties peuvent se voir à nouveau offrir la possibilité de demander une audience publique.

5. Conclusions

5. – En conclusion, il importe de souligner que le principe du contradictoire est lié au droit de défense qui implique en principe qu'aucun élément pouvant déterminer la décision de l'autorité compétente ne peut être soustrait à la contradiction des débats (arrêt n° 25/2013, B.6.). La Cour a pris acte de la jurisprudence *Ruiz-Mateos* de la Cour européenne des droits de l'homme¹ qui a « estimé que l'article 6, § 1^{er}, [de la Convention européenne des droits de l'homme] pouvait être applicable à une juridiction constitutionnelle » (arrêts nos 35/94 et 36/94.). La Cour constitutionnelle a admis, à propos des juridictions ordinaires, que les garanties ainsi prévues puissent être limitées, mais à de strictes conditions :

« Les garanties de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme comprennent également le respect du principe du contradictoire. Ce principe implique en règle le droit pour les parties litigantes de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée devant le juge et de la discuter.

Les droits de la défense doivent cependant être mis en balance avec les intérêts qui relèvent du domaine de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (qui garantit le droit au respect de la vie privée). On peut ainsi concevoir des situations exceptionnelles dans lesquelles certaines pièces du dossier échappent à la contradiction.

Toutefois, seules sont légitimes au regard de l'article 6.1 de la Convention précitée les mesures restreignant les droits de la défense qui sont nécessaires dans une société démocratique » (arrêt n° 105/2012, B.7.1).

C'est dans cet esprit que la Cour constitutionnelle applique le principe du contradictoire, qui, dans le système applicable en Belgique, est inhérent au droit à un procès équitable, lui-même élément essentiel de l'État de droit démocratique.

1. C.E.D.H., arrêt *Ruiz-Mateos* c. Espagne, 23 juin 1993.