

Numéro du rôle : 2308
Arrêt n° 151/2002 du 15 octobre 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 80 de la Nouvelle loi communale (arrêté royal de codification du 24 juin 1988), posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 14 décembre 2001 en cause de M. Hendrickx contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 décembre 2001, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 80 de la Nouvelle loi communale viole-t-il l'article 10 de la Constitution coordonnée, par suite de l'obligation du serment de fidélité au Roi imposée aux mandataires communaux qui adhèrent à une autre opinion, plus précisément en l'espèce le républicanisme ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Aux élections communales du 8 octobre 2000, M. Hendrickx était candidat sur la liste de l'alliance VLD-VU à Malines. Il a été élu conseiller communal. Le 2 janvier 2001, il a prêté serment conformément à l'article 80 de la Nouvelle loi communale.

Le 3 janvier 2001, M. Hendrickx réclame à l'Etat belge une indemnité pour dommage moral du fait que, pour exercer son mandat, il a dû jurer fidélité au Roi en contradiction avec sa conviction politique. A sa demande, le Tribunal de première instance, avant de statuer quant au fond, pose la question préjudicielle reproduite ci-avant.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 26 décembre 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 février 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 mars 2002.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 21 mars 2002;
- M. Hendrickx, demeurant à 2800 Malines, Neerweg 15, par lettre recommandée à la poste le 27 mars 2002.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 avril 2002.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 17 mai 2002.

Par ordonnance du 30 mai 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 26 décembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 juin 2002, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 27 juin 2002.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 11 juin 2002.

A l'audience publique du 27 juin 2002 :

- ont comparu :
 - . Me D. Deraymaeker *loco* Me F. Coel, avocats au barreau de Malines, pour M. Hendrickx;
 - . Me D. D'Hooghe et Me I. Vos, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. M. Hendrickx, successivement membre de la Volksunie et de la Nieuw-Vlaamse Alliantie, s'estime discriminé du fait qu'il ne peut participer aux réunions du conseil communal que s'il prête un serment qu'il juge contraire à ses convictions et ses idées et actes politiques, alors que les élus qui ont une autre idéologie ne doivent pas prêter un serment contraire à leurs convictions. Ainsi les élus SP.A. ne doivent-ils pas jurer fidélité aux effets incontrôlables d'une économie capitaliste, les élus CD&V ne doivent-ils pas promettre de ne pas adhérer à des principes chrétiens, les élus AGALEV ne doivent-ils pas exprimer leur croyance en une société de consommation occidentale souvent dictée par des motifs commerciaux et les élus Vlaams Blok ne doivent-ils pas jurer fidélité à la société multiculturelle. En revanche, les républicains qui veulent manifester leur vision politique au conseil communal doivent d'abord, à l'encontre de leur vision et de leurs thèses politiques, jurer fidélité à une institution qu'ils estiment devoir combattre au niveau politique.

A.2. M. Hendrickx souligne ensuite qu'un tel serment de fidélité n'est imposé ni aux parlementaires fédéraux ni aux députés qui siègent au parlement d'une entité fédérée. Il estime que ses droits et libertés politiques sont méconnus du fait de l'obligation de prêter le serment litigieux. Il n'est pas permis de formuler des réserves et, en cas de non-prestation du serment, l'on est réputé démissionnaire, alors qu'à son estime, rien ne justifie qu'il faille jurer fidélité au Roi avant de pouvoir exercer la tâche et la fonction de conseiller communal.

A.3. Selon le Conseil des ministres, la différence, s'agissant de la prestation de serment, entre les parlementaires et les autres mandataires découle du fait que la position des parlementaires en tant que législateur leur permet d'édicter des lois, de les modifier ou de les abroger, et même de modifier les institutions fondamentales du pays.

A.4. Le Conseil des ministres observe que la loi du 1er juillet 1860 a entendu uniformiser la formule de serment et a imposé aux conseillers communaux et aux conseillers provinciaux une formule de serment générale qui était déjà obligatoire pour tous les citoyens investis d'un ministère public ou d'une charge publique de quelque nature que ce soit, telle qu'elle était déjà imposée par un décret du 20 juillet 1831.

A.5. Le Conseil des ministres renvoie aux avis du Conseil d'Etat aux termes desquels le serment de fidélité au Roi, eu égard à notre structure étatique, ne doit pas être conçu comme une reconnaissance de dépendance ou de soumission, mais uniquement comme une promesse de loyauté à l'égard d'une collectivité politique personnifiée par le Roi. Selon le Conseil d'Etat, ce serment n'est donc pas incompatible avec une autonomie accordée par la structure de l'Etat belge et au sein de celle-ci.

A.6. Le Conseil des ministres estime qu'il n'est pas question d'une différence de traitement. En effet, les mandataires communaux doivent tous prêter le même serment. Un traitement égal de situations inégales serait dès lors en cause, à savoir le fait que les mandataires communaux doivent prêter le même serment quelle que soit leur opinion.

Or, la circonstance que l'on défende ou non des idées républicaines est, selon le Conseil des ministres, sans importance s'agissant de la formule de serment imposée. En effet, ce serment n'est pas l'expression d'une opinion politique déterminée, mais il s'assimile à une déclaration de fidélité à l'Etat de droit dans lequel celui qui prête le serment exercera une fonction publique déterminée. La prestation de serment n'empêche pas les mandataires d'exprimer, dans l'exercice de leur mandat politique, leurs idées politiques, leurs idéaux et leur conception de la société.

A.7. Le Conseil des ministres estime que le traitement égal est, quoi qu'il en soit, objectivement et raisonnablement justifié. L'objectif consistant en ce qu'un futur mandataire, avant d'exercer une fonction publique, prête un serment de fidélité à l'ordre juridique dans lequel il prête serment constituerait une justification raisonnable au traitement égal. Il se fait que la Belgique est un Etat de droit et une monarchie. Ces principes de base découlent directement de la Constitution. En outre, l'objectif précité poursuivi par le législateur consistant à prévoir une formule de serment uniforme offrirait une justification raisonnable au traitement égal.

Enfin, il n'appartiendrait pas à la Cour d'arbitrage de juger que les objectifs de la prestation de serment pourraient également être atteints d'une autre façon ou par une autre formule de serment.

- B -

B.1. L'article 80 de la Nouvelle loi communale dispose :

« Les conseillers communaux, les personnes de confiance visées à l'article 12*bis*, les bourgmestres et les échevins, préalablement à leur entrée en fonction, prêtent le serment suivant :

‘ Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge. ’

Ce serment sera prêté, en séance publique, par les conseillers communaux et par les échevins, entre les mains du bourgmestre ou de celui qui le remplace.

Les bourgmestres prêtent serment entre les mains du gouverneur ou de son délégué. »

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole l'article 10 de la Constitution en ce qu'elle impose aux mandataires communaux républicains de prêter un serment de fidélité au Roi.

La question préjudicielle porte donc exclusivement sur le serment de fidélité au Roi et non sur le serment d'obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge.

B.2.2. Selon le Conseil des ministres, la disposition litigieuse n'établit pas de différence de traitement. Tous les mandataires communaux doivent, en effet, prêter le même serment. Il serait dès lors question d'un traitement égal de situations inégales, en ce que des mandataires communaux aux convictions divergentes doivent prêter le même serment.

B.2.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.2.4. Aux termes de l'article 80 de la Nouvelle loi communale, la prestation de serment doit précéder l'entrée en fonction. Conformément à l'article 81 de la même loi, les mandataires qui, après avoir reçu deux convocations consécutives à l'effet de prêter serment, s'abstiennent, sans motifs légitimes, de remplir cette formalité, sont considérés comme démissionnaires.

B.2.5. La disposition en cause aurait donc pour effet que les mandataires communaux partisans d'un Etat de forme républicaine se trouvent défavorisés par rapport aux autres en ce qu'ils sont tenus, s'ils ne veulent pas perdre leur mandat, de prêter un serment qui peut paraître contraire à leurs convictions.

La Cour doit examiner si cette égalité de traitement est susceptible d'une justification objective et raisonnable.

B.3.1. La prestation de serment vise à entendre le mandataire communal déclarer solennellement en audience publique qu'il respectera les règles de droit de l'Etat dans lequel il exercera une fonction publique. En ce sens, le serment intéresse autant ceux qui le reçoivent que ceux qui le prêtent.

B.3.2. L'Etat belge est conçu comme un Etat de droit. L'une des caractéristiques d'un Etat de droit est que les dirigeants sont soumis aux règles de droit.

Le serment d'obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge doit être compris comme étant une déclaration solennelle de soumission aux règles de droit de l'ordre juridique belge. Ces règles permettent d'exprimer une préférence pour un régime, mais non de méconnaître celui qui est en vigueur. Or, les mots « fidélité au Roi » doivent s'entendre comme une reconnaissance de l'institution monarchique qui est elle-même un effet de la Constitution. Ces mots n'ont d'autre portée que d'être une promesse de loyauté envers le système constitutionnel qu'un régime démocratique s'est choisi.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 80 de la Nouvelle loi communale ne viole pas l'article 10 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 octobre 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts