

Numéro du rôle : 3950
Arrêt n° 131/2006 du 28 juillet 2006

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 39 à 50 (« Chapitre V. - *Sur les élections* ») du décret de la Région wallonne du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, introduit par R. Pankert.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, 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 28 mars 2006 et parvenue au greffe le 29 mars 2006, R. Pankert, demeurant à 4700 Eupen, Stendrich 131, a introduit un recours en annulation des articles 39 à 50 (« Chapitre V. - *Sur les élections* ») du décret de la Région wallonne du 8 décembre 2005 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (publié au *Moniteur belge* du 2 janvier 2006).

La demande de suspension des mêmes dispositions décrétales, introduite par la même partie requérante, a été rejetée par l'arrêt n° 85/2006 du 17 mai 2006, publié au *Moniteur belge* du 31 mai 2006.

Des mémoires ont été introduits par :

- S. Emonds, demeurant à 4701 Kettenis, Feldstraße 38, I. Schmitz, demeurant à 4700 Eupen, Stendrich 212, R. Emonds, demeurant à 4700 Eupen, Rosenweg 16, G. Klüttgens, demeurant à 4700 Eupen, Rosenweg 16, et W. Miessen, demeurant à 4700 Eupen, Werthplatz 28;

- le Gouvernement wallon.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse; le Gouvernement wallon et les parties intervenantes ont également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 28 juin 2006, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 12 juillet 2006 après avoir invité les parties à s'exprimer à l'audience sur l'incidence sur le recours du décret de la Région wallonne du 1er juin 2006 « modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », publié au *Moniteur belge* du 9 juin 2006 (première édition).

A l'audience publique du 12 juillet 2006 :

- ont comparu :

. la partie requérante, en personne;

. Me M. Lazarus, avocat au barreau d'Eupen, pour les parties intervenantes S. Emonds et autres;

. Me I. Mathy *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions 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 appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt à agir du requérant*

A.1.1. Le requérant est membre du « Partei der Deutschsprachigen Belgier » et il affirme que l'absence d'interdiction de groupement de listes, lors des élections, entre partis issus de districts électoraux relevant de communautés différentes, influe sur la valeur de son vote.

Pour justifier son intérêt à agir, le requérant renvoie au B.4.3 de l'arrêt n° 30/2003 dans lequel la Cour a jugé que « tout électeur ou tout candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature ».

Il fournit les chiffres comparant la répartition des sièges effectuée après les élections provinciales de 2000 à celle qui eût été faite sans groupement de listes. Il conclut de cette comparaison que son vote est non seulement devenu sans valeur mais qu'il a été détourné et qu'il lui semble inutile d'encore prendre part aux élections provinciales.

A.1.2. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon soulève l'*exceptio obscuri libelli* au motif qu'il lui est difficile d'établir un lien entre les moyens soulevés et les dispositions entreprises. Il soutient que la disposition qui fait grief au requérant est en réalité l'article L4153-6 du Code de la démocratie locale, introduit dans le droit positif avant les élections provinciales de 1994. L'entreprise de codification dénoncée par le requérant serait donc antérieure aux normes qu'il attaque.

Quant au fait que le vote du requérant aurait été ignoré, le Gouvernement wallon ajoute qu'un tel argument ne résiste pas à l'analyse, car l'existence de « voix perdues » participe de la mise en œuvre d'un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle. Le Gouvernement wallon renvoie à l'arrêt n° 73/2003 pour conclure à l'irrecevabilité manifeste du recours.

A.1.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant souligne qu'aucun des articles visés par la requête ne concerne la problématique du groupement des listes. Il s'agit dès lors d'un recours contre une lacune dans la législation, dans la mesure où le législateur n'est pas intervenu pour modifier l'article L4153-6 consacré au groupement des listes.

Quant à la référence à l'arrêt n° 73/2003, le requérant insiste sur le fait que cet arrêt a été rendu dans le cadre de la problématique de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Il en conclut que, pour cet arrondissement, tous les partis et candidats doivent déclarer à quelle communauté ils appartiennent, ce qui n'est pas le cas pour la circonscription de Verviers alors que ça devrait l'être.

A.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon déclare maintenir l'invocation de l'*exceptio obscuri libelli*, au motif qu'il ne voit toujours pas le lien qui existerait entre les moyens soulevés et les dispositions attaquées. Plus particulièrement, le requérant n'indiquerait pas quelle norme dont la Cour garantit le respect serait méconnue par les dispositions qu'il attaque. Le requérant reconnaît lui-même que les articles attaqués ne concernent nullement la question des possibilités de groupement des listes.

Le Gouvernement wallon ajoute qu'en contestant une lacune dans la législation, le requérant démontre que ce ne sont pas les dispositions entreprises qui lui font grief mais une disposition inexistante. Le requérant devrait donc prendre des mesures pour saisir la Cour de la question, mais à titre préjudiciel.

#### *Quant aux moyens de la requête*

A.2.1. Le requérant soutient qu'un accord de coopération aurait dû être conclu entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relativement à la matière traitée par le décret, ainsi que l'aurait suggéré la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis relatif à ce décret.

A.2.2. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon estime que le requérant se méprend sur les règles applicables aux accords de coopération. Il souligne que l'article 92*bis* de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit la faculté pour les partenaires de la Belgique fédérale de conclure pareils accords dans les matières où ils l'estiment utile et, d'autre part, indique les cas où ils doivent obligatoirement être conclus. Or, une telle obligation ne s'imposerait pas dans le domaine du droit électoral provincial. La remarque faite par le Conseil d'Etat ne concernait, selon le Gouvernement wallon, que la situation particulière du président du C.P.A.S. qui, désormais, dans la région de langue française, fait de droit partie du collège communal. La préoccupation du Conseil d'Etat aurait donc été de garantir une application uniforme du droit communal sur le territoire de la Région wallonne.

A.2.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant précise qu'il n'a fait référence aux observations du Conseil d'Etat qu'en guise de preuve de l'existence de deux groupes linguistiques en Région wallonne et dans la province de Liège, auxquels il conviendrait d'avoir égard.

A.2.4. Le Gouvernement wallon réplique qu'il n'est pas en mesure de comprendre la portée de l'argumentation du requérant. Il indique, pour le surplus, qu'un accord de coopération était inconcevable en l'espèce dès lors que celui-ci suppose l'exercice conjoint de compétences propres dans le chef de deux ou plusieurs entités fédérées, ce qui ne pourrait être le cas pour la Communauté germanophone, qui ne dispose d'aucune compétence propre en matière de droit électoral provincial.

A.3.1. Le requérant soutient encore que les conseillers provinciaux du district électoral spécifique de la région de langue allemande et ceux de la région de langue française de la province forment *de facto* nécessairement des groupes linguistiques différents au sein du conseil provincial. Les deux catégories de conseillers ne pourraient dès lors, dans la province de Liège, voter en commun que lorsque le point de l'ordre du jour ne porte pas sur des matières communautaires. Le vote devrait donc se faire séparément, comme le prévoit, pour les parlementaires régionaux, l'article 50 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.3.2. Le Gouvernement wallon répond, dans son mémoire, que le concept de groupe linguistique implicite est inexistant en droit belge. Il souligne qu'hormis l'existence de groupes linguistiques au sein des chambres fédérales et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, lesquels trouvent leur fondement respectivement dans les articles 43 et 136 de la Constitution, il existe d'autres assemblées qui ne sont pas homogènes sur le plan linguistique, et qui ne comprennent pas pareils groupes.

Le Gouvernement wallon affirme que la partie requérante se méprend sur la portée de l'article 50 de la loi spéciale du 8 août 1980. Celui-ci constituerait, en effet, dans la loi spéciale, la traduction des transferts de compétences opérés en application de l'article 138 de la Constitution, lequel consacre un mécanisme qui n'est nullement transposable au niveau provincial.

Le Gouvernement wallon ajoute que la partie requérante se méprend également sur la portée de l'article 162 de la Constitution, qui confie aux provinces le soin de régler tout ce qui est d'intérêt provincial, y compris si la matière relève des matières culturelles ou personnalisables. Le droit matériel édicté par la province constituerait une réglementation à caractère uniforme, qui concerne l'ensemble de la province et dans laquelle il ne peut être tenu compte des distinctions existant, à un niveau supérieur du pouvoir, entre les compétences de la Communauté germanophone et celles de la Communauté française.

A.3.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant fait valoir qu'au Parlement wallon, les députés de la Communauté germanophone qui prêtent serment en langue allemande constituent *de facto* un groupe linguistique par exclusion dès lors qu'ils ne sont pas fondés à prendre part à des débats et à des votes concernant des compétences transférées de la Communauté française à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution. Or, il ne serait pas tenu compte de l'existence de ce groupe linguistique lors de l'adoption des décrets régionaux.

A.3.4. Le Gouvernement wallon réplique qu'une nouvelle fois, le requérant opère une confusion entre les niveaux de pouvoir. Les règles particulières de composition et de délibération du Parlement wallon trouveraient leur source dans la distinction qui est constitutionnellement faite entre les fonctions régionales et communautaires de cette assemblée et qui est la conséquence de l'application de l'article 138 de la Constitution. A l'inverse, le conseil provincial connaîtrait, en vertu de l'article 162 de la Constitution, des matières relevant de l'intérêt provincial sans qu'il doive être fait, à cet égard, de distinction entre les matières régionales et communautaires.

A.4.1. Le requérant reproche encore au décret attaqué de ne pas tenir compte de ce que la province de Liège n'est pas une institution homogène, puisqu'elle est située sur le territoire de deux communautés. Il considère que le décret présente d'importantes lacunes en ce qu'il ne contient pas les références indispensables au transfert, notamment, de la tutelle générale des communes aux organes de la Communauté germanophone. Il estime que les conseillers provinciaux du district spécifique de la région de langue allemande et ceux de la région de langue française, en raison de points de départ législatifs différents, forment *de facto* nécessairement des groupes linguistiques différents au sein du conseil provincial. Les groupements de listes entre des partis issus de districts électoraux ayant des bases légales différentes et de communautés différentes violeraient la structure de l'Etat fondée sur des communautés et des régions linguistiques.

Le décret attaqué violerait donc les articles 10 et 11 de la Constitution parce que la voix d'un électeur, du fait de groupements de listes inadmissibles, est considérée de manière inégale selon la communauté à laquelle il appartient, lorsqu'elle n'est pas sans valeur, voire détournée. Il violerait également les articles 2 et 4 de la Constitution parce qu'il ne tient pas compte de l'existence de la Communauté germanophone et de la région de langue allemande.

A.4.2. Dans son mémoire, le Gouvernement wallon affirme que les articles 2 et 4 de la Constitution sont étrangers à l'organisation des provinces qui trouvent leur fondement dans les articles 5 et 162 de la Constitution. Or, il n'existerait dans ces dispositions aucune exigence d'une protection particulière de la minorité germanophone dans le cadre de l'organisation des institutions provinciales. La province serait au contraire considérée comme un ensemble homogène sans qu'il soit fait de distinction sur le plan territorial ou sur le plan de sa population entre sa fraction francophone et sa fraction germanophone.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant précise que par décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004, la tutelle sur les communes a été transmise du gouverneur de la province et du collège provincial aux organes de la Communauté germanophone. Le Gouvernement wallon reconnaîtrait lui-même que les communes de la Communauté germanophone n'ont plus aucun lien avec le collège provincial et n'entretiennent plus de relations avec le gouverneur de la province que dans les matières de sécurité publique.

En ce qui concerne le groupement des listes, le requérant insiste sur le fait que, dans l'ancienne province de Brabant, les groupements de listes entre partis qui appartenaient à des districts de communautés différentes n'étaient pas possibles. Il en est de même pour l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde en ce qui concerne les élections des chambres fédérales.

Enfin, le requérant indique, à titre complémentaire, que les articles 130, 139 et 140, combinés avec les articles 2 et 4, de la Constitution, soulignent le statut particulier de la Communauté germanophone dans l'Etat belge.

A.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon soutient que la situation de Bruxelles-Hal-Vilvorde ne pourrait être comparée à celle de la province de Liège dès lors que la division de la Chambre en groupes linguistiques découle de l'article 43 de la Constitution tandis qu'aucune disposition constitutionnelle ne consacre pareille exigence à propos du conseil provincial de Liège.

En ce qui concerne la tutelle sur les communes, le Gouvernement wallon relève que le transfert de cette tutelle de la Région wallonne vers la Communauté germanophone est sans incidence sur le droit électoral provincial.

Enfin, le Gouvernement wallon relève qu'aucune des dispositions constitutionnelles qui concernent la Communauté germanophone ne prévoit qu'il convient de tenir compte de son existence dans l'organisation des élections provinciales.

#### *Quant à la demande d'intervention*

A.5.1. Les requérants en intervention sont tous membres du « Partei der Deutschsprachigen Belgier » et considèrent qu'ils disposent de ce fait de l'intérêt requis pour introduire une requête en intervention, sur la base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Ils déclarent adhérer sans réserve à la demande de suspension et au recours en annulation introduits par le requérant.

Ils précisent qu'un projet de décret complémentaire a été déposé au Parlement wallon sous le numéro 357, qui traite de Comines-Warneton, mais ne comporte aucune indication particulière en ce qui concerne la Communauté germanophone au sein de la province de Liège, bien que celle-ci se soit vu retirer la tutelle générale des communes de la Communauté germanophone. Les requérants en intervention insistent également sur le fait que le projet de décret 357 évoque à de nombreuses reprises le groupement des listes sans renvoyer à la compétence fédérale.

A.5.2. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon soutient que les requérants en intervention n'apportent aucun élément qui permette d'étayer l'affirmation selon laquelle ils seraient membres du « Partei der Deutschsprachigen Belgier ». Cela suffirait à écarter leur mémoire des débats à défaut d'intérêt.

Le Gouvernement wallon relève également que le projet de décret auquel les requérants en intervention font référence est sans intérêt pour la Cour dès lors que la compatibilité d'un décret avec la Constitution s'apprécie au jour de son adoption, indépendamment de dispositions qui n'ont pas encore été incluses dans l'ordre normatif.

Il répète enfin que le transfert de la tutelle sur les communes à la Communauté germanophone n'a aucune incidence sur le droit électoral provincial.

Le Gouvernement wallon en conclut qu'à supposer qu'il ne soit pas écarté du débat, le mémoire déposé par les requérants en intervention devrait être considéré comme étant sans intérêt en l'espèce.

A.5.3. Dans leur mémoire en réplique, les requérants en intervention renvoient à l'argumentation développée par R. Pankert.

Ils rappellent que les élections en vue du renouvellement du conseil provincial de Liège se dérouleront le 8 octobre de cette année, que les moyens formulés sont sérieux, car ils concernent le plus élémentaire de tous les droits civils fondamentaux d'une démocratie, à savoir la valeur donnée aux votes des requérants en faveur d'un parti déterminé. Ils ajoutent que, sans adaptation du décret du 8 décembre 2005 interdisant la possibilité de groupement de listes entre des districts électoraux appartenant à des communautés différentes, une différence de traitement injustifiable serait maintenue.

Par l'ordonnance de mise en état du 28 juin 2006, les parties ont été invitées à s'exprimer à l'audience du 12 juillet 2006 sur l'incidence que peut avoir sur le recours le décret de la Région wallonne du 1er juin 2006 « modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », publié au *Moniteur belge*, 1ère édition, du 9 juin 2006.

- B -

*Quant à la recevabilité du mémoire en réplique complémentaire introduit par le requérant*

B.1. Le requérant a fait parvenir au greffe un mémoire en réplique complémentaire daté du 17 juin 2006. Un tel mémoire, qui n'est pas prévu par la loi spéciale du 6 janvier 1989, doit être écarté des débats.

*Quant au fond*

B.2. En sa qualité d'électeur, le requérant justifie, en principe, de l'intérêt requis pour attaquer des dispositions applicables aux élections communales et provinciales. Pour les mêmes motifs, les personnes qui ont déposé une requête en intervention justifient, en principe, d'un intérêt à intervenir pour appuyer les moyens développés par le requérant. Encore faut-il que les dispositions attaquées soient, par elles-mêmes, de nature à affecter directement et défavorablement le vote du requérant et des personnes qui souhaitent intervenir, que les dispositions attaquées soient encore en vigueur et que les moyens invoqués soient dirigés contre ces dispositions.

B.3. Le requérant reproche aux dispositions attaquées de ne pas interdire la possibilité des groupements de listes, lors des élections, entre des partis issus de districts électoraux appartenant à des communautés différentes. Son recours est dirigé contre d'« importantes lacunes » qui, selon le requérant, se trouveraient dans les dispositions attaquées.

B.4. Les moyens dirigés contre ces « lacunes » n'ont pas trait aux matières traitées par les dispositions attaquées. Ils reprochent au décret attaqué de ne pas contenir les références indispensables au transfert de la tutelle ordinaire des communes aux organes de la Communauté germanophone. Ils lui font également grief de ne pas tenir compte de ce que les conseillers provinciaux du district électoral spécifique de la région de langue allemande et ceux de la région de langue française de la province de Liège formeraient « *de facto*

nécessairement des groupes linguistiques différents au sein du conseil provincial ». Ils font état de ce que la Région wallonne aurait dû conclure, avec la Communauté germanophone, un accord de coopération qui aurait été, selon le requérant, une « condition *sine qua non* pour l'adoption du décret ».

B.5. En réalité, le requérant se plaint essentiellement de ce que l'ordre juridique belge ne contient pas, pour ce qui concerne la Communauté germanophone, des dispositions comparables à celles qui concernent les autres communautés, faisant particulièrement allusion à ce qui était applicable, lors des élections législatives, dans l'ancienne province de Brabant.

La Cour ne pourrait, dans l'examen de l'actuel recours, examiner de tels griefs qui ne sont pas dirigés contre les dispositions attaquées et qui sont essentiellement dirigés contre des lacunes dans la Constitution ou dans d'autres dispositions législatives.

B.6. Enfin, les dispositions des articles 39 à 50 du décret du 8 décembre 2005 ont été remplacées, modifiées ou abrogées par d'autres dispositions, inscrites dans le décret du 1er juin 2006 « modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », publié au *Moniteur belge*, 1ère édition, du 9 juin 2006, et entré en vigueur à la même date, de telle sorte que le recours est devenu sans objet.

B.7. Pour chacun des motifs exprimés en B.4 à B.6, le recours en annulation et, par voie de conséquence, la requête en intervention sont irrecevables.



Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 28 juillet 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior