Numéro du rôle : 2521
Arrêt n° 135/2003 du 22 octobre 2003

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 modifiant la Nouvelle loi communale, introduit par S. de Lobkowicz et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 septembre 2002 et parvenue au greffe le 20 septembre 2002, un recours en annulation de l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 modifiant la Nouvelle loi communale (publiée au *Moniteur belge* du 7 août 2002) a été introduit par S. de Lobkowicz, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Dolez 466A, C. Cattoir, demeurant à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 1307, I. Rigaux, demeurant à 1180 Bruxelles, square Coghen 15, M. Cohen, demeurant à 1180 Bruxelles, rue du Merlo 8D, G. Adler, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue Winston Churchill 87/27, L. Beyer de Ryke, demeurant à 1180 Bruxelles, avenue du Gui 19, et G. Vilain, demeurant à 1180 Bruxelles, chaussée de Drogenbos 2.

La demande de suspension de la même norme, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 5/2003 du 14 janvier 2003, publié au *Moniteur belge* du 11 avril 2003.

Le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont introduit des mémoires et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 16 juillet 2003 :

- ont comparu :

. Me F. Belleflamme *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me N. Robijns *loco* Me F. Gosselin, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *En droit*

- *A* –

Quant à l'intérêt

A.1. Après avoir exposé les faits et l'historique ayant conduit à l'adoption de la disposition attaquée, les requérants étayent leur intérêt à agir devant la Cour en invoquant leur qualité d'électeurs, celle de conseillers communaux de la commune d'Uccle et celle de candidats ayant été présentés à une fonction d'échevin; il est relevé qu'en outre S. de Lobkowicz et C. Cattoir sont d'anciens échevins, ayant dès lors vocation à continuer, à titre temporaire, à assumer cette fonction jusqu'à ce que soit régulièrement composé le collège.

Premier moyen

La requête

A.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; il est subdivisé en trois branches.

A.3.1. En sa première branche, ce moyen allègue que les électeurs de la commune d'Uccle - voire d'une autre commune où un échevinat deviendrait vacant - voient leur vote pris en compte différemment tant en comparaison des électeurs des autres communes qu'en comparaison « de la manière qu'ils pensaient au moment où ils ont émis ce vote ».

Les requérants soulignent en particulier que cette différence de traitement ne peut être considérée comme une simple distinction temporelle, dès lors que, précisément, la disposition attaquée ne s'applique qu'à la législature en cours. Par ailleurs, modifier, après les élections, la façon dont est pris en compte le vote des électeurs porte atteinte au droit à des élections honnêtes, garanti par la disposition internationale précitée, disposition dont il est relevé qu'elle aurait, à la fois, un effet direct et une portée générale.

A.3.2. La différence de traitement critiquée n'est, selon les requérants, pas susceptible d'être justifiée, dès lors qu'est en cause un droit fondamental.

La référence fréquemment faite, lors des travaux préparatoires, à la situation dans la commune d'Uccle et au risque d'annulation des désignations par le Conseil d'Etat, de même que le souci de limiter de fait son application à cette seule commune, établissent que la disposition attaquée est bien une disposition d'exception.

Les requérants analysent ensuite, et contestent, les différentes justifications avancées, lors des travaux préparatoires, à l'appui de la disposition qu'ils attaquent : éviter les blocages dans les conseils communaux et parer à celui que connaît la commune d'Uccle, au nom de la souveraineté du législateur; l'absence d'atteinte à la volonté des électeurs, dès lors que le collège reste le reflet d'une majorité communale; le caractère provisoire de la rupture d'égalité, résultant du fait que la disposition attaquée ne serait qu'une disposition transitoire.

A.4. En sa deuxième branche, le premier moyen allègue que les conseillers communaux de la commune d'Uccle - voire d'une autre commune où un mandat d'échevin deviendrait vacant - sont traités différemment des conseillers communaux des autres communes quant à la façon dont est pris en compte leur vote pour l'élection des échevins, y compris en ce que seuls les premiers voient cette prise en compte modifiée après la campagne électorale ayant précédé les élections.

S'en référant pour le surplus à la première branche, les requérants soulignent que la disposition qu'ils attaquent porte atteinte à la fonction même de conseiller communal, et aux droits des conseillers communaux élus, l'éligibilité

étant qualifiée dans ce cadre de droit-fonction. Les justifications énoncées ci-dessus ne seraient pas davantage, selon les requérants, de nature à justifier la différence de traitement visée par cette branche du moyen.

A.5. En sa troisième et dernière branche, le premier moyen allègue que les candidats aux fonctions d'échevin à Uccle - voire dans une autre commune où un mandat deviendrait vacant - sont traités différemment par rapport aux candidats à cette même fonction dans les autres communes, y compris en ce que seuls les premiers voient ces conditions de présentation modifiées par rapport à celles en vigueur au moment où ils ont fait campagne.

Outre la même référence à l'argumentation développée dans le cadre de la première branche, les parties requérantes relèvent que, vu l'assouplissement des conditions de présentation, les candidats qui satisfaisaient aux conditions antérieurement en vigueur - plus strictes - se verront confrontés plus d'adversaires et seront donc placés dans de moins bonnes conditions d'élection.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.6.1. Après avoir exposé les rétroactes de fait et de procédure et rappelé la régionalisation de la loi communale réalisée par la loi du 13 juillet 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond de façon globale aux trois branches du premier moyen.

A.6.2. A titre principal, cette partie expose que, si la disposition attaquée a effectivement vocation à s'appliquer à la commune d'Uccle, cela n'empêche pas toutefois qu'elle ait une portée générale, et ait vocation à s'appliquer à toutes les communes bruxelloises. Elle n'opère dès lors aucune différence entre les électeurs, les conseillers communaux ou les candidats à un poste d'échevin des différentes communes bruxelloises.

A.6.3. A titre subsidiaire, le Gouvernement estime le moyen non fondé, dès lors qu'il allègue, en réalité, une discrimination dans le temps, que n'admet toutefois pas la jurisprudence de la Cour. En effet, le moyen consiste à comparer la situation de la commune d'Uccle à laquelle, postérieurement à la régionalisation de la loi communale, la disposition attaquée serait susceptible d'être appliquée, avec la situation des autres communes bruxelloises, réglée, au lendemain des élections d'octobre 2000 - soit avant la régionalisation précitée -, conformément à l'ancienne rédaction de l'article 15 de la Nouvelle loi communale. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci « perdrait toute autonomie et toute liberté d'action dans la nouvelle compétence qui lui a été transférée si elle ne pouvait […] que légiférer en la matière qu'en vue de régler des situations postérieures aux prochaines élections communales, qui auront lieu en octobre 2006 ».

En outre, il est souligné que la disposition attaquée a entendu parer à une lacune existante dans la loi communale fédérale en vigueur, à savoir l'hypothèse - distincte de celle rencontrée par la modification intervenue en 1999 - de la scission d'une liste. Que le blocage résultant de cette lacune se soit concrétisé dans la commune d'Uccle n'implique nullement que la législation destinée à parer à ce type de blocage doive s'analyser comme une législation d'exception.

Enfin, le caractère temporaire de la modification contestée ne peut conduire à son inconstitutionnalité, ce caractère temporaire s'expliquant par une réflexion sur « des réformes plus fondamentales qui pourraient amener des changements législatifs nettement plus substantiels mais non encore définitivement déterminés ».

Réponse des requérants

A.7. Sans contester la portée générale et abstraite de la disposition qu'ils attaquent, les requérants insistent toutefois sur le fait que, du fait de sa validité limitée dans le temps, elle n'est appelée qu'à s'appliquer qu'à une part réduite des élections d'échevins qui surviendront dans la Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci étant dès lors à distinguer, au titre de catégorie distincte, de toutes les autres situations auxquelles cette disposition ne s'appliquera pas. La limitation dans le temps de sa validité - que ne peut sérieusement justifier l'argument pris des travaux de la « Corée » - souligne, selon les requérants, le caractère de mesure d'exception de la disposition attaquée.

Deuxième moyen

La requête

A.8. Ce moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 162, 1°, de celle-ci, en ce que la disposition attaquée place le premier élu d'une liste - en exigeant que la présentation soit signée par lui - dans une position privilégiée par rapport aux autres élus de sa liste, lui donnant de ce fait un droit de veto sur l'accession des seconds à la fonction d'échevin.

Les motifs avancés lors des travaux préparatoires pour justifier l'octroi de cette prérogative particulière ne sont pas, selon les requérants, admissibles, qu'il s'agisse d'assurer la cohérence de la liste, de la plus grande légitimité dont disposerait le premier élu d'une liste ou de l'objectif réel, à savoir rendre incontournable un élu bien précis.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.9. Cette partie expose que le texte de l'article 2 est inspiré de celui suggéré par la section de législation, moyennant en outre un amendement imposant la signature du premier élu de la liste. L'objectif poursuivi était d'assurer la cohérence de la liste et d'éviter le débauchage d'une liste à l'autre; par ailleurs, l'exigence consistant à inclure la signature du premier élu permet que le vote en case de tête - l'une des deux façons de voter dans le scrutin de liste que constitue le scrutin communal - ne soit pas dépourvu d'effet.

Réponse des requérants

A.10. Après avoir contesté formellement que l'aspect de la disposition attaquée visé par ce moyen résulte d'une suggestion faite par le Conseil d'Etat, les requérants exposent qu'aucun des deux objectifs avancés par le Gouvernement, s'ils sont louables, n'est susceptible en soi d'être atteint par l'exigence de la signature du premier élu.

D'une part, celle-ci ne garantit pas la cohérence de position au sein des élus d'une liste.

D'autre part, s'agissant du souci de donner un effet utile au vote de case de tête, il n'est pas atteint si le premier élu n'est pas celui qui figurait en tête de la liste; par ailleurs, si ce dernier est en effet le premier élu grâce à la case de tête, il est choquant de lui donner un droit de veto à l'égard d'autres candidats qui, eux, ont été élus sur la base du choix personnalisé des électeurs.

Troisième moyen

A.11. Ce moyen, qui n'est avancé qu'à titre subsidiaire, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. A supposer applicable la disposition attaquée à défaut d'élection d'un échevin dans les deux mois de l'installation du conseil ou de la vacance d'un échevinat, les parties requérantes critiquent le fait qu'un tiers des conseillers, dès lors qu'en fait partie le premier élu d'une liste, recevrait plus de prérogatives qu'un groupe constitué de la moitié des élus de cette liste, alors même que seul l'inverse pourrait éventuellement paraître justifié au regard du principe d'égalité.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.12. Selon cette partie, ce moyen, présenté à titre subsidiaire, ne diffère pas du deuxième moyen; elle renvoie dès lors à la réfutation développée relativement à ce deuxième moyen.

Réponse des requérants

A.13. Selon les requérants, ce moyen entend souligner que, s'il apparaît que c'est la signature du premier élu qui justifie le pouvoir exorbitant conféré à une partie minoritaire des élus d'une liste, le choix du seuil d'un tiers n'a, par contre, fait l'objet d'aucune motivation. Les requérants s'interrogent sur ce choix « et pas un quart ou un dixième, puisque de toutes manières, ce qui légitime ce groupe, et ce qui assure la cohérence de la liste, c'est la signature du premier élu ».

- *B* –

La disposition attaquée

B.1. Le recours porte sur l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 modifiant la nouvelle loi communale, lequel dispose :

« A l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale, l'alinéa 1er est complété par la phrase suivante :

‘ Si deux mois après la vacance d'un mandat d'échevin ou deux mois après la séance d'installation du conseil communal, il n'a pas été pourvu à un ou plusieurs mandats d'échevins, soit parce qu'aucun candidat présenté par écrit n'a été élu, soit parce que, dans l'hypothèse où aucun candidat n'a été présenté par écrit, aucun candidat n'a pu être élu à la suite d'une présentation de vive voix en séance, le nombre de signatures nécessaires pour qu'un acte de présentation soit recevable est de plus d'un tiers des élus de la liste du candidat présenté, en ce compris le premier élu de la liste. ’

Le présent article cesse de produire ses effets le 31 décembre 2006.»

B.2. Selon les travaux préparatoires, la modification apportée à l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale tendait à remédier à un blocage résultant d'une scission au sein d'une liste, affectant le fonctionnement des institutions communales (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 2001-2002, A-308/1, p. 2, et A-308/2, p. 3).

Quant au fond

B.3. Les requérants allèguent, à l'appui de leur recours, trois moyens, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant au premier moyen

B.4. Le premier moyen, subdivisé en trois branches, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les électeurs, les conseillers communaux et les candidats à une fonction d'échevin de la commune d'Uccle seraient, du fait de l'article 2 attaqué, discriminés par rapport aux titulaires de ces mêmes qualités dans les autres communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Les requérants allèguent notamment que seuls les premiers verraient la portée de leur vote comme électeur ou conseiller communal ou les conditions de leur présentation en qualité d'échevin modifiées par rapport à la façon dont ces éléments étaient réglés au moment des dernières élections communales.

La limitation des effets de la disposition attaquée - au 31 décembre 2006 - confirmerait, selon les requérants, son caractère discriminatoire.

B.5.1. La disposition attaquée prévoit que, si, deux mois après la vacance d'un mandat d'échevin ou l'installation du conseil communal, il n'a pas été pourvu à un ou plusieurs mandats d'échevin, le nombre de signatures nécessaires à la présentation est de plus d'un tiers des élus de la liste du candidat présenté, le premier élu de la liste devant, en outre, figurer parmi les signataires.

B.5.2. S'il est vrai qu'il a été fréquemment fait référence, lors des travaux préparatoires, à la situation particulière de la commune d'Uccle, née des dernières élections communales, il n'en résulte pas pour autant que la disposition attaquée n'ait vocation à s'appliquer qu'à cette seule commune; il a été, à juste titre, relevé que « le projet d'ordonnance vise à rencontrer les

problèmes qui se présentent dans une des dix-neuf communes, mais qui pourraient se poser également dans d'autres communes » (*ibid.*, A-308/2, p. 13) et, également, que « de tels blocages peuvent également se produire en cas de décès ou de démission d'un échevin dans une commune » (*ibid.*, A-308/2, p. 12).

En outre, il n'apparaît pas déraisonnable qu'une législation qui tend à remédier à un blocage de l'institution communale prenne, dans une certaine mesure, en considération la situation d'une commune dans laquelle ce blocage s'est déjà produit.

B.5.3. En ce que le premier moyen allègue que les électeurs, les conseillers communaux et les candidats-échevins de la commune d'Uccle seraient discriminés par rapport à ceux des autres communes de la Région de Bruxelles-Capitale, il ne peut être retenu.

B.6.1. En ce que le moyen allègue que l'application de la disposition attaquée aux élections communales échues aboutit à ce que, de façon discriminatoire, seule une partie des électeurs, conseillers communaux et candidats-échevin concernés par ces élections - à savoir ceux d'Uccle, selon les requérants - serait régie par la réglementation en cause, les autres titulaires de ces qualités ayant par contre été soumis à l'ancienne réglementation, il y a lieu d'observer que, en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant modification de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980, relèvent désormais de la compétence des régions : « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions […] communales », sous réserve des exceptions que porte cette disposition spéciale.

La disposition attaquée a été adoptée dans les limites de la compétence décrite ci-dessus de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.6.2. Il s'ensuit que, en comparant la situation des électeurs, conseillers communaux et candidats-échevins concernés par les élections communales d'octobre 2000 dans la Région de Bruxelles-Capitale, selon que leur a été appliqué l'ancien article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale ou, que leur serait appliquée cette même disposition modifiée par la disposition

attaquée, les requérants critiquent une différence de traitement qui trouverait sa source dans l'application, à des moments différents, de normes adoptées par des législateurs différents - d'abord fédéral, puis régional -, chacun de ceux-ci étant matériellement compétent lors de l'adoption de la norme dont il est l'auteur. L'autonomie que l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 confère aux régions n'aurait pas de portée si le seul fait que tout ou partie d'une catégorie de personnes soit traitée différemment avant et après ce transfert de compétence était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. Le moyen allègue enfin que la limitation de l'effet de la disposition en cause au 31 décembre 2006, excluant dès lors son application aux prochaines élections communales, confirmerait son caractère discriminatoire.

Il relève du pouvoir discrétionnaire du législateur de déterminer la durée de validité dans le temps des dispositions qu'il édicte; ce n'est que si ce choix avait un caractère discriminatoire qu'il pourrait être sanctionné par la Cour, ce qui, en raison des considérations émises en B.5, n'est pas établi en l'espèce.

B.8. Le premier moyen n'est pas fondé.

Sur l'ensemble des deuxième et troisième moyens

B.9.1. Dans leur deuxième moyen, les requérants critiquent le fait que, en imposant que la signature du premier élu d'une liste figure parmi les signataires d'un acte de présentation d'un élu de cette liste à un mandat d'échevin, la disposition attaquée donnerait à ce conseiller communal, premier élu, une position privilégiée par rapport aux autres élus de sa liste; le droit de veto qui lui serait ainsi dévolu, en ce qui concerne l'accession de ses colistiers à un mandat d'échevin, serait, selon les requérants, discriminatoire.

Dans leur troisième moyen, les requérants estiment discriminatoire le fait qu'une minorité de conseillers communaux appartenant à une liste donnée - à savoir plus d'un tiers des élus de cette liste, dès lors qu'en fait partie le premier élu - puisse présenter valablement un conseiller à l'élection comme échevin, alors même que la moitié des élus de la même liste ne disposerait pas de cette prérogative.

B.9.2. En subordonnant, dans l'hypothèse d'un blocage, la recevabilité d'un acte de présentation à un mandat d'échevin au soutien de plus d'un tiers des élus de la liste à laquelle appartient le candidat, le législateur régional bruxellois a pris une mesure qui permet de remédier à un tel blocage; par ailleurs, la fixation d'un tel seuil, malgré l'allégement qu'il constitue par rapport au seuil normal requis, garantit toutefois que la personne présentée en qualité d'échevin fasse l'objet du soutien d'une partie significative des élus de la liste sur laquelle elle a été élue. Le seuil retenu peut dès lors être considéré comme raisonnablement justifié.

Par contre, la Cour n'aperçoit pas la pertinence de l'avantage donné par l'ordonnance au groupe d'élus d'une liste comprenant le premier élu de la liste notamment par rapport à un autre groupe alors même que celui-ci comprendrait un plus grand nombre d'élus de cette même liste.

En outre, cette exigence est de nature à entraîner des possibilités de blocage lors de l'élection des échevins par le conseil communal, ce qui est contraire aux objectifs de l'ordonnance.

B.9.3. Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen est fondé et que, en raison de l'annulation qui doit être prononcée, le troisième moyen perd son objet.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, à l'article 15, § 1er, alinéa 1er, de la Nouvelle loi communale, modifié par l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002, les mots « en ce compris le premier élu de la liste »;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 octobre 2003.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux M. Melchior