

Cour constitutionnelle de Belgique¹

I. Cadre général de l'organisation de la procédure contradictoire

Le caractère juridictionnel de votre institution est-il aujourd'hui discuté ?

La Cour constitutionnelle est une véritable juridiction constitutionnelle. Elle l'a été dès sa création, en 1984, en dépit du fait qu'elle ait été, à ce moment, baptisée « Cour d'arbitrage » et que ses compétences étaient limitées. Elle se nomme « Cour constitutionnelle » depuis la révision constitutionnelle du 7 mai 2007, appellation qui correspond mieux à la nature et à la fonction qui sont les siennes depuis l'origine². Ses compétences ont été étendues au fil du temps. Elle exerce aujourd'hui un contrôle de la constitutionnalité de toutes les normes de valeur législative par rapport, d'une part, aux règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées et, d'autre part, aux droits et libertés fondamentaux.

L'appellation « Cour » indique, dès la création de l'institution, qu'il s'agit d'un organe juridictionnel.

Les notions de « parties » et de « procès » sont-elles pleinement reconnues au sein de votre Cour ?

Oui. Toute procédure devant la Cour est un procès constitutionnel. Les requérants en annulation, les défenseurs de la norme attaquée, les parties devant la juridiction qui a posé la question préjudicielle et les tiers intervenants sont tous qualifiés de « parties » devant la Cour par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

La procédure devant la Cour est-elle inquisitoire ou accusatoire ?

La procédure devant la Cour a un caractère inquisitorial³. 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.

La Cour fait régulièrement usage de la possibilité d'interroger les parties devant elle (parmi d'autres, arrêts n° 144/2014, 112/2003). Elle le fait généralement en posant des questions lors de la mise en état et en demandant que les parties y répondent dans un écrit (mémoire complémentaire). Elle a, dans une affaire isolée, également adressé une question à un juge de renvoi (arrêt n° 61/98).

1. Par B. Renauld, référendaire.

2. Un observateur étranger avait fait remarquer, en 1990 : « This is something of a misnomer as the Court is, essentially, a constitutional court » (R. Cullen, « Adaptive Federalism in Belgium », *UNSW Law Journal*, 1990, vol 13, p. 346.).

3. A. Alen et K. Muylle, *Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 561.

En revanche, elle n'a, à ce jour, jamais fait usage d'autres pouvoirs d'investigation, à l'exception d'un cas dans lequel elle a interrogé le président du Conseil d'État au sujet d'une pratique en vigueur dans cette institution (arrêt n° 123/2011)⁴. Elle considère à ce sujet qu'elle ne peut faire usage des pouvoirs d'investigation que lorsqu'ils sont nécessaires à la solution des questions juridiques qu'elle doit trancher : « Une mesure d'instruction n'est utile qu'en ce qu'il est possible de constater des éléments matériels pertinents pour statuer sur un recours en annulation, une question préjudicielle ou un incident » (voy. les arrêts n° 139/2000, 81/2002, 51/2003, 9/2009, 157/2009, 29/2010, 32/2015).

Le caractère contradictoire de la procédure est-il explicitement consacré par un texte? (Constitution, texte organique, règlement organisant la procédure devant la Cour...)

Si aucun texte ne proclame solennellement que la procédure devant la Cour constitutionnelle doit être contradictoire, la façon dont la loi spéciale du 6 janvier 1989 organise la procédure, en précisant quelles parties peuvent introduire un mémoire, à quel moment, en réglant la notification de ces mémoires aux parties par le greffe et en indiquant ce que ces mémoires doivent contenir, traduit sans équivoque la volonté du législateur de garantir le respect du principe du contradictoire devant la Cour. Le déroulement de la procédure est exposé dans la réponse à la question suivante.

Par ailleurs, l'article 91 de la loi spéciale précise explicitement que lorsque la Cour entend les parties, cela doit se faire « contradictoirement ». L'article 92 précise 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 (art. 93). L'ordonnance fixant la mission des experts est communiquée aux parties (art. 94). La minute du rapport d'expertise est déposée au greffe et les parties en sont avisées.

Les textes (loi, règlement intérieur de procédure...) réglementent-ils les modalités selon lesquelles la Cour organise ses travaux, en particulier la procédure d'instruction ?

La loi spéciale du 6 janvier 1989 organise la procédure en ses articles 74 et suivants (procédure ordinaire) et 70 et suivants (procédure préliminaire, « filtre » permettant de rendre un arrêt rapidement au terme d'une procédure respectant néanmoins le principe du contradictoire). La procédure est essentiellement écrite.

La procédure ordinaire :

La Cour est saisie soit d'un recours en annulation, soit d'une question préjudicielle. Un avis, publié au journal officiel (*Moniteur belge*) sur la demande du greffe de la Cour, indique, selon le cas, l'auteur et l'objet du recours ou la teneur de la question préjudicielle (art. 74 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle) 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 (art. 76 à 78).

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 » (art. 87).

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

4. Il s'agissait d'une question préjudicielle en rapport avec une procédure de recours contre la nomination d'un conseiller d'État, recours qui doit être introduit au Conseil d'État alors que celui-ci remet un avis lors des présentations de candidats. Le président a expliqué que plusieurs membres du Conseil d'État ne participaient pas à la procédure de présentation des candidats préalables à la nomination, de façon à pouvoir former une chambre, ultérieurement, en cas de recours contre la nomination.

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/ou de les entendre au cours d'une audience publique. Si elle décide qu'il n'y a pas lieu d'organiser une telle audience, elle communique cette décision aux parties, qui ont alors la possibilité de demander l'organisation d'une audience. Si une des parties demande qu'une audience soit tenue, la Cour fixe une date, habituellement 3 semaines plus tard, et convoque toutes les parties.

La procédure préliminaire :

Cette procédure permet à la Cour de se prononcer rapidement lorsqu'elle juge que le recours ou la question est manifestement irrecevable, qu'elle n'est manifestement pas compétente pour en connaître, ou que, au vu de «la nature de l'affaire» ou de «la simplicité relative des problèmes soulevés», elle peut y répondre rapidement. Dans ce cas, les juges-rapporteurs font rapport en ce sens à la Cour. Le rapport 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 (art. 71 et 72). 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.

Au 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. La Cour a adopté deux directives.

La procédure de suspension n'est, curieusement, pas réglée avec la même précision par la loi spéciale, qui se limite à prévoir que «les parties doivent être entendues». La **directive** du 14 février 1989 vient combler le laconisme de la loi à ce sujet. La suspension d'une norme peut être demandée, en complément d'un recours en annulation, dans certaines circonstances. En application de la directive adoptée par la Cour, lorsqu'une demande de suspension 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 le caractère contradictoire de la procédure sur demande de suspension.

La **directive** du 20 juin 1996 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. Enfin, plusieurs principes développés par la **jurisprudence constitutionnelle** montrent que la Cour est attentive à assurer le respect du contradictoire. Par exemple, la Cour 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 : «Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 précité, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des requérants, en sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.» (jurisprudence constante, par exemple : arrêt n° 60/2015). La nécessité de garantir le caractère contradictoire des débats est explicite : «Admettre une telle requête imprécise [lorsqu'il est impossible de définir l'objet des griefs] mettrait en péril le caractère contradictoire de la procédure, dès lors que la partie qui interviendrait pour défendre les dispositions législatives

attaquées ne serait pas mise en mesure de fournir une défense utile». (entre autres, arrêts n° 111/2011, 130/2013). Dans le même sens, il n'est pas admissible que la partie requérante se réserve le droit de développer ses arguments plus tard dans la procédure, car une telle attitude « met en péril le caractère contradictoire de la procédure » (arrêt n° 17/2013).

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 (par exemple, arrêt n° 50/2011). 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 : « permettre que soit posée une question préjudicielle [qui ne précise pas en quoi les normes de contrôle invoquées pourraient être violées par la disposition en cause] compromettrait le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, dès lors que les parties qui, le cas échéant, souhaitent intervenir à la cause devant la Cour n'ont pas la possibilité de le faire efficacement. Il en est particulièrement ainsi pour la partie qui interviendrait pour défendre la disposition en cause et qui ne serait pas en mesure de fournir une défense utile » (arrêt n° 33/2014, dans le même sens, arrêt n° 99/2012).

Des coutumes ou usages internes à l'institution existent-ils en la matière? Merci de les détailler.

L'organisation des débats lors de l'audience n'est pas organisée par la loi. L'usage est toujours le suivant : après avoir entendu le rapport des juges-rapporteurs, le président donne d'abord la parole à la partie qui soutient l'inconstitutionnalité de la norme (la partie requérante ou une de parties en cause devant la juridiction de renvoi) ainsi que, éventuellement, à la partie intervenante qui appuie cette position et ensuite à la partie qui défend la validité de la norme au regard de la Constitution (le Conseil des ministres ou le gouvernement fédéré correspondant à l'auteur de la norme ainsi que, le cas échéant, l'autre partie devant la juridiction de renvoi) ainsi que, éventuellement, à la partie intervenante qui défend également la norme. Les parties qui sont intervenues en premier peuvent ensuite répliquer mais la parole est toujours donnée en dernier lieu au défenseur de la norme contestée.

La Cour prend-elle en considération certaines exigences extranationales imposant le principe du contradictoire? Si oui, lesquelles (par exemple, article 6 §1 de la CEDH)? Ces exigences sont-elles applicables pour toutes les compétences de la Cour?

Prenant acte de la jurisprudence *Ruiz-Mateos* de la Cour européenne des droits de l'homme⁵, la Cour constitutionnelle a reconnu que la Cour strasbourgeoise a « estimé que l'article 6, § 1^{er}, pouvait être applicable à une juridiction constitutionnelle »⁶.

Le principe du contradictoire est respecté dans toute procédure devant la Cour.

La Cour se prononce-t-elle dans un délai déterminé? Quel est le délai moyen de jugement? Cela peut-il constituer une limite à la mise en œuvre du contradictoire?

La loi spéciale impose à la Cour de rendre ses arrêts dans l'année de la saisine (art. 109, qui prévoit un délai de 6 mois, prorogable une fois de 6 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.

Ce délai total d'une année est toutefois parfois dépassé, pour des raisons diverses.

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

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

6. C.C., arrêts n° 35/94 et 36/94.

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.

Du point de vue de l'organisation interne, un service de greffe (ou équivalent) assure-t-il, au sein de la Cour, l'enregistrement des recours, les notifications, communications et échanges de pièces? La procédure est-elle dématérialisée?

Le greffe de la Cour enregistre les saisines (recours en annulation et questions préjudicielles) par leur inscription au rôle général de la Cour. Il assure les notifications de pièces conformément à la procédure prescrite par la loi spéciale du 6 janvier 1989. Tout ce qui entre à la Cour et tout ce qui en sort passe par le greffe et toutes les pièces sont conservées par ce service. C'est aussi au greffe que les pièces peuvent être consultées lorsque la loi le permet. Les notifications se font, jusqu'à présent, par pli recommandé à la poste avec accusé de réception. Dans le futur, une plateforme électronique sécurisée jouera le rôle de «service des postes» et permettra la dématérialisation de la procédure. De nouvelles dispositions ont déjà été insérées dans la loi spéciale afin d'organiser la procédure électronique. Des mesures d'exécution doivent encore être adoptées.

L'organisation du contradictoire au sein de votre Cour présente-t-elle des spécificités au regard des autres juridictions supérieures du pays?

Contrairement au Conseil d'État et à la Cour de cassation, la Cour constitutionnelle ne connaît pas d'auditorat ou de ministère public. Les parties dialoguent donc entre elles, mais elles n'ont pas l'occasion de confronter leur point de vue à un tiers assumant le rôle du ministère public. Au surplus, les délais et les séquences d'échange de mémoires diffèrent, mais le principe du contradictoire est également respecté par toutes les juridictions du pays.

Les discussions et consultations qui se sont déroulées durant la procédure d'instruction devant votre Cour sont-elles intégralement publiques? Quels sont les actes qui demeurent placés sous le secret de l'instruction et dépourvues de communication aux parties?

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 («partie A» des arrêts). 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 communiqués 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».

Considérez-vous que le caractère contradictoire de la procédure constitutionnelle contentieuse ait été renforcé? Préciser, le cas échéant, les étapes chronologiques de ce renforcement.

Bien que la procédure ait été conçue, dès l'origine de la Cour, comme fondamentalement contradictoire, le président émérite Paul Martens a pu formuler, au tournant du siècle, quelques souhaits en forme de suggestions «pour accroître la contribution de la Cour au bonheur des Belges»⁷.

7. P. Martens, «La Cour d'arbitrage et le troisième millénaire», *J.T.*, 2000, p. 4.

La première de ces suggestions portait sur «les remèdes à apporter au caractère insuffisamment contradictoire de la procédure».

Par la loi spéciale du 9 mars 2003, le législateur a introduit la possibilité pour le défenseur de la norme de répondre au mémoire en réponse des parties requérantes par un mémoire en réplique, pièce de procédure qui n'existait pas auparavant, de sorte que chaque partie dispose depuis ce moment de deux écrits de procédure. La même loi améliore également la position des personnes intéressées par une requête, avant qu'elles décident d'intervenir. Alors qu'auparavant, elles ne pouvaient prendre connaissance du contenu de la requête en annulation qu'une fois qu'elles étaient formellement parties à l'affaire, ce qui les obligeait à intervenir «à l'aveugle», toute personne peut à présent, dans les trente jours de la publication de l'avis au *Moniteur belge*, consulter la requête au greffe. Enfin, cette loi impose aussi à la Cour de communiquer aux parties le rapport des juges-rapporteurs lors de la mise en état. Ce rapport, fort succinct, ne contient aucune indication sur l'opinion des juges-rapporteurs. L'ordonnance de mise en état indique les questions que la Cour estime devoir poser aux parties et auxquelles elles sont invitées à répondre, soit par l'introduction d'un mémoire complémentaire, soit oralement à l'audience.

Considérez-vous qu'il existe désormais un «standard» du procès constitutionnel, fondé par exemple sur le droit au procès équitable ?

Considérez-vous que l'organisation du contradictoire, au sein de votre Cour, est perfectible ? Quelles évolutions sont envisagées ?

Rien n'est parfait et tout est donc perfectible. Néanmoins, la procédure telle qu'elle est organisée et pratiquée par la Cour constitutionnelle semble répondre de façon assez satisfaisante aux exigences du contradictoire.

On peut peut-être regretter cependant que la séquence de l'échange des mémoires sur question préjudicielle n'organise pas vraiment un dialogue, dans la mesure où les parties se parlent en même temps et non pas l'une après l'autre (pour le détail, voir la réponse à la question 2.4). Toutefois, comme elles disposent chacune de deux écrits de procédure et de la possibilité de demander la tenue d'une audience, elles ont l'occasion de répondre aux arguments de la partie adverse. En outre, comme la procédure préjudicielle est le prolongement d'une procédure commencée devant la juridiction de renvoi, les parties ont généralement déjà eu l'occasion de s'expliquer au sujet de la question de constitutionnalité qui se pose et elles ont déjà une idée assez précise des arguments avancés par l'autre partie.

L'évolution de la procédure vers une procédure dématérialisée devrait être neutre sur le plan de la contradiction des débats.

II. Organisation de la procédure écrite

Après de quelles autorités le recours est-il notifié ? Comment est organisée la notification et sous quelle forme ?

Les recours en annulation sont notifiés au Conseil des ministres fédéral, aux gouvernements des entités fédérées et aux présidents des assemblées législatives fédérales et fédérées. Les questions préjudicielles sont également notifiées à ces autorités, ainsi qu'aux parties au litige devant la juridiction de renvoi. La notification est réalisée par envoi recommandé à la poste avec accusé de réception. Enfin, l'objet du recours en annulation et le texte de la question préjudicielle font l'objet d'une publicité par le biais d'une publication au journal officiel (*Moniteur belge*) et sur le site Internet de la Cour.

La Cour peut-elle rejeter une requête sans débat contradictoire (par exemple, non-admissibilité du recours, requête manifestement infondée...)?

Même lorsque la procédure préliminaire est mise en œuvre (voir ci-dessus, réponse à la question 1.5), le principe du contradictoire est respecté. Les conclusions des juges-rapporteurs proposant à la Cour de mettre fin à l'affaire par un arrêt rendu sur courte procédure sont en effet notifiées, selon le cas, aux parties requérantes ou aux parties au litige devant la juridiction de renvoi. Lorsque les juges-rapporteurs concluent à une violation manifeste de la Constitution, leurs conclusions sont en outre notifiées au Conseil des ministres, aux gouvernements des entités fédérées et aux présidents des assemblées législatives («défenseurs de la norme» potentiels). Tous les destinataires de ces notifications disposent d'un délai de 15 jours pour faire valoir leurs observations à la Cour. Il peut arriver que la Cour, ayant pris connaissance des observations des parties, décide d'abandonner la procédure préliminaire et de traiter l'affaire selon la procédure ordinaire (par exemple, arrêts n° 204/2009 et 111/2015).

Quelle(s) autorité(s) assure(nt) la défense de la loi dans le contrôle de constitutionnalité? La situation vous paraît-elle satisfaisante?

Il s'agit généralement du gouvernement correspondant à l'auteur de la norme : le Conseil des ministres pour les lois fédérales, les gouvernements de communautés et de régions pour les décrets et ordonnances adoptés par leur législateur. D'autres parties peuvent se joindre à lui : d'autres gouvernements, le parlement correspondant ou d'autres parlements, des tiers intervenants (un exemple récent est donné par le recours en annulation contre la loi du 22 mai 2014 «tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination» : l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, institution publique indépendante, est intervenu pour défendre la constitutionnalité de la loi). Il arrive, mais c'est assez rare, que le ministère public près la juridiction de renvoi intervienne devant la Cour constitutionnelle.

On observe certains cas exceptionnels dans lesquels aucune autorité n'assure la défense de la norme attaquée ou mise en cause. Le défenseur de la norme n'est en effet pas automatiquement mis à la cause, il est informé de l'introduction du recours ou de la question préjudicielle et il lui revient d'intervenir en déposant un mémoire dans le délai qui lui est imparti, ce qui le rend partie à la cause. S'il néglige de déposer un mémoire dans le délai, il n'est pas partie.

Quels sont les délais de production des observations? Quelles sont les règles relatives à la production des observations? Existe-t-il une succession des délais de production (secondes observations, réponses, répliques, dupliques...)?

Le principe est que chaque partie dispose de deux écrits de procédure. La loi spéciale organise l'envoi et l'échange des mémoires en ses articles 85 et suivants. La succession des mémoires est légèrement différente selon qu'il s'agit d'une procédure sur recours en annulation ou d'une procédure sur question préjudicielle.

Sur recours en annulation : les autorités qui se sont vu notifier la requête disposent de 45 jours pour faire parvenir un mémoire au greffe de la Cour. Toute personne intéressée dispose de 30 jours, à compter de la publication de l'avis au journal officiel, pour faire parvenir un mémoire en intervention au greffe. À l'échéance de ces délais, le greffe notifie les mémoires reçus à la partie requérante, qui dispose à compter de ce moment de 30 jours pour introduire un mémoire en réponse. Ce mémoire est notifié aux parties ayant introduit un premier mémoire, qui disposent alors de 30 jours pour introduire un mémoire en réplique au mémoire en réponse et aux éventuels mémoires en intervention. Le mémoire en réponse ne peut pas contenir de moyens nouveaux, ceci dans le souci de garantir le principe du contradictoire.

Sur question préjudicielle : les autorités et les parties devant la juridiction de renvoi, qui ont reçu notification de la question préjudicielle, disposent de 45 jours pour faire parvenir un mémoire à la Cour. Toute personne intéressée dispose d'un délai de 30 jours, à compter de la publication de l'avis au journal officiel, pour introduire un mémoire en intervention. À l'issue de ces délais, le greffe notifie les mémoires reçus aux parties ayant introduit un mémoire (échange des mémoires), qui disposent alors de 30 jours pour introduire un mémoire en réponse.

Un auteur signale que « les praticiens du contentieux constitutionnel s'accordent généralement pour considérer que ces délais sont trop courts. »⁸ L'on ne relève toutefois pas de difficultés en pratique. Ces délais sont systématiquement prorogés pendant les vacances judiciaires. Ils peuvent également être prorogés à la demande des parties. La Cour accède généralement à ces demandes si elles sont adéquatement motivées. Ils peuvent également être écourtés si la Cour le juge utile. Une des hypothèses dans laquelle la Cour écourté les délais pour l'envoi de mémoires est celle de la suspension d'une norme. Si la Cour suspend une norme législative, l'arrêt d'annulation doit être rendu dans les trois mois de la suspension, à défaut de quoi, la suspension est levée. Dans cette hypothèse, il est difficile de maintenir la procédure d'annulation dans les délais normaux. Le raccourcissement des délais ne porte généralement pas préjudice au principe du contradictoire, car les parties ont déjà eu l'occasion de s'expliquer de manière étendue lors de la procédure de suspension.

Quelles sont les règles d'assistance et de représentation des parties devant la Cour? Quelles sont, en pratique, les tendances observées en la matière (éléments statistiques notamment)?

Les parties peuvent intervenir en personne ou se faire assister ou représenter par un avocat. Même si la représentation par un avocat est la situation la plus fréquente, il n'est pas rare de voir des personnes s'adresser seules à la Cour. Lorsque c'est le cas, la Cour est généralement moins exigeante sur le respect des formes, pour autant que l'objet et le contenu de la requête soient explicites et qu'ils permettent à la partie adverse de mener une défense utile.

Existe-t-il un mécanisme d'aide juridictionnelle devant la Cour? Quelles sont les règles applicables?

L'article 75 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle prévoit que la Cour peut commettre un avocat d'office. L'arrêté royal du 14 avril 2009 porte exécution de cette disposition. Lorsque la personne assistée se trouve dans les conditions pour avoir droit à l'aide juridique, les frais et honoraires de l'avocat commis d'office sont à charge de l'État. Jusqu'à présent, la Cour n'a jamais commis un avocat d'office.

La Cour peut-elle accorder des frais irrépétibles (compensation des frais de justice) et, dans l'affirmative, quelles sont les règles applicables?

La procédure devant la Cour est entièrement gratuite.

Comment est organisée l'instruction du recours? Comment est organisée la clôture de l'instruction? La réouverture de l'instruction est-elle possible et, dans l'affirmative, dans quelles hypothèses?

La procédure devant la Cour est essentiellement écrite. À l'issue des délais pour l'introduction des différents mémoires, la Cour procède à la mise en état de l'affaire, après avoir entendu le rapport des juges-rapporteurs. Leur rôle est d'instruire l'affaire, de proposer les éventuelles questions

8. M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 332.

complémentaires à poser aux parties et de proposer un projet d'arrêt. C'est au moment de la mise en état que la Cour décide, le cas échéant, de poser des questions aux parties si elle estime devoir être éclairée plus avant. La Cour formule les questions dans l'ordonnance de mise en état qui est communiquée à toutes les parties. Les parties sont invitées à répondre aux questions posées dans un mémoire complémentaire, qui est communiqué aux autres parties.

L'ordonnance de mise en état clôt l'instruction de l'affaire. Elle fixe, le cas échéant, la date de l'audience. Une fois les parties entendues, si une audience est organisée, ou à la fin de la période au cours de laquelle elles peuvent demander la tenue d'une audience, l'affaire est prise en délibéré. Il arrive que les débats soient rouverts, si un élément apparaît en cours de délibéré au sujet duquel les parties devraient s'expliquer. C'est le cas, notamment, lorsqu'apparaît la nécessité de soulever un moyen d'office. C'est le cas, également, lorsqu'est prononcée ou publiée, au cours de cette période, une décision de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour de justice de l'Union européenne susceptible d'avoir une influence sur le litige constitutionnel. C'est aussi le cas lorsqu'est publiée au cours de cette période une nouvelle norme ayant une influence sur l'objet du litige. Dans toutes ces hypothèses, la Cour interrompt 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.

III. Les incidents

Les mesures d'instruction :

La Cour soulève-t-elle des moyens d'office ? Comment cette faculté est-elle organisée par les textes et mise en œuvre en pratique ? Est-ce fréquent ?

L'article 90 de la loi spéciale précise que l'ordonnance de mise en état énonce les moyens qui paraissent devoir être examinés d'office. L'article 107, alinéa 1^{er}, de la même loi dispose : « La Cour peut ordonner d'office la réouverture des débats. Elle *doit* l'ordonner avant d'accueillir une exception ou un moyen sur lesquels les parties n'ont pas été mises en demeure de s'expliquer. »

Il arrive, même si ce n'est pas fréquent, que la Cour soulève un moyen d'office lors de l'examen d'un recours en annulation. Lorsqu'elle le fait, elle prend soin de vérifier si les parties ont déjà eu l'opportunité de s'expliquer à son sujet. C'est par exemple le cas lorsque les parties ont débattu d'une question alors que le moyen n'était pas recevable, par exemple parce que soulevé pour la première fois dans le mémoire en réponse (par exemple, arrêt n° 97/2011). Si la Cour juge que le moyen doit être soulevé d'office, elle peut ne pas rouvrir les débats si elle constate que les parties se sont déjà expliquées (par exemple, arrêt n° 35/2003). En revanche, si la Cour estime devoir soulever un moyen d'office qui n'a pas fait l'objet de débats entre parties, elle rouvre les débats et les invite à s'expliquer (par exemple, arrêts n° 40/94, 81/95, 14/2005). Il est rare que la Cour soulève un moyen d'office. On compte les 5 exemples précités dans toute la jurisprudence de la Cour.

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. C'est le cas, par exemple, lorsque la Cour constate que la problématique sur laquelle elle est interrogée a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne et que celle-ci a constaté une violation du droit européen. Dans ce cas, la Cour constate une violation de la Constitution, combinée avec le droit européen, après avoir invité les parties à s'expliquer au sujet de l'incidence de l'arrêt de la Cour luxembourgeoise sur leur procédure (arrêt n° 68/2014). La Cour peut également 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 (arrêt n° 41/2010).

La Cour peut-elle solliciter une mesure d'instruction afin de l'éclairer sur l'affaire pendante, notamment sur la portée de la disposition législative contestée ? En pratique, quelles sont ces mesures d'instructions ? Sont-elles communiquées aux parties ? La Cour peut-elle solliciter des observations de la part des juridictions supérieures ?

Sur les mesures d'instruction : voir ci-dessus, 1.3.

Toutes les questions posées par la Cour, ainsi que les réponses, sont communiquées à toutes les parties.

À l'exception du cas dans lequel la Cour a interrogé le président du Conseil d'État (voir ci-dessus, 1.3), la Cour n'a jamais sollicité d'observations de la part des autres juridictions nationales. Lorsqu'elle estime que le droit de l'Union européenne l'y oblige, elle pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

La Cour est-elle dotée, en propre, de moyens d'investigation ? La Cour procède-elle à des enquêtes, constats et/ou expertises ? Merci d'illustrer votre réponse.

Voir également ci-dessus, 1.3.

La Cour n'a jamais procédé à des enquêtes, constats ou expertises.

La Cour peut-elle recourir à une audition ? Merci de préciser votre réponse par des éléments pratiques et statistiques (fréquence, objet, information des parties...).

La Cour a le pouvoir d'entendre toute personne dont elle estime l'audition utile. Elle ne l'a jamais fait.

Les interventions devant la Cour :

La Cour accepte-t-elle la participation de tiers (*amicus curiae*) dans le procès ? Quels sont les textes applicables à cette possibilité d'intervention ?

La participation de tiers dans le procès constitutionnel est possible via le mécanisme de l'intervention. Il ne s'agit pas à proprement parler d'«*amicus curiae*», car par l'intervention, la personne intervenante devient 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 large⁹.

Au contentieux de l'annulation, il est acquis qu'est recevable à intervenir toute partie qui démontre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour rendra à propos du recours. Il peut s'agir d'une personne physique ou d'une personne morale, notamment d'une association défendant un objet particulier. La Cour accueille régulièrement des interventions de la Ligue des droits de l'homme et d'autres associations de défense des droits et libertés, des barreaux et des ordres d'avocats, d'associations professionnelles, de syndicats, ... La partie intervenante peut intervenir dans la procédure soit pour appuyer les arguments des parties requérantes, soit pour défendre la norme attaquée.

Au terme d'une évolution de sa jurisprudence, la Cour accueille également l'intervention de tiers dans les procès constitutionnels sur question préjudicielle (arrêt n° 44/2008). Elle admet ainsi que justifient d'un intérêt à intervenir devant la Cour les personnes qui apportent la preuve suffisante de l'effet direct que peut avoir sur leur situation personnelle la réponse que va donner la Cour à une question préjudicielle. Cette ouverture concerne également les personnes morales qui, défendant un intérêt collectif, disposeraient à ce titre d'un intérêt suffisant à introduire un recours en annulation subséquent à un arrêt rendu sur une question préjudicielle, ou à intervenir dans une telle procédure en

9. De sorte que certains auteurs y voient une forme d'«*amicus curiae*» : F. Tulkens, «La Cour constitutionnelle vue par le barreau», in A. Alen, J. Spreutels e.a., *Cour constitutionnelle*, 1985-2015, La Chartre, 2016, p. 43.

annulation et qui apportent la preuve suffisante de l'effet direct que peut avoir sur cet intérêt collectif la réponse que va donner la Cour à la question préjudicielle (arrêt n° 96/2012).

Quelles sont les conditions de recevabilité d'une intervention (spontanée ou sollicitée)? La recevabilité des observations en intervention fait-elle l'objet d'une procédure contradictoire? Comment s'opère l'analyse de l'admission des interventions?

Outre la condition de l'intérêt (voir réponse à la question 3.5), l'intervenant, s'il n'est pas une personne physique, doit en principe disposer de la personnalité morale et la décision d'intervenir doit avoir été prise par l'organe compétent. La Cour admet également l'intervention d'associations de fait, mais uniquement lorsqu'elles sont reconnues comme telles par le législateur et directement concernées par la législation en cause. C'est le cas, par exemple, lorsqu'est attaquée la législation organisant les élections sociales : l'intervention des organisations syndicales est recevable (arrêt n° 9/2009).

Par ailleurs, l'intervention doit avoir lieu dans le délai imparti pour ce faire, soit 30 jours à compter de la publication de l'avis rédigé par le greffe au *Moniteur belge*.

Les autres parties au litige peuvent soulever des exceptions d'irrecevabilité de l'intervention et l'intervenant peut y répondre dans son deuxième mémoire.

Quel est le statut de l'intervenant? Quel est/ont le(s) régime(s) juridique(s) des interventions? Quels sont les droits des intervenants?

Par l'envoi de son mémoire, l'intervenant devient partie à la procédure. Toutes les pièces de la procédure 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. Si une telle audience est organisée, sur sa demande, sur demande d'une autre partie ou sur décision de la Cour, il a le droit d'y participer, soit en personne, soit par avocat.

Par ailleurs, la partie intervenante lie son sort à celui de la partie requérante (dans le cas d'un recours en annulation) ou des parties devant la juridiction de renvoi (dans le cas d'une question préjudicielle). Il en découle que si le recours ou la question est irrecevable, ou si, pour une raison de procédure devant la juridiction de renvoi, il ne doit pas être répondu à la question préjudicielle, il sera mis fin à la procédure pour ce motif, sans égard au contenu de l'intervention.

Existe-t-il des interventions forcées devant la Cour?

Non.

Votre Cour est-elle fréquemment concernée par des interventions? Merci de donner des précisions concrètes notamment sur la fréquence, le profil des intervenants et les tendances à l'œuvre.

L'intervention d'associations dans les recours en annulation n'est pas rare. Au contentieux préjudiciel, cela demeure moins fréquent.

IV. Organisation de la procédure orale

Existe-t-il une procédure orale devant votre Cour?

La procédure comprend une phase orale facultative. À l'issue de la procédure écrite, lorsque tous les délais pour les échanges de mémoires sont expirés, la Cour constate que l'affaire est en état. À ce moment, les juges-rapporteurs indiquent s'ils estiment qu'une audience doit être tenue. Ils l'indiquent dans leur rapport. Cela peut être le cas si les juges-rapporteurs ou la Cour souhaitent poser des

questions complémentaires aux parties. Si aucune question ne doit être posée, 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 (article 90 de la loi spéciale sur la Cour). 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. Lorsqu'une partie demande à être entendue, la Cour fixe la date d'audience, en général à trois semaines, et convoque toutes les parties. La loi impose que les parties soient avisées de la date d'audience au moins quinze jours à l'avance (article 103, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale).

Comment appréciez-vous la place de l'oralité dans votre procédure ?

La procédure devant la Cour constitutionnelle est principalement écrite. Le caractère facultatif de l'audience a été introduit par la révision de la loi spéciale de 2014. Avant cette date, une audience devait être systématiquement tenue pour chaque affaire. Dans la plupart des cas, toutefois, l'audience n'apportait rien aux débats, les parties se contentant de répéter leurs arguments ou de renvoyer à leurs écrits. Le barreau en était conscient, certains considérant d'ailleurs qu'une audience à la Cour est « la meilleure manière pour un avocat stagiaire d'acquérir de l'expérience puisque l'audience n'a en principe pas de valeur ajoutée »¹⁰.

L'audience est utile lorsque de nouveaux éléments apparaissent en cours de procédure : une modification législative, un arrêt pertinent de la Cour de justice de l'Union européenne ou de la Cour européenne des droits de l'homme... ou lorsque des difficultés d'interprétation ou de compréhension des questions soulevées nécessitent des éclaircissements de la part des parties. En revanche, lorsque les mémoires sont complets et clairs, la phase orale de la procédure ne présente pas vraiment d'intérêt. Le caractère facultatif de l'audience incite les plaideurs qui en sollicitent la tenue à centrer leur plaidoirie sur les seuls éléments qu'ils estiment essentiels pour la décision de la Cour.

Quelles sont les règles applicables à la présentation orale des observations ?

Les parties interviennent à tour de rôle. Le président donne d'abord la parole à la partie qui « attaque » la norme en cause et, ensuite, à la partie qui la « défend ». Il invite ensuite les avocats à répliquer s'ils le souhaitent. Le défenseur de la norme contestée a la parole en dernier lieu. Le président donne ensuite l'occasion aux juges de poser des questions. Il est assez rare que les juges interrogent les parties directement à l'audience. À l'issue de l'audience, le président prononce la clôture des débats et l'affaire est prise en délibéré.

La Cour organise-t-elle une audience publique ? Depuis quand ? Est-ce systématique ? Comment est-elle fixée ?

Voir ci-dessus, réponses aux questions 4.1 et 4.2.

Quels sont les modes de publicité organisés par la Cour ? (salle d'audience, retransmission, visionnage Internet...)

L'audience est publique. La salle est accessible à toute personne. Depuis peu, pour des raisons de sécurité, les personnes qui se présentent pour assister à l'audience doivent remettre leur carte d'identité à l'entrée. Il n'est pas nécessaire d'annoncer sa venue. Les audiences ne sont ni filmées ni enregistrées, elles ne sont pas retransmises.

Les journalistes peuvent assister aux audiences et prendre des notes. Les photos et enregistrements audio et visuels sont interdits dès que les débats sont entamés.

¹⁰ F. Tulkens, *op. cit.*, p. 45.

Quelles sont les restrictions éventuelles à la publicité? (audience privée)

L'article 104 de la loi spéciale prévoit une exception à la publicité des audiences. La Cour peut déclarer, par arrêt motivé, que l'audience aura lieu à huis-clos, si la publicité est «dangereuse pour l'ordre ou les bonnes mœurs». Cela ne s'est jamais produit.

Quelles sont les règles applicables en matière de représentation lors de l'audience? Existe-t-il, par exemple, un monopole de représentation au profit des avocats et/ou d'autres professions juridiques?

Les parties agissent en personne ou par avocat. Il n'y a pas de barreau spécialisé (du type du barreau des avocats à la Cour de cassation) devant la Cour constitutionnelle. Les parties institutionnelles peuvent charger leurs fonctionnaires d'intervenir devant la Cour.

Comment les audiences se déroulent-elles? Merci d'indiquer notamment:

- Les modalités de direction et d'organisation des débats ;
- Les temps de prise de parole ;
- Les modalités d'échanges avec les membres de la Cour (questions posées par les membres de la Cour) ;
- Le rôle particulier que peut exercer le juge-rapporteur ;
- La durée moyenne d'une audience ;
- Les modalités d'enregistrement.

L'audience est présidée par le président appartenant au même rôle linguistique que celui de l'affaire. Il appelle l'affaire et donne la parole au premier juge-rapporteur pour son rapport. Ce rapport contient pour l'essentiel le résumé des positions des parties et les points de droit à trancher par la Cour. Il ne renseigne pas sur la position du juge-rapporteur lui-même. Le second juge-rapporteur se joint ensuite à ce rapport, la coutume est fixée en ce sens qu'il n'y ajoute rien. Les parties sont ensuite invitées à prendre la parole (voir ci-dessus, réponse à la question 4.3). Il n'y a pas de limite de temps aux interventions, la durée des audiences peut varier de quelques minutes à plus de deux heures, selon les cas. L'expérience montre qu'il est cependant exceptionnel qu'une audience dure plus d'une demi-heure. Les membres de la Cour ont l'occasion d'interroger les parties à l'issue des plaidoiries. Cette pratique est peu fréquente. Les audiences ne sont ni filmées, ni enregistrées. Chaque audience fait l'objet d'un procès-verbal, établi par le greffier et conservé au greffe. Ce procès-verbal indique la composition du siège, les noms des avocats des parties présents, les heures de début et de fin des débats et mentionne si des questions ont été posées par les juges aux parties.

À l'issue de l'audience, les parties ont-elles la possibilité de déposer une note post-audience (note en délibéré)?

Une telle pièce n'est pas prévue par la procédure. Il arrive toutefois qu'une partie souhaite déposer une pièce ou une note de plaidoirie lors de l'audience. Elle en demande l'autorisation au président. Si celui-ci l'accepte, les autres parties ayant pu éventuellement s'y opposer, la pièce est versée au dossier et communiquée aux autres parties, à moins qu'elles en aient reçu une copie au moment-même.

Le contradictoire se poursuit-il, d'une façon ou d'une autre, après l'audience?

À la fin de l'audience, le président clôt les débats. Les parties n'interviennent plus, en principe. Si un fait nouveau (modification législative, évolution jurisprudentielle...) apparaît après la clôture des débats, elles peuvent évidemment en informer la Cour. Si la Cour le juge utile, elle rouvre les débats pour permettre aux parties de s'exprimer sur ce fait nouveau.