

Numéro du rôle : 2264
Arrêt n° 135/2002 du 25 septembre 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 15 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 99.152 du 26 septembre 2001 en cause d'I. Colette et de P. Roberti de Winghe contre la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 octobre 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15 de la loi organique du 8 juillet 1976 portant sur les centres publics d'aide sociale, comparé à l'article 15 de la nouvelle loi communale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il institue un mécanisme de préférence d'élection en cas de partage de voix qui permet au candidat qui a exercé un précédent mandat au sein du conseil de l'aide sociale d'être élu en lieu et place d'un candidat qui ne peut se prévaloir d'un tel mandat, alors que le mécanisme mis en place par la loi du 8 juillet 1976, en son article 12, vise à assurer le renouvellement démocratique des membres du conseil de l'aide sociale et alors que, ce faisant, l'article 15 précité méconnaît le but poursuivi et, dans un rapport de non-proportionnalité avec ce but, aboutit à accorder la préférence à un candidat qui vient d'exercer ce mandat ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Lors de l'élection du conseil de l'aide sociale par le conseil communal de Grez-Doiceau le 12 janvier 2001, I. Colette, candidat conseiller effectif, a obtenu le même nombre de voix que quatre autres candidats, auxquels les quatre sièges disponibles ont été attribués en vertu de l'article 15 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale qui prévoit notamment, dans une telle hypothèse, qu'il faut éliminer le candidat le plus jeune de moins de 60 ans n'ayant jamais siégé dans un conseil de l'aide sociale.

Dans la réclamation contre l'élection introduite devant la députation permanente, le candidat évincé a notamment posé la question de savoir si, en donnant la préférence, en cas de parité, aux candidats déjà membres d'un conseil de l'aide sociale, l'article 15 précité ne crée pas une discrimination entre les nouveaux candidats et les mandataires sortants auxquels il accorde ainsi une prime à la reconduction. Ce candidat rapproche à cet égard l'élection des membres du conseil de l'aide sociale de celle des échevins, puisque toutes deux ont lieu au second degré et que les conseillers communaux sont les électeurs; il expose qu'en cas de parité pour l'élection d'un échevin, l'article 15 de la nouvelle loi communale prévoit un ballottage entre les deux candidats et, en cas de parité de ballottage, que le plus âgé l'emporte : les conseillers communaux expriment ainsi à nouveau leur suffrage pour choisir parmi les candidats ayant obtenu le même nombre de voix, aucune préférence n'étant accordée au candidat sortant.

La députation permanente a rejeté la réclamation en considérant, notamment, que le législateur a instauré un mode d'élection pour les échevins totalement différent de celui des membres du conseil de l'aide sociale, que pour l'élection des membres du conseil de l'aide sociale, il a fait application du système du vote plural, afin de favoriser une représentation maximale des minorités, que l'article 13 de la loi du 8 juillet 1976 fixe le nombre de voix dont chaque conseiller dispose pour élire les conseillers sociaux, ce nombre variant en fonction du nombre de membres à élire au conseil de l'aide sociale et que si l'élection des membres du conseil de l'aide sociale a lieu, comme pour les échevins, au scrutin secret, elle se déroule en un seul tour. Elle a ajouté que le système de l'ordre de préférence était déjà instauré par l'article 11 de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique et

que la préférence était accordée aux candidats déjà investis d'un mandat ou ayant antérieurement exercé un mandat dans un établissement d'assistance, plutôt qu'au candidat le plus âgé, afin d'éviter la chasse aux candidats les plus avancés en âge.

Dans le recours en annulation de cette décision devant le Conseil d'Etat, les requérants - parmi lesquels le candidat évincé - prennent notamment un moyen de la violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution en ce que les préférences définies par l'article 15 créeraient une discrimination en faveur des candidats qui sont déjà membres, au jour de l'élection, du conseil de l'aide sociale ou qui sont plus âgés, au détriment des « nouveaux » candidats et demandent que soit posée à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

Le Conseil d'Etat a fait droit à cette demande.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 8 octobre 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 22 novembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 décembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- I. Colette, demeurant à 1390 Grez-Doiceau, rue de Florival 37, et P. Roberti de Winghe, demeurant à 1390 Grez-Doiceau, rue de Beaussart 7, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 2001;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 10 janvier 2002.

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

I. Colette et P. Roberti de Winghe ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 18 février 2002.

Par ordonnance du 27 mars 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 8 octobre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 8 mai 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 29 mai 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 mai 2002.

A l'audience publique du 29 mai 2002 :

- ont comparu :

. Me L. Evrard *loco* Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour I. Colette et P. Roberti de Winghe;

- . Me D. Pire, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt 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.1.1. Le Gouvernement wallon expose que le législateur de 1925 a choisi de faire élire les membres de la commission d'assistance publique (aujourd'hui du conseil de l'aide sociale) à la proportionnelle par un nombre d'électeurs très limité (on ne perdra pas de vue que la fusion des communes n'est intervenue que 50 ans plus tard), à savoir les conseillers communaux. Or, plus le nombre d'électeurs est restreint, plus le risque de parité de voix est important. Les travaux parlementaires justifient le choix ainsi fait par la limitation de la règle selon laquelle le candidat le plus âgé l'emporte car elle provoquerait la chasse au candidat le plus avancé en âge. Il apparaît implicitement que le législateur a préféré faire le choix d'accorder une prime au candidat le plus expérimenté plutôt qu'au candidat le plus âgé.

A.1.2. Le Gouvernement wallon estime qu'il y a une différence objective entre les deux élections en cause car elles ne visent pas à composer les mêmes organes. De plus, l'élection des échevins vise (sauf dans certaines communes à statut spécial) à dégager une volonté politique majoritaire, ce qui permet de concevoir un deuxième tour de scrutin. Par contre, l'élection au conseil de l'aide sociale vise à assurer au mieux la représentation proportionnelle des groupes politiques; un scrutin proportionnel n'est pas conciliable avec un deuxième tour.

Le système de la loi de 1976 favorisant parfois la minorité, l'on ne peut donc affirmer que celle-ci est préjudiciée.

A.1.3. Selon le Gouvernement wallon, l'exercice d'un mandat antérieur et la durée de celui-ci constituent un critère objectif. En la matière, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation et le choix du critère de la « prime au sortant » est un choix parmi d'autres qu'il n'appartient pas à la Cour de censurer. Tous les systèmes électoraux doivent régler les situations de parité de voix en établissant un critère objectif qui ne participe pas de la logique de l'élection (voy. l'article 29^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980); ce choix ne pourrait être censuré qu'à la marge et, à moins de contraindre à une réforme de tout le droit électoral, doit rester celui du législateur.

A.2.1. Les requérants devant le Conseil d'Etat rappellent les faits de l'espèce et exposent que, lors de l'élaboration des lois du 10 mars 1925 et du 8 juillet 1976, le législateur n'a donné aucune explication quant au choix du mécanisme d'élection en cause qui, en privilégiant, dans un premier rang, le candidat issu du conseil « sortant » et, dans un second rang, le candidat qui peut se prévaloir d'un mandat antérieur au sein d'un conseil de l'aide sociale, crée une discrimination envers les nouveaux candidats aux élections du conseil de l'aide sociale par la « prime à la reconduction » qu'il accorde au conseiller sortant. Or, la nouvelle loi communale prévoit, en ce qui concerne l'élection des échevins, que les conseillers communaux expriment à nouveau leur suffrage pour départager les candidats arrivés à égalité par nombre de voix et n'accorde donc aucune préférence au mandataire sortant, de sorte qu'elle respecte parfaitement le principe du renouvellement, principe que poursuit toute élection.

Les intéressés estiment que cette différence de traitement n'est pas justifiée car les élections en cause (même si le mode d'élection des échevins présente des spécificités propres) sont comparables en ce qu'elles sont toutes les deux des élections à second degré dont les conseillers communaux sont les électeurs et en ce qu'il s'agit d'élections de membres d'instance appelés à exercer un mandat électif.

Ils constatent par ailleurs que les deux modes d'élection connaissent des dérogations identiques dans les communes de la périphérie, de Comines-Warneton et de Fourons.

A.2.2. Les requérants devant le Conseil d'Etat observent, dans leur mémoire en réponse, que tout en ne remettant pas en cause le caractère comparable des catégories en cause, le Gouvernement wallon prétend justifier la différence de traitement par le seul motif qu'il s'agirait de composer des organes différents, argument qui ne peut être admis dès lors que les catégories présentent des similitudes qui suffisent pour opérer le contrôle du respect du principe d'égalité.

S'il est vrai que le vote plural a été instauré pour assurer une représentation des différentes tendances au sein du conseil de l'aide sociale, il reste que cet objectif n'est pas sanctionné par la loi, des actes de présentation pouvant aboutir à une représentation majoritaire.

De plus, la disposition en cause n'assure pas cet objectif, les travaux parlementaires n'indiquant pas que le choix du privilège qu'elle institue ait été guidé par une volonté de favoriser la représentation proportionnelle et aucune relation de cause à effet n'existant entre l'un et l'autre : la règle peut bénéficier tant au groupe déjà représenté qu'à un groupe ne disposant pas encore de représentant.

Les requérants estiment enfin que l'affirmation du Gouvernement wallon selon laquelle un deuxième tour de scrutin ne se concevrait pas dans un scrutin proportionnel n'est étayée par aucun élément de fait ou de droit.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 15 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Les articles 12, 13, 14 et 15 de cette loi énoncent :

« Art. 12. L'élection des membres du conseil de l'aide sociale a lieu en séance publique le troisième lundi qui suit l'installation du conseil communal tenu de procéder à l'élection du conseil de l'aide sociale. Si cette date coïncide avec un jour férié légal, l'élection est reportée au premier jour ouvrable suivant.

Art. 13. Pour l'élection de membres du conseil de l'aide sociale, chaque conseiller communal dispose d'une voix s'il y a moins de quatre membres à élire, de trois voix s'il y a quatre ou cinq membres à élire, de quatre s'il y en a six ou sept, de cinq s'il y en a huit ou neuf, de six s'il y en a dix ou onze et de huit s'il y en a douze ou plus.

Art. 14. L'élection des membres du conseil de l'aide sociale se fait au scrutin secret et en un seul tour.

Chaque conseiller communal reçoit autant de bulletins de vote qu'il dispose de voix. Sur chaque bulletin il vote pour un membre effectif.

Les conseillers communaux peuvent émettre un vote valable en faveur d'un parent ou d'un allié.

Art. 15. Sont élus en tant que membres effectifs, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

En cas de parité de voix, la préférence est accordée dans l'ordre indiqué ci-après :

1° au candidat qui, au jour de l'élection, est investi d'un mandat dans un centre public d'aide sociale. Si deux ou plusieurs candidats se trouvent dans ce cas, la préférence est accordée à celui qui, sans interruption, a exercé son mandat pendant le temps le plus long;

2° au candidat qui, antérieurement, a exercé un mandat dans un centre public d'aide sociale. Si deux ou plusieurs candidats se trouvent dans ce cas, la préférence est accordée à celui qui a exercé son mandat sans interruption pendant le temps le plus long, et en cas d'égalité de durée, à celui qui est sorti de charge le plus récemment;

3° au candidat qui, sans avoir atteint l'âge de soixante ans, est le plus âgé;

4° au moins âgé des candidats qui ont atteint l'âge de soixante ans.

Celui qui serait élu, mais dont l'élection serait annulée pour cause d'inéligibilité, est remplacé par son suppléant.

Les candidats proposés à titre de suppléant d'un membre effectif élu sont de plein droit suppléants de ce membre. »

B.2. La question préjudicielle porte sur la différence de traitement créée par les dispositions en cause entre les candidats à une élection de membres d'un conseil de l'aide sociale et les candidats à une élection d'échevins, en ce que, en cas de parité de voix, ceux qui n'ont jamais exercé le mandat brigué se voient préférer d'autres candidats de manière automatique dans un cas, alors que dans l'autre il faut procéder à un ballottage.

La question préjudicielle se réfère à l'article 15 de la nouvelle loi communale, dont le paragraphe 1er, alinéa 3, ne donne de priorité qu'au terme d'un ballottage. Ce paragraphe dispose :

« Les échevins sont élus par le conseil, parmi les conseillers de nationalité belge. Les élus au conseil peuvent présenter des candidats en vue de cette élection. Un acte de présentation daté doit, pour chaque mandat d'échevin, être déposé à cet effet entre les mains du président du conseil, au plus tard trois jours avant la séance du conseil à l'ordre du jour de laquelle figure l'élection d'un ou plusieurs échevins. Pour être recevables, les actes de présentation doivent être signés au moins par une majorité des élus de la liste du candidat présenté. Si la liste sur laquelle figure le candidat échevin ne compte que deux élus, la signature d'un seul d'entre eux suffit pour que la disposition qui précède soit respectée. Sauf en cas de décès d'un candidat présenté ou de renonciation au mandat de conseiller communal par un tel candidat, nul ne peut signer plus d'un acte de présentation pour un même mandat d'échevin. Si les candidatures présentées par écrit ne suffisent pas à constituer entièrement le collège échevinal, des candidats peuvent être présentés de vive voix en séance.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue, par autant de scrutins séparés qu'il y a d'échevins à élire; le rang des échevins est déterminé par l'ordre des scrutins.

Si un seul candidat a été présenté pour un mandat d'échevin à conférer, il est procédé à un seul tour de scrutin; dans tous les autres cas et si aucun candidat n'a obtenu la majorité après deux scrutins, il est procédé au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix; en cas de parité au ballottage, le plus âgé l'emporte. L'élection des échevins a lieu dans la séance d'installation qui suit le renouvellement du conseil. En tout autre cas, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance. »

B.3. S'il peut être admis que les membres du conseil de l'aide sociale et les échevins constituent des catégories comparables en ce que les uns et les autres sont élus par le conseil communal et exercent un mandat public local, ainsi conféré par une élection à deux degrés, il ne s'ensuit pas que les articles 10 et 11 de la Constitution exigent que les règles en vertu desquelles ces mandats sont conférés doivent correspondre en tout point. Les fonctions ne sont pas semblables : les échevins sont chargés de fonctions essentiellement exécutives alors que le conseil de l'aide sociale est une assemblée délibérante qui a pour mission de régler

« tout ce qui est de la compétence du centre public d'aide sociale » (article 24 de la loi du 8 juillet 1976). Par ailleurs, le régime du vote plural organisé par les articles 13 et 14 de la loi de 1976 correspond avant tout à un souci d'assurer la représentation des minorités que le législateur a manifesté, en ce qui concerne les conseils de l'aide sociale, dès la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique (*Pasin.* 1925, pp. 111 et 124), dont l'article 11 correspond à la disposition en cause. En revanche, la désignation des échevins est l'expression d'une politique sur laquelle une majorité a pu s'accorder au sein du conseil communal.

B.4. L'objectif d'« assurer le renouvellement démocratique », que les termes de la question prêtent à la loi en cause, n'exclut en rien qu'il soit tenu compte de l'expérience acquise si telle est la volonté du conseil communal lors de l'élection des membres du collège ou du conseil. La conception, soutenue par les requérants devant le Conseil d'Etat, selon laquelle toute élection poursuit le « principe du renouvellement » est correcte en ce sens que l'élection donne une possibilité de changement si celui-ci est souhaité par les électeurs, non si elle suppose que le changement est en principe préférable à la reconduction.

Dans l'hypothèse où la volonté de changement ne l'a pas emporté, comme l'atteste la parité des voix portant sur deux candidats dont un peut être supposé doté d'une plus grande expérience que l'autre, le législateur n'agit pas d'une manière manifestement déraisonnable en tenant compte de cet élément.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il institue une priorité, en cas de parité des voix, au bénéfice des candidats ayant déjà exercé un mandat dans un centre public d'aide sociale.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 25 septembre 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior