

Numéro du rôle : 48
Arrêt n° 34 du 19 février 1987

En cause : la demande de suspension du décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986 portant présentation des candidats-bourgmestres dans la Région flamande ("houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest").

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs les présidents J. DELVA et E. GUTT,

Madame et Messieurs les juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET,
D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS,
M. MELCHIOR et H. BOEL,

assistée de Monsieur le greffier H. VAN DER ZWALMEN,

l'audience étant présidée par Monsieur E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le 28 janvier 1987, l'Exécutif régional wallon a introduit un recours en annulation du décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986 portant présentation des candidats-bourgmestres dans la Région flamande ("houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest"), publié au Moniteur belge du 17 janvier 1987.

Dans la même requête, l'Exécutif régional wallon demande la suspension dudit décret.

II. LA PROCEDURE.

Par ordonnance du 29 janvier 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du même jour, l'audience relative à la demande de suspension a été fixée au 11 février 1987.

Les parties ont été avisées de la fixation par lettres recommandées remises aux destinataires les 2 et 3 février 1987.

Par ordonnance du 5 février 1987, le président E. GUTT a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique de la Cour du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 6 février 1987.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire le 9 février 1987.

Le Conseil flamand a introduit un mémoire le même jour.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions le 10 février 1987.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions le 11 février 1987.

A l'audience du 11 février 1987 :

- ont comparu :

Me F. HAUMONT, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, à 1040 Bruxelles;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, à 1040 Bruxelles;

Me R. ANDERSEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi, 16, à 1000 Bruxelles;

Me P. VAN OMMESLAGHE et Ph. GERARD, avocats à la Cour de cassation, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts, 19 ad, à 1040 Bruxelles;

- Madame le Juge I. PETRY et Monsieur le Juge L.P. SUTENS ont fait rapport;

- Mes HAUMONT, VAN ORSHOVEN, ANDERSEN et VAN OMMESLAGHE ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. EN DROIT

Quant aux parties

1.A. Dans son mémoire, le Conseil des Ministres demande que la Cour lui permette d'intervenir dans le présent litige.

Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Communauté française demande la Cour d'être reçue en qualité de "partie intervenante" dans la procédure en suspension.

1.B. L'article 12 de la loi organique sur la Cour d'arbitrage dispose que "la Cour statue sans délai sur la demande (de suspension) par un arrêt motivé, les parties entendues".

Peuvent être "parties" au sens dudit article 12, en tout cas, les organes de droit public désignés à l'article 1er, § 1er, c'est-à-dire le Conseil des Ministres et l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région. En effet, chacun de ces organes est directement concerné par la détermination des compétences respectives des différents pouvoirs législatifs.

Le Conseil des Ministres et l'Exécutif de la Communauté française sont donc parties à la procédure de suspension, et, conformément à l'article 12 de la loi organique du 28 juin 1983 sur la Cour d'arbitrage, ils doivent être entendus par la Cour s'ils en expriment le désir.

Sur la recevabilité

2.1.A. L'Exécutif flamand invoque une première exception d'irrecevabilité, formulée comme suit :

"... la requête ne fait état d'aucune décision de l'Exécutif régional wallon relative à l'introduction des deux demandes ou à la désignation de Monsieur WATHELET en qualité de signataire de la requête.

"Dans la mesure où la partie requérante ne peut justifier de pareilles décisions prises en temps utile, ses demandes sont irrecevables".

2.1.B. La requête est accompagnée, entre autres documents, d'une copie certifiée conforme de la décision de l'Exécutif régional wallon du 22 janvier 1987 relative à l'introduction du recours en annulation et de la demande de suspension, et portant désignation de Monsieur Melchior WATHELET en qualité de signataire de la requête.

La première exception d'irrecevabilité manque donc en fait.

2.2.A.1. Dans une deuxième exception d'irrecevabilité, il est allégué que les demandes ont été introduites "par un collègue qui se nomme Exécutif régional wallon" mais qui "n'a pas été régulièrement désigné comme Exécutif au sens de l'article 1er, § 1er, de la loi du 28 juin 1983... pour cause de violation de formalités substantielles lors de son élection, lesquelles entraînent l'incapacité de ce collègue d'ester en justice".

L'Exécutif flamand souligne que le 27 novembre 1985, en présence de 52 membres, le Conseil régional wallon "a rejeté la validation des pouvoirs de Monsieur VAN OVERSTRAETEN, après quoi il a validé ceux des 103 membres restants" et que la désignation de l'Exécutif régional wallon est intervenue par après, en application de l'article 60, § 1er, de la loi spéciale, sur la présentation et en présence, ici aussi, de 52 membres seulement.

Selon l'Exécutif flamand, l'exclusion de Monsieur VAN OVERSTRAETEN est irrégulière, en sorte que "le Conseil régional wallon était aussi bien avant qu'après l'exclusion (irrégulière) de Monsieur VAN OVERSTRAETEN composé de 104 membres - et il l'est encore toujours -"; des décisions qui ont été prises par 52 membres seulement du Conseil n'ont pas été prises en présence de la majorité des membres, ni par la majorité absolue des membres du Conseil requise par les articles 35 et 60, § 1er, de la loi spéciale.

2.2.A.2. Dans une troisième exception irrecevabilité, l'Exécutif flamand fait valoir que l'Exécutif régional wallon n'a pas été régulièrement désigné, étant donné qu'il a été élu le 27 novembre 1985 en application de l'article 60 de la loi spéciale, "prétendument par la majorité du Conseil et parmi les membres des groupes dits de la majorité", alors qu'à ce moment-là l'élection des Exécutifs communautaires et régionaux n'était pas réglée par l'article 60 mais, par dérogation à cet article, par l'article 65 de la loi spéciale, en vertu duquel au cours de la deuxième phase transitoire, qui n'a pris fin que le 6 décembre 1985 à minuit, les mandats de membre d'un Exécutif sont répartis à la proportionnelle entre les groupes politiques qui composent le Conseil.

2.2.B. La Cour ne pourrait juger du bien fondé des deuxième et troisième exceptions qu'en examinant si l'élection des membres actuels de l'Exécutif régional wallon, à laquelle le Conseil régional wallon a procédé, est ou non régulière au regard des dispositions régissant la composition et le fonctionnement du Conseil.

Cette appréciation relève, à défaut de contrôle juridictionnel organisé par la Constitution et par la loi spéciale, du Conseil et uniquement de celui-ci.

Pareille appréciation ne relève pas de la compétence de la Cour, qui ne peut se prononcer que sur la conformité des lois et des décrets soumis à son examen aux règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Incompétente pour connaître directement de la régularité de l'élection en question, la Cour l'est aussi pour en connaître indirectement, à la faveur d'exceptions d'irrecevabilité.

Saisie en l'espèce, conformément aux articles 1er et 8 de la loi organique du 28 juin 1983, d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par l'Exécutif régional wallon, la Cour doit se prononcer sur ce recours et sur cette demande.

C. Sur la demande de suspension

3.1. Aux termes de l'article 9 de la loi organique de la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1° des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2° l'exécution immédiate de la loi ou du décret attaqués doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour l'appréciation de la seconde condition précitée, l'article 11 de la même loi impose en outre : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

Comme les deux conditions sont cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite entraîne le rejet de la demande de suspension.

3.2.A. Concernant la seconde condition de l'article 9 - risque de préjudice grave difficilement réparable en cas d'application immédiate du décret attaqué - l'Exécutif régional wallon, dans sa requête, expose comme suit sa position :

"L'application immédiate du décret attaqué causerait un préjudice grave et difficilement réparable au

sens des articles 8 et 11 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

"Il résulte des travaux préparatoires du décret attaqué (rapport présenté par Monsieur TANT au nom de la Commission des affaires intérieures et des décrets linguistiques - Vlaamse Raad - Session 1985/1986 - pièce 129 - numéro 5) que la compétence du Roi en matière de nomination des Bourgmestres des communes de la Région flamande devient une compétence liée alors même que dans les autres parties du Royaume, le Roi conserve une compétence discrétionnaire en la matière, même s'Il recourt traditionnellement à un procédé rigoureusement respectueux des aspirations de la population locale.

"Il apparaît à l'évidence qu'une application immédiate du décret attaqué entraînerait une inégalité de traitement entre les Bourgmestres des différentes communes du Royaume et que cette situation dommageable ne saurait, en aucune manière, être anéantie par le seul fait de l'annulation de ce décret.

"Dans la perspective de cette annulation postulée à l'appui de moyens incontestablement sérieux, l'application immédiate de ce décret affecterait de manière grave et irréparable une compétence attribuée par le Parlement de la Nation au Chef de Celle-ci.

"De même, cette application causerait un préjudice grave et irréparable à la Région wallonne dans la mesure où les organes de Celle-ci s'efforcent, au titre de la loyauté fédérale, d'exercer toutes les compétences, mais rien que les compétences, qui leur sont attribuées par la Constitution ou en vertu de Celle-ci."

3.2.B.1. En vertu de l'article 11 de la loi organique, la Cour ne peut tenir compte que de l'exposé des faits figurant dans la requête. Cette disposition ne fait toutefois pas obstacle à ce que les parties à la procédure de suspension précisent ces faits, soit dans un mémoire ou des conclusions, soit dans une intervention orale à l'audience.

3.2.B.2. En l'espèce, les éléments ainsi soumis à la Cour ne comportent pas une indication suffisante de faits concrets d'où il apparaîtrait qu'un préjudice grave difficilement réparable risque d'être causé.

3.2.B.3. "Une inégalité de traitement entre les bourgmestres des différentes communes du Royaume", selon la Région à laquelle ces communes appartiennent, inégalité qui serait créée par le décret ne peut pas être considérée en soi comme un préjudice au sens de la loi organique du 28 juin 1983.

3.2.B.4. La partie requérante fait valoir que la compétence du Roi de nommer les bourgmestres en toute autonomie se trouve sérieusement réduite en ce qui concerne la Région flamande.

Il n'apparaît pas que l'application immédiate du décret entrepris, qui, en tout état de cause, ne serait qu'occasionnelle jusqu'à ce que la Cour statue sur le recours en annulation dudit décret, risquerait d'avoir pour conséquence la création d'un état de fait susceptible d'entraîner un préjudice grave difficilement réparable.

3.2.B.5. Enfin, le préjudice uniquement moral que l'Etat, la Communauté ou la Région pourraient subir par suite de l'excès de compétence allégué dans une requête en annulation ne peut être qualifié

de "préjudice grave difficilement réparable", au sens de l'article 9 de la loi organique de la Cour d'arbitrage, étant donné que, dans cette hypothèse, la deuxième condition légale n'aurait pas d'existence autonome et que sa réalisation résulterait automatiquement de la réalisation de la première condition.

3.2.B.6. En conclusion, les éléments de fait soumis à la Cour n'établissent pas l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable aux termes des articles 9 et 11 de la loi organique du 28 juin 1983.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette la demande de suspension du décret du Conseil flamand du 23 décembre 1986 portant présentation des candidats-bourgmestres dans la Région flamande ("houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest").

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du jeudi 19 février 1987.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT