

Numéro du rôle : 5323
Arrêt n° 91/2012 du 12 juillet 2012

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 175, 5°, du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale », introduit par Joris Van Hautem.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

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 24 février 2012 et parvenue au greffe le 27 février 2012, Joris Van Hauthem, demeurant à 1750 Lennik, Scheestraat 21, a introduit un recours en annulation de l'article 175, 5°, du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » (publié au *Moniteur belge* du 25 août 2011).

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 26 juin 2012 :

- ont comparu :

. Me P. De Roo, avocat au barreau d'Anvers, pour la partie requérante;

. Me K. Caluwaert *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. A l'appui de son intérêt, le requérant fait valoir qu'il est « politiquement actif, tant au niveau national qu'au niveau local ». Il se prévaut également de sa qualité de conseiller communal de la commune de Lennik.

Il reproche à la disposition attaquée, qui prévoit l'application du « système D'Hondt » pour l'attribution des sièges lors des élections des conseils de district urbain, d'être discriminatoire en ce qui concerne les compétences des conseillers de district urbain, par comparaison avec les compétences des conseillers communaux, ces derniers étant élus en application du « système Imperiali ».

A.1.2.1. Dans une première exception, le Gouvernement flamand soutient que le recours est partiellement irrecevable pour cause de tardiveté. Selon le Gouvernement flamand, le requérant attaque en réalité la réglementation qui existait précédemment et qui a été reprise de la réglementation fédérale, sans que le but ait été de légiférer à nouveau en cette matière.

A.1.2.2. Dans une seconde exception, le Gouvernement flamand fait valoir que le requérant ne justifie pas d'un intérêt à son recours.

En cas d'annulation, les anciennes dispositions renaîtraient, ce dont le requérant ne tirerait aucun avantage.

En outre, la disposition attaquée a certes une influence sur le déroulement des opérations électorales mais n'en a pas sur le comportement des électeurs. En d'autres termes, la nouvelle réglementation ne saurait avoir pour effet que le requérant obtienne moins de voix en sa qualité de mandataire politique.

Enfin, le Gouvernement flamand se demande pourquoi le requérant n'a pas contesté, par le passé, le résultat des élections basées sur les règles du « système D'Hondt », que le décret attaqué ne fait que confirmer. Il aurait pu poser à la Cour une question préjudicielle à ce sujet.

A.1.3. Le requérant répond que la législation dont fait partie la disposition attaquée ne se limite pas à une simple coordination. Le seul fait que le législateur s'approprie une législation antérieure n'empêche pas en soi qu'un recours soit introduit dans les six mois suivant la publication.

Le requérant déclare qu'il justifie bien d'un intérêt à l'annulation, dès lors que le Gouvernement flamand sera contraint, du moins à terme, d'élaborer une nouvelle réglementation.

Quant au premier moyen

A.2.1. Le requérant fait valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce qu'une distinction injustifiée est faite « entre les conseillers communaux qui exercent leurs compétences dans une commune où il n'existe pas de district urbain et les conseillers de district urbain qui exercent les mêmes compétences dans une commune où celles-ci ont été déléguées au conseil de district urbain ».

Le requérant observe que le conseil communal délègue des compétences aux conseillers de district urbain de la commune dans laquelle ceux-ci exercent leurs fonctions (article 282 du décret communal). Ceci implique que toutes les compétences d'un conseiller de district urbain relèvent au départ des compétences d'un conseiller communal. Dans les communes où il n'existe pas de conseil de district, ces compétences sont bien entendu exercées par les conseillers communaux.

Selon le requérant, ceci fait naître une inégalité puisque, pour l'exercice des mêmes compétences, les calculs de répartition des sièges sont différents.

Pour un même nombre d'électeurs et de sièges à répartir, un conseiller de district urbain et un conseiller communal devront obtenir des nombres de voix différents.

Bien qu'ils se trouvent dans des situations objectivement comparables, les deux conseillers sont traités de manière différente sans nécessité objective, sans que le but de cette distinction soit précisé et sans que cette distinction soit justifiée.

A.2.2. Le Gouvernement flamand souhaite tout d'abord faire observer de manière générale que le recours est manifestement conçu comme un prolongement du débat parlementaire et consiste exclusivement en une critique d'opportunité de dispositions que le législateur décréteil n'a fait que confirmer.

Le Gouvernement flamand reconnaît qu'il existe une différence de traitement, en ce sens que la répartition des sièges entre les listes des élections communales s'effectue en application du « système Imperiali », alors que c'est le « système D'Hondt » qui est appliqué pour les élections des conseils de district.

Selon le Gouvernement flamand, le principe d'égalité n'oblige toutefois pas le législateur à prévoir des régimes identiques. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétoal, rien n'empêche que la différence de traitement soit le cas échéant considérable.

En ce qui concerne l'organisation des élections, le pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal est, s'il se peut, encore plus étendu de sorte que le contrôle exercé par la Cour doit être d'autant plus marginal.

Le Gouvernement flamand estime qu'on ne saurait oublier la tension permanente, dans une démocratie représentative, entre, d'une part, la volonté d'établir le lien le plus étroit possible entre l'électeur et l'élu et, d'autre part, la recherche d'une stabilité politique minimale. Une forme de démocratie trop directe peut conduire à la dispersion et à des situations ingérables.

Le système choisi par le législateur décrétoal pourra toujours, quel qu'il soit, faire l'objet d'une critique politique. Il s'agira alors d'une critique d'opportunité, sur laquelle la Cour ne peut se prononcer.

Selon le Gouvernement flamand, le requérant ne démontre pas en quoi le choix politique exprimé tout au plus de manière implicite aurait été manifestement déraisonnable. Le cas échéant, le choix politique précédent, que la disposition attaquée n'a fait que confirmer, aurait lui aussi été manifestement déraisonnable, alors que le requérant n'a jamais attaqué celui-ci.

Le Gouvernement flamand fait valoir que le choix du « système Imperiali » ou du « système D'Hondt » est, en soi, légitime et que ni le premier système ni le second ne sont manifestement déraisonnables.

Ceci ressort également du fait que la disposition attaquée n'a fait que confirmer le *status quo ante*. Une annulation signifierait du reste que toutes les élections antérieures étaient inconstitutionnelles.

Selon le Gouvernement flamand, contrairement à ce que le requérant affirme, le simple fait que des conseillers communaux et des conseillers de district urbain puissent exercer des compétences similaires ne permet pas de déduire la moindre discrimination. Le conseil communal et le conseil de district urbain sont deux organes distincts et doivent donc être soumis à des régimes différents.

La *ratio legis* de la création de conseils de district consistait à permettre d'impliquer davantage les électeurs dans la politique intracommunale et de rapprocher donc le plus possible le pouvoir du citoyen. Le choix d'appliquer le « système D'Hondt » à l'élection des conseils de district urbain et de faire primer ainsi la légitimité démocratique sur le renforcement de l'administration locale est dès lors justifié dans cette optique. La nécessité d'une légitimité démocratique pour l'élection des conseils de district urbain constitue le fil conducteur des travaux préparatoires de plusieurs lois et décrets.

Selon le Gouvernement flamand, il est évident qu'il n'est pas déraisonnable de répondre à cet objectif en procédant à la répartition des sièges entre les listes des élections des conseils de district urbain selon le « système D'Hondt », plus démocratique. La Cour l'a du reste confirmé dans son arrêt n° 22/2012 du 16 février 2012.

A.2.3. Le requérant répond qu'en ce qui concerne les modalités électorales, la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée, dès lors que les conseillers de district urbain exercent des compétences qui sont exercées par des conseillers communaux dans les communes dépourvues de conseils de district urbain.

Un conseiller de district urbain exerçant les mêmes compétences que celles qui sont exercées par un conseiller communal dans une autre commune doit obtenir un nombre de voix différent pour accéder à cette fonction.

Bien que les deux catégories se trouvent dans des situations objectivement comparables, elles sont traitées différemment, sans nécessité objective, sans que le but de cette distinction soit précisé et sans que cette distinction soit justifiée.

Il est exact que la Cour ne peut se substituer au législateur décrétoal. Ce n'est pas ce que demande le requérant. Celui-ci demande uniquement à la Cour de vérifier si le législateur décrétoal n'a pas pris une mesure qui ne saurait être raisonnablement justifiée.

Le requérant ne souhaite pas s'attarder sur les avantages et inconvénients respectifs du « système Imperiali » et du « système D'Hondt ». Il dénonce uniquement le fait que les systèmes utilisés pour les élections communales et

pour les élections des conseils de district urbain sont différents sans qu'il existe à cet égard une justification ou une motivation raisonnables.

Quant au second moyen

A.3.1. Le requérant invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution « en ce qu'au sein d'une même commune, une distinction non motivée et non justifiée est faite, sans que cela soit nécessaire, entre, d'une part, les conseillers communaux et, d'autre part, les conseillers de district, dont les compétences sont déléguées par le conseil communal ».

Selon le requérant le « système Imperiali » favorise encore plus les grands partis que le « système D'Hondt ».

Selon qu'elle est déléguée ou non, la compétence devra être exercée par des organes élus dont les membres auront obtenu leurs sièges de manière différente.

Le requérant estime qu'aucun motif légitime ne justifie que les attributions de sièges fassent l'objet de calculs différents pour les deux fonctions.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le requérant n'a pas intérêt au moyen. Il n'appartient pas à l'une des catégories visées dans le second moyen. Il ne peut ni voter, ni être élu à un conseil de district dans la commune de Lennik et cette commune n'est pas susceptible d'instituer un conseil de district urbain.

Quant au fond, le Gouvernement flamand estime subsidiairement que le grief peut se résumer à une critique de la répartition des sièges entre les listes en application du « système Imperiali » pour les élections communales et en application du « système D'Hondt » pour les élections de conseils de district urbain.

Sur ce point, le Gouvernement flamand renvoie à la réfutation du premier moyen.

A.3.3. Le requérant répond qu'il a bien un intérêt à son recours.

S'il était possible pour la commune de Lennik d'instituer à l'avenir des conseils de district urbain, l'élection des conseillers de district urbain se ferait vraisemblablement selon le système présentement attaqué.

Le requérant maintient que le principe d'égalité a été violé.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours est tardif parce qu'il est en réalité dirigé contre la réglementation qui existait précédemment et qui a été reprise de l'ancienne réglementation fédérale, sans que le but ait été de légiférer à nouveau dans cette matière.

Selon le Gouvernement flamand, le requérant ne justifie en outre pas d'un intérêt à l'appui de son recours.

B.2. La disposition attaquée fait partie de l'article 175 du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » (ci-après : le décret du 8 juillet 2011) qui dispose :

« Les dispositions visées aux articles 165 à 174 inclus s'appliquent par analogie aux élections pour les conseils de district urbain, étant entendu que :

1° le terme ' bureau principal communal ' soit interprété comme ' bureau principal de district urbain ';

2° le terme ' secrétariat communal ' soit interprété comme ' secrétariat du district urbain ';

3° le terme ' élections communales ' soit interprété comme ' élections urbaines ';

4° le terme ' commune ' soit interprété comme ' district urbain ';

5° l'article 166, premier alinéa soit interprété comme ' Le bureau principal de district urbain divise successivement le chiffre électoral de chaque liste par 1, 2, 3, 4, etc., et classe les quotients dans l'ordre de leur importance, jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. ' ».

Le premier alinéa de l'article 166, auquel la disposition attaquée fait référence, dispose :

« Le bureau principal communal divise successivement le chiffre électoral de chaque liste par 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2; etc., et classe les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire ».

B.3. La disposition attaquée et le premier alinéa cité ci-dessus de l'article 166 du décret du 8 juillet 2011 portent sur la manière dont le nombre de sièges à pourvoir, respectivement pour les élections des conseils de district et pour celles des conseils communaux seront répartis entre les listes ou les partis participants en fonction du nombre de suffrages obtenus par ces partis ou par ces listes, en vue d'une représentation proportionnelle.

A cet égard, il est fait à chaque fois appel à une série de diviseurs, le résultat électoral de chaque parti ou liste (c'est-à-dire le total des votes valables émis en faveur de ce parti ou de cette liste) étant successivement divisé par un dénominateur progressif. Le « système D'Hondt » utilise une série de diviseurs ayant comme dénominateurs successifs 1, 2, 3, 4, etc.

Le « système Imperiali » utilise une série de diviseurs ayant comme dénominateurs successifs 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2; etc. Dans les deux systèmes, le premier siège est attribué au parti ou à la liste qui a obtenu le quotient le plus élevé et les sièges suivants - autant qu'il y en a à répartir – sont ensuite attribués au parti ou à la liste ayant le quotient suivant, classé en ordre décroissant.

B.4.1. Le requérant se prévaut de sa qualité de conseiller communal de la commune de Lennik.

Il fait également valoir qu'il est « politiquement actif, tant au niveau national qu'au niveau local ».

B.4.2. Le requérant critique non pas le « système Imperiali » qui, en vertu de l'article 166 du décret du 8 juillet 2011, est utilisé pour les élections communales, mais le « système D'Hondt », tel qu'il est utilisé, en vertu de la disposition attaquée, pour les élections de conseils de district urbain.

La commune de Lennik, où le requérant est conseiller communal, n'est pas subdivisée en districts urbains, étant donné que de tels organes territoriaux intracommunaux peuvent uniquement être créés dans les communes de plus de 100 000 habitants, conformément à l'article 41, alinéa 3, de la Constitution.

Le requérant ne fait pas valoir qu'il est candidat ou électeur ou qu'il pourrait l'être avec un degré raisonnable de probabilité dans une commune où des élections de conseils de district urbain sont organisées.

Il n'expose pas davantage en quoi l'utilisation du « système D'Hondt » pour les élections des conseils de district urbain, conformément à la disposition attaquée, pourrait l'affecter défavorablement.

B.5. L'on n'aperçoit pas en quoi le requérant, par les qualités et griefs qu'il fait valoir, justifie d'un intérêt personnel et direct suffisant à son recours contre une disposition dont il ne démontre pas que l'annulation lui procurerait un avantage.

B.6. Le recours est irrecevable, à défaut de l'intérêt du requérant requis par la Constitution et par l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 12 juillet 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt