

Numéro du rôle : 156

Arrêt n° 30/90  
du 9 octobre 1990

A R R E T

---

*En cause* : le recours introduit par M. Stéphane de Lobkowitz en annulation de l'article 10*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Sarot et J. Delva,  
et des juges J. Wathelet, D. André, L.P. Suetens,  
M. Melchior et H. Boel,  
assistée du greffier H. Van Der Zwalmen,  
présidée par le président J. Sarot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*                      \*

## I. *Objet*

Par une requête du 17 octobre 1989 adressée à la Cour par lettre du même jour et reçue au greffe le 18 octobre 1989, M. Stéphane de Lobkowicz, avocat, membre du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, échevin d'Uccle, domicilié à Uccle, 88 avenue de Boetendael, demande l'annulation de l'article 10bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Cet article dispose :

« § 1er. A concurrence du nombre des membres de l'Exécutif et des Secrétaires d'Etat régionaux et pendant la durée des fonctions de ceux-ci, des membres suppléants, élus sur les listes dont un ou des élus sont membres de l'Exécutif ou Secrétaire d'Etat régional, sont appelés à siéger en qualité de membre du Conseil suivant l'ordre de leur élection sur chacune des listes susdites.

§ 2. Dans les limites définies au présent article, les dispositions relatives aux membres effectifs sont applicables aux suppléants siégeant en vertu du § 1er.

Ces suppléants siègent :

1° avec voix consultative, dans les assemblées plénières et au bureau tant du Conseil que des groupes linguistiques et de l'assemblée réunie, visés à l'article 60;

2° avec voix délibérative, à l'exclusion du droit de vote du membre effectif qu'ils remplacent, dans les autres cas, notamment dans les commissions constituées par application de l'article 44 de la loi spéciale, y compris dans les commissions d'enquête, ainsi que lors de la mise en oeuvre de la procédure visée à l'article 31 de la présente

loi. »

### *La procédure*

Par ordonnance du 18 octobre 1989, 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 J. Wathelet et L.P. Suetens ont estimé en date du 9 novembre 1989 qu'il n'y a avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi spéciale précitée, organique de la Cour.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 1er, de la loi organique susdite, par lettres recommandées à la poste le 20 novembre 1989 remises aux destinataires le 21 novembre 1989.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 23 novembre 1989.

L'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 3 janvier 1990 reçue au greffe le 4 janvier 1990.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 3 janvier 1990 reçue au greffe le 4 janvier 1990.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 1990 reçue au greffe le 5 janvier 1990.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 15 janvier 1990 et remises aux destinataires les

16 et 17 janvier 1990.

Le requérant et le Conseil des Ministres ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste le 14 février 1990 reçues au greffe le 15 février 1990.

Par ordonnance du 15 mars 1990, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 24 avril 1990.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci, leurs avocats et le représentant du Conseil des Ministres ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 19 mars 1990 remises aux destinataires le 20 mars 1990.

Par ordonnance du 3 avril 1990, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, jusqu'au 17 octobre 1990.

A l'audience du 24 avril 1990 :

- ont comparu :

. Me A. Zenner, avocat du barreau de Bruxelles, pour le requérant;

. M. Bertrand, conseiller-adjoint à la chancellerie du Premier Ministre, pour le Conseil des Ministres, 16 rue de la Loi, à 1000 Bruxelles;

. Me M. Verdussen, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Lambert, pour l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale, 9 rue Ducale, à 1000 Bruxelles;

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

- les juges J. Wathelet et L.P. Suetens ont fait rapport;

- le représentant du Conseil des Ministres et 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 spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

### III. *En droit*

A.1. Dans la requête en annulation, le requérant justifie son intérêt à agir et son intérêt à l'annulation par sa qualité d'élu membre de l'opposition au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale.

Il fait valoir que l'article 10*bis* de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises introduit par l'article 1er de la loi du 9 mai 1989 est contraire aux articles 6 et 6*bis* de la Constitution parce que cet article accorde 8 sièges supplémentaires aux partis constituant la majorité au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale et fait bénéficier ces partis d'un avantage financier pouvant être estimé à 62.680.000 FB par législature, cette somme totalisant, pour les 8 suppléants, pendant 5 ans, l'indemnité annuelle de conseiller régional, la dotation de fonctionnement du groupe et l'intervention dans l'engagement d'un assistant parlementaire. Le requérant considère que l'avantage politique accordé aux partis de la majorité est de l'ordre d'une augmentation de plus d'un sixième de sa représentation telle que fixée par le corps électoral (47 élus augmentés de 8 suppléants).

*Le mémoire de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.2.1. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale conteste tout d'abord la recevabilité du recours en annulation. Il estime le recours irrecevable en raison de la nature de l'acte attaqué, à savoir une loi prise à la majorité spéciale. Selon l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, rien dans l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution ne permet de considérer que le Constituant a entendu inclure dans le mot loi les lois adoptées à la majorité spéciale. La supériorité hiérarchique de ces dernières, ainsi que les motifs qui ont justifié leur création, incitent plutôt à penser que le Constituant a voulu les en exclure.

A.2.2. L'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale conteste également la recevabilité du recours en raison du manque d'intérêt du requérant.

Il estime que le requérant ne peut pas invoquer un intérêt fonctionnel en raison du caractère restrictif que le législateur spécial semble avoir entendu conférer à la notion d'intérêt fonctionnel. Il estime qu'il ne peut pas invoquer non plus un intérêt collectif dans la mesure où il n'est pas habilité à agir au nom du groupe politique auquel il appartient ni au nom de l'opposition tout entière. Il estime enfin qu'il ne justifie d'aucun intérêt personnel à solliciter l'annulation de l'article 10<sup>bis</sup> de la loi spéciale du 12 janvier 1989 car il ne retirerait aucun avantage personnel de l'annulation de cette disposition ni quant aux indemnités parlementaires, ni quant à son poids ou à sa représentation au sein du Conseil.

A.2.3. L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale

examine ensuite le fond du recours en annulation. Il distingue deux discriminations invoquées par le requérant, la discrimination financière puis la discrimination politique entre les groupes politiques auxquels appartiennent les élus du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ou Secrétaires d'Etat régionaux et les autres groupes politiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.2.4. Concernant la discrimination financière, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale estime que ce n'est pas la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises qui est discriminatoire, ni dans son article 10*bis*, ni dans aucune autre de ses dispositions puisque l'article 25 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises confie au Conseil lui-même le soin de fixer le montant de l'indemnité allouée à ses membres.

La Cour d'arbitrage ne saurait donc sanctionner cette discrimination qui n'est pas prévue ou voulue par la loi elle-même. L'Exécutif conclut que le moyen est manifestement non fondé.

A.2.5. Concernant la discrimination politique invoquée, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale s'attache à vérifier s'il s'agit d'une différenciation admissible ou d'une différenciation discriminatoire. En se fondant sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 13 octobre 1989, il estime qu'une différenciation est admissible si elle répond à trois conditions :

- elle doit être fondée sur un critère qui, non seulement, n'est pas prohibé par le texte constitutionnel mais en outre revêt un caractère objectif, c'est-à-dire est de ceux que la réalité offre;

- le critère retenu doit être en relation cohérente avec la finalité de la loi et enfin,
- les conséquences de la rupture d'égalité doivent être proportionnelles à l'ampleur de la différenciation.

Il examine ensuite si la différenciation invoquée réunit ou non ces trois conditions.

A.2.6. Selon lui, le critère tiré de la qualité de membre de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ou de Secrétaire d'Etat régional est un critère objectif et n'est prohibé par aucune disposition de la Constitution.

A.2.7. Selon lui, ce critère est pertinent : il existe un rapport entre ce critère et le but poursuivi par le législateur, but de pacification communautaire, et plus particulièrement, la nécessité de permettre une participation effective de deux Communautés à la gestion des matières qui relèvent de la sphère de compétence des autorités régionales bruxelloises.

A.2.8. Concernant la proportionnalité dans les effets de la différenciation, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale estime que non seulement les effets politiques de la différenciation ne paraissent vraiment pas disproportionnés par rapport à la finalité de la loi mais surtout qu'on ne perçoit même pas en quoi ces effets seraient néfastes pour les partis de l'opposition puisqu'ils ne conduisent pas à accorder des voix supplémentaires au groupe politique auquel appartiennent les élus du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ou Secrétaire d'Etat régionaux mais qu'ils visent à ce que les débats auxquels sont appelés à participer les élus régionaux se déroulent d'une manière qui soit conforme à l'intérêt général, ce qui suppose une participation effective de toutes les tendances représentées au Conseil, y compris

celles qui sont minoritaires, une présence assidue aux séances et aux réunions de tous les élus du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et un maintien du contact avec les mandataires qui sont responsables de la gestion administrative des matières bruxelloises et les assemblées issues directement de la volonté des électeurs.

C'est d'ailleurs pour cette dernière raison que le législateur a écarté la solution plus radicale de l'incompatibilité entre les deux fonctions, qui implique que le suppléant remplace définitivement, comme membre à part entière du Conseil, le membre de l'Exécutif ou le Secrétaire d'Etat régional.

A.2.9. L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale estime dès lors que le moyen doit être rejeté en tant qu'il est fondé sur une prétendue discrimination politique.

A.3.1. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand examine d'abord la recevabilité du recours.

Il conclut que le recours est recevable *ratione temporis* et également *ratione materiae*. La Cour d'arbitrage est selon lui compétente pour juger de la conformité d'une loi spéciale avec les dispositions constitutionnelles qui sont situées à un niveau hiérarchique supérieur et lient le législateur spécial.

A.3.2. Concernant l'intérêt du requérant, l'Exécutif flamand estime que la disposition incriminée n'a pas la portée que le requérant lui confère, de sorte qu'elle manque du caractère préjudiciable invoqué; il s'attachera à démontrer cela par la suite. Il conclut à l'absence d'un intérêt direct personnel et formel, le préjudice invoqué ne pouvant être supprimé par l'annulation requise. Il conclut par ailleurs que le requérant ne peut se prévaloir d'un intérêt fonctionnel en tant que membre individuel de

l'assemblée puisque l'article 2, 3°, de la loi organique du 6 janvier 1989 réserve la possibilité d'introduire un recours en annulation aux Présidents des Assemblées législatives à la demande des deux tiers de leurs membres.

A.3.3. Sur le fond, l'Exécutif flamand estime tout d'abord que le moyen manque en fait, puisque la disposition incriminée n'a pas la portée que le requérant lui confère et sur laquelle le moyen est précisément fondé. Il précise son raisonnement en trois points.

A.3.4. Tout d'abord, il fait valoir que la disposition incriminée n'apporte pas le moindre siège supplémentaire aux partis constituant la majorité au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, les conseillers suppléants agissant en tant que remplaçants de leurs collègues qui font partie du pouvoir exécutif.

A.3.5. Ensuite, il fait valoir que l'article 10bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ne fait pas de distinction entre la majorité et l'opposition au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mais fait une distinction entre les groupes du Conseil où ont été élus ou non des membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ou des Secrétaires d'Etat régionaux. L'Exécutif flamand s'attache à démontrer que ces fonctions exécutives à Bruxelles ne sont pas réservées à la « majorité » politique au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mais doivent également être confiées à des membres de l'« opposition ».

A.3.6. Enfin, l'Exécutif flamand estime qu'il est inexact d'affirmer que la disposition incriminée procurerait à certains groupes l'avantage financier invoqué puisque le montant des indemnités n'est pas déterminé par le législateur national mais par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est donc à ce dernier que devrait être imputée une discrimination éventuelle.

A.3.7. L'Exécutif flamand estime également que le moyen du requérant manque en droit, puisque l'article 10*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatif aux institutions bruxelloises n'est manifestement pas en contradiction, eu égard à son contenu réel et à la lumière de l'intention qui s'est trouvée à sa base, avec l'interdiction de discrimination des articles 6 et 6*bis* de la Constitution, même si la disposition incriminée comprend indubitablement un traitement différent.

A.3.8. L'Exécutif flamand reprend la définition du principe d'égalité donnée par les arrêts antérieurs de la Cour d'arbitrage et s'attache à prouver que la distinction établie par la norme attaquée est conforme aux articles 6 et 6*bis* :

- la distinction entre les membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale également membres de l'Exécutif ou Secrétaires d'Etat régionaux et les autres membres de ce Conseil est basée sur un critère de différenciation objectif;

- la distinction est justifiée par le souci de permettre une participation effective des différents groupes politiques et linguistiques aux travaux du Conseil et des Commissions, participation qui est compromise pour les membres du Conseil qui sont membres de l'Exécutif ou Secrétaires d'Etat régionaux et qui ne peuvent, du fait de leurs fonctions, se consacrer aux travaux des assemblées parlementaires de la région;

- l'avantage accordé est proportionnel au désavantage subi. En effet, la disposition désigne autant de remplaçants qu'il y a de mandataires de chaque groupe désignés en qualité de membres de l'Exécutif ou de Secrétaire d'Etat régional. De plus, la disposition prévoit uniquement un remplacement, de sorte qu'une situation inégale est rendue égale. Les rapports politiques entre groupes ne sont, par contre, pas modifiés puisque les suppléants bénéficient soit

d'une voix consultative, soit d'un droit de vote exercé aux dépens du droit de vote du membre qu'il remplace. L'Exécutif flamand demande dès lors à la Cour de déclarer irrecevable ou à tout le moins non fondé le recours en annulation.

A.4.1. Selon le Conseil des Ministres, le requérant ne présente à l'appui de son recours ni un intérêt personnel, ni un intérêt fonctionnel. Concernant ces deux intérêts, il ne justifie d'aucune façon que la norme attaquée le lèse directement et de manière certaine. De plus, dans l'hypothèse où la norme en cause serait annulée, le requérant ne tirerait aucun avantage puisque la disposition légale n'a aucun effet direct sur la validité de son élection comme membre du Conseil et que le rapport de force au sein de l'assemblée entre la majorité et l'opposition ne serait en rien modifié.

A.4.2. Concernant l'intérêt fonctionnel le Conseil des Ministres rappelle le contenu des travaux préparatoires de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage : la qualité de membre d'une assemblée législative ne suffit pas en soi pour justifier d'un intérêt fonctionnel.

A.4.3. Subsidiairement, le Conseil des Ministres réfute le moyen. Il s'explique sur la discrimination politique puis sur les discriminations financières.

Concernant la discrimination politique, d'abord, le Conseil des Ministres rappelle l'objectif de la disposition attaquée : permettre une participation effective des différents groupes politiques et linguistiques aux travaux du Conseil et des Commissions et assurer la représentation effective des deux Communautés dans les assemblées législatives de Bruxelles-Capitale. Il rappelle le système qui est mis en place et insiste sur le fait que le membre suppléant ne dispose pas d'une voix délibérative dans certains cas et quand il en dispose, c'est à l'exclusion du

droit de vote de celui qu'il remplace. Il estime par conséquent qu'il n'existe aucune discrimination créée par la loi qui porterait préjudice aux intérêts politiques des membres de la minorité politique au sein des organes législatifs de la Région de Bruxelles-Capitale. « De plus, aucune inégalité n'est créée entre les électeurs de la Région de Bruxelles-Capitale et le principe ' un homme, une voix ' est respecté dans son expression politique au sein des organes législatifs bruxellois ».

A.4.4. Concernant la discrimination financière, le Conseil des Ministres estime que tenant compte de la volonté du législateur de donner aux suppléants appelés à siéger en remplacement du membre effectif, élu membre de l'Exécutif, un statut de membre à part entière de l'assemblée régionale, il était par conséquent logique que son statut pécuniaire suive le même sort. Le Conseil des Ministres fait aussi observer que les aspects relatifs aux dotations de fonctionnement des groupes politiques et aux interventions dans les coûts salariaux d'assistants parlementaires ne sont pas de la compétence du législateur mais du Conseil et de l'Assemblée réunie. Or, la Cour n'est pas habilitée à connaître de la conformité de ces décisions au regard des articles de la Constitution soumis à son contrôle. Le Conseil des Ministres conclut dès lors qu'aucune discrimination financière n'est créée par la loi spéciale qui, bien au contraire, a voulu apporter au suppléant appelé à siéger les mêmes moyens matériels que ceux attribués aux membres effectifs en vue de l'exercice de leurs compétences légalement prévues.

A.4.5. Dans l'hypothèse où il serait démontré qu'il y a effectivement discrimination vis-à-vis des conseillers appartenant aux partis formant la minorité au sein du Conseil, le Conseil des Ministres estime que cette discrimination n'est pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination. Pour justifier cette thèse, il

fait valoir que cette éventuelle différence peut être justifiée par le fait que le législateur spécial a voulu, en mettant sur pied les institutions bruxelloises, apporter un élément supplémentaire à l'établissement de la pacification communautaire. Dans cet esprit, les huit membres suppléants appelés à siéger représentent donc des éléments principaux du caractère démocratique des institutions bruxelloises.

A.4.6. Le Conseil des Ministres fait enfin observer que la disposition attaquée qui créerait une discrimination ne produit aucun effet sur les compétences reconnues aux conseillers régionaux, membres des groupes politiques qui constituent la minorité. Celles-ci sont identiquement et totalement préservées afin que ces conseillers, membres des groupes politiques qui constituent la minorité, puissent eux aussi jouer pleinement leur rôle d'opposition.

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, le requérant répond ensuite à l'exception d'irrecevabilité *ratione materiae* du recours en annulation imputée à tort à l'Exécutif flamand mais à raison à l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, en raison de la nature de l'acte, une loi à majorité spéciale. Selon le requérant, les lois à majorité spéciale sont des lois et ne sont ni explicitement ni implicitement exclues de la possibilité d'un recours. Le requérant fait valoir que sa thèse vient d'être confortée par l'arrêt n° 8/90 du 7 février 1990 de la Cour d'arbitrage qui précise que l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution ne fait pas de distinction entre les lois ordinaires et les lois spéciales.

A.5.2. Le requérant s'exprime ensuite sur son intérêt. Il estime que son intérêt est actuel, légitime, direct, certain, personnel et collectif. Il estime qu'il ressent cet intérêt à un triple niveau.

a) Il a tout d'abord intérêt, en qualité de citoyen,

d'électeur et de membre du P.R.L., à ce que les élus de la formation politique en laquelle il a confiance ne soient pas sous-représentés par rapport aux élus d'autres formations politiques. Le requérant estime que cet intérêt qui pourrait être considéré comme infime n'en est pas moins réel. Il le rattache au droit de vote et aux valeurs qui y sont liées.

b) Le requérant estime ensuite qu'il a intérêt en qualité de membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. En cas d'annulation des dispositions incriminées, il percevrait en effet plusieurs avantages : poids politique plus important; moindre contradiction; perte pour ses adversaires d'une partie de leur traitement et donc diminution de leurs fonds électoraux, ce qui augmente les chances de réélection du requérant.

Le requérant cite ensuite l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 8/90 du 7 février 1990 et estime qu'on peut en déduire a contrario que puisqu'il s'agit ici d'une règle fixant le fonctionnement même de l'assemblée parlementaire au profit des membres de la majorité et non d'une règle répartitrice de compétence comme dans l'arrêt en cause, les membres des assemblées justifient de leur intérêt à agir par le fait même de leur appartenance auxdites assemblées.

c) Il justifie ensuite son intérêt en qualité de troisième vice-président de la commission de l'intérieur du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Son intérêt réside dans l'avantage politique évident qu'il retirait d'une annulation dans la mesure où si elle était intervenue au moment du dépôt de la requête, il serait devenu automatiquement Président de cette commission; en cas d'annulation qui serait prononcée ce jour, il deviendrait automatiquement premier Vice-Président de cette commission.

A.5.3. Le requérant aborde ensuite le fond de l'affaire. Il se demande comment la différenciation qui est

basée uniquement sur des critères politiques en faveur d'une majorité politique peut être considérée comme objective et raisonnable. Il estime que le critère considéré comme objectif par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale aboutit à pénaliser la minorité politique. Il lui apparaît aussi inconcevable de considérer comme raisonnable l'avantage politique accordé aux partis de la majorité qui est dans les faits de l'ordre d'une augmentation de plus de 1/6 de sa représentation telle que fixée par le corps électoral.

A.5.4. Le requérant développe ensuite l'avantage politique dont bénéficie la majorité. Au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sa force politique est accrue vu l'augmentation du nombre de participants au débat. En cas de vote en commission, elle peut se permettre certaines absences qui sont interdites à l'opposition sous peine de voir se modifier l'équilibre des votes.

Dans les assemblées des commissions communautaires siègent le Ministre-Président et les Secrétaires d'Etat régionaux qui ne font pas partie des collèges et qui sont donc de simples membres, à côté de leur suppléant; aucune des justifications politiques invoquées par la défenderesse ne trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

A.5.5. Le requérant démontre également, chiffres à l'appui, qu'à l'assemblée de la Commission communautaire flamande, le rapport des forces politiques est fort modifié.

Selon le requérant, encore, la majorité dispose de 8 sièges complémentaires avec l'octroi pour chacun de ces sièges des avantages réservés traditionnellement aux parlementaires, même si cela ne résulte pas expressément de la loi.

A.5.6. Le requérant conteste aussi l'objectif de

pacification communautaire invoqué par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale : « s'il pourrait paraître justifiable de permettre la pacification communautaire en établissant une norme qui aboutit à favoriser la minorité linguistique, il apparaît comme beaucoup plus contestable de constater que cette même norme aboutit à favoriser la majorité politique ».

A.5.7. Le requérant développe enfin les avantages financiers qui sont accordés aux suppléants et qui, même s'ils ne sont pas explicitement prévus par la loi, en sont la conséquence directe et certaine en vertu des traditions parlementaires en vigueur en Belgique.

Aux chiffres avancés dans la requête, il ajoute : l'indemnité de départ, les indemnités des assistants parlementaires en cas de non-réélection de leur conseiller régional, les pensions des conseillers régionaux et de leurs assistants parlementaires, les assurances sociales dont profitent les conseillers régionaux et leurs assistants.

A.6. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des Ministres cite l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 8/90 du 7 février 1990 et apporte des précisions quant à l'argument déjà développé dans son mémoire, en ce qui concerne le défaut d'intérêt.

*En ce qui concerne la compétence de la Cour d'arbitrage relativement à la norme incriminée*

B.1.1. En vertu de l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêts, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26<sup>bis</sup> de la Constitution pour cause de violation :

1° des 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; ou  
2° des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution.

B.1.2. L'article 107*ter* de la Constitution ne fait pas de distinction entre les lois ordinaires et les lois spéciales; en principe, la Cour d'arbitrage est dès lors compétente pour apprécier la conformité de ces deux types de lois aux règles de compétence constitutionnelles, d'une part, et aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution, d'autre part.

B.1.3. L'article 107*ter*, § 2, alinéa 2, 2°, de la Constitution indique que le contrôle de la conformité des lois, décrets et ordonnances aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution est général : la Cour est compétente pour contrôler la conformité de toutes ces normes - en ce compris les règles de compétence fixées en vertu de la Constitution - aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution.

B.1.4. Les dispositions légales établies en vertu de la Constitution en vue de déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions constituent - avec les règles répartitrices établies par la Constitution elle-même - des normes de référence à l'égard des lois, décrets et ordonnances. Il en découle que de telles dispositions légales doivent être appréciées par la Cour en ce qui concerne leur conformité aux règles de compétence établies par la Constitution.

D'ailleurs, si ces lois devaient échapper, en tant que normes de référence, à ce contrôle de constitutionnalité, les lois, décrets et ordonnances qui seraient pris conformément à ces normes y échapperaient également; le

respect par les différents législateurs de leurs compétences constitutionnelles de base ne pourrait être garanti.

B.1.5. En conclusion, la Cour apprécie la conformité des dispositions légales établies en vertu de la Constitution en vue de déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution, d'une part, et aux règles établies par la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, d'autre part.

*De la recevabilité du recours en annulation*

*En ce qui concerne l'intérêt du requérant*

B.2.1. L'article 107*ter* de la Constitution dispose que « (...) la Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les recours en annulation peuvent être introduits « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt (...) ».

B.2.2. Dans sa requête, le requérant invoque, pour justifier de son intérêt, la qualité d'élu, membre de l'opposition, au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans son mémoire en réponse, le requérant se prévaut de ses qualités de citoyen, d'électeur, de membre d'un parti politique (P.R.L.), de membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de troisième vice-président de la Commission de l'Intérieur du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans les qualités susvisées, on peut distinguer deux catégories selon qu'elles se rattachent ou non à celle de membre du Conseil.

*A) Dans les qualités qui se rattachent à l'appartenance au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (membre du Conseil, membre de l'opposition, membre de la Commission et vice-président de la Commission de l'Intérieur)*

B.3.1. Aux termes de l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, un recours en annulation peut être introduit « par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ».

Il en résulte qu'un membre individuel d'une assemblée législative ne pourrait invoquer un intérêt fonctionnel lui permettant d'introduire un recours en annulation en vue de la sauvegarde des prérogatives de l'assemblée législative dont il fait partie.

La disposition de l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exclut cependant pas qu'un membre d'une assemblée législative introduise un recours s'il est personnellement susceptible d'être affecté directement et de manière défavorable dans sa situation par la norme incriminée.

B.3.2. La disposition de l'article 10*bis* attaquée par le requérant prévoit un régime de suppléance pour les membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont élus membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ou Secrétaire d'Etat régional. Pendant la durée des fonctions de ceux-ci, les suppléants font partie du Conseil et les dispositions relatives aux membres effectifs leur sont applicables. Les suppléants siègent avec

voix consultative dans les assemblées plénières, au bureau, dans les groupes linguistiques et dans l'assemblée réunie. Dans les autres cas, notamment au sein des commissions, ils ont voix délibérative, à l'exclusion du droit de vote du membre effectif qu'ils remplacent. Les suppléants sont élus sur les listes dont un ou des élus sont membres de l'Exécutif ou Secrétaire d'Etat régional, et ils sont appelés à siéger suivant l'ordre de leur élection.

B.3.3. Dans sa requête, le requérant affirme « qu'en sa qualité d'élus membre de l'opposition, (il) a le plus grand intérêt à voir ladite disposition annulée » dès lors que celle-ci accorde un avantage financier et politique à la majorité au sein du Conseil.

Indépendamment de la question de savoir si la disposition incriminée a réellement la portée que lui attribue le requérant, il échet de constater que la requête n'apporte aucun élément de nature à faire apparaître que le requérant, en tant que membre de l'opposition, serait personnellement affecté dans sa situation, de manière directe et défavorable, par la disposition attaquée.

B.3.4. Dans son mémoire en réponse, le requérant décrit comme suit son intérêt en tant que membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale :

« En cas d'annulation des dispositions incriminées, le requérant percevrait immédiatement plusieurs avantages :

Au lieu d'être un des 83 conseillers régionaux bruxellois, il deviendrait un des 75 membres de cette assemblée et son poids politique serait augmenté en conséquence ;

En séance publique, comme en commission, il sera contredit par huit personnes de moins, en conséquence de

quoi les propositions d'ordonnances qu'il a déposées augmentent leurs chances d'être adoptées;

Ses adversaires perdront une partie des traitements qu'ils percevaient jusque-là car certains suppléants le sont de ministres ou de secrétaires d'Etat qui sont par ailleurs parlementaires nationaux, ce qui les prive d'indemnité en tant que membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. En conséquence, le requérant augmente ses chances de réélection dans la mesure où les fonds électoraux de ses adversaires se trouveront affectés par l'annulation postulée. »

B.3.5. L'argument du requérant selon lequel la discrimination dénoncée influe sur son poids politique, en raison de son incidence numérique, manque en fait.

S'agissant du poids politique du requérant en qualité de membre du Conseil, il y a lieu d'observer que la disposition querellée ne modifie pas le rapport des voix au sein de cet organe, puisqu'à l'assemblée plénière, les suppléants ont uniquement voix consultative.

De même, la disposition attaquée est sans incidence directe sur le poids politique du requérant au sein des commissions.

D'une part, cette disposition prévoit que les suppléants siègent dans les commissions avec voix délibérative, certes, mais à l'exclusion du droit de vote du membre effectif qu'ils remplacent.

D'autre part, la composition des commissions est réglée par l'article 28 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et par le règlement du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, selon le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques et des groupes linguistiques. La disposition

incriminée n'a donc aucune influence directe sur la situation du requérant au sein des commissions.

B.3.6. Pour ce qui est de l'influence que la disposition entreprise aurait, aux dires du requérant, sur les revenus et les fonds électoraux de ses adversaires politiques et, partant, sur ses chances de réélection comme membre du Conseil, il convient d'observer qu'un intérêt n'est direct que s'il existe un lien de causalité suffisant entre la disposition attaquée et le préjudice allégué ou l'avantage accordé aux tiers.

Indépendamment de la question de savoir si les suppléants bénéficient, sur la base de la disposition incriminée, des mêmes indemnités que les conseillers effectifs, il ne pourrait en aucun cas s'agir d'une conséquence de cette disposition puisque l'article 25 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises attribue la compétence de fixer les indemnités susdites au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même.

B.3.7.1. Le requérant fait également valoir que la disposition querellée l'affecte en sa qualité de troisième vice-président de la Commission de l'Intérieur du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Il soutient que si la disposition incriminée avait été annulée au moment du dépôt de sa requête, il serait devenu automatiquement président de cette commission; en cas d'annulation qui serait prononcée aujourd'hui, il deviendrait automatiquement premier vice-président.

B.3.7.2. Conformément à l'article 21, point 3, du règlement du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, les mandats de président des commissions permanentes sont répartis suivant la règle de la représentation proportionnelle entre les différents groupes linguistiques

et politiques reconnus, et chaque commission élit son président en son sein parmi les candidats présentés par le groupe politique auquel revient la présidence. Chaque commission nomme, en outre, trois vice-présidents.

En cas d'annulation éventuelle de la disposition incriminée, la composition, la présidence et la vice-présidence de la commission visée devraient être adaptées conformément aux règles mentionnées ci-dessus.

Le requérant ne démontre pas que sa situation, en cas de nouvelle composition, serait ou pourrait être plus favorable qu'actuellement; dès lors, en ce qui concerne sa qualité de troisième vice-président de la Commission de l'Intérieur, le requérant reste en défaut de justifier de l'intérêt requis.

B.3.7.3. Il résulte de ce qui précède qu'en aucune des qualités qui se rattachent à son appartenance au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le requérant ne justifie de l'intérêt requis en droit.

*B) En qualité de citoyen, électeur et membre d'un parti politique non représenté à l'Exécutif*

B.4.1. Le requérant considère qu'en tant qu'électeur, citoyen et membre du P.R.L., il a intérêt à ce que les élus de la formation politique en laquelle il a confiance ne soient pas sous-représentés par rapport aux élus d'autres formations politiques et ajoute que dans une démocratie représentative, il doit pouvoir défendre la valeur de son suffrage.

B.4.2. La disposition de l'article 10*bis* incriminée par le requérant règle un système de suppléance afin d'assurer le bon fonctionnement du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Le législateur n'a pas, à cette

occasion, établi une distinction entre partis ou groupements politiques, mais uniquement entre les groupes du Conseil au sein desquels ont été élus ou non des membres de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale ou des Secrétaires d'Etat régionaux. La composition de cet Exécutif et l'élection des Secrétaires d'Etat peuvent, sur la base des articles 35 et 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, s'effectuer de diverses manières, avec des résultats différents.

Aucun préjudice ne peut donc résulter directement de la disposition attaquée.

B.4.3. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, la disposition incriminée ne conduit pas à une surreprésentation ou à une sous-représentation de certains partis politiques.

En effet, ainsi qu'il a déjà été exposé, les suppléants ont soit voix consultative soit voix délibérative, mais à l'exclusion du droit de vote du membre effectif qu'ils remplacent.

La disposition incriminée ne modifie donc aucunement les rapports politiques au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et, partant, est sans influence directe sur la situation du requérant en tant que membre d'un parti politique non représenté à l'Exécutif ou sur la valeur de son suffrage en tant qu'électeur.

B.4.4. L'intérêt qu'invoque le requérant en qualité de « citoyen ordinaire » ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière. Admettre un tel intérêt pour agir devant la Cour reviendrait à admettre le recours populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu.

B.4.5. En tant que citoyen, électeur et membre d'un parti politique non représenté à l'Exécutif, le requérant ne justifie donc pas davantage de l'intérêt requis.

B.5. Le requérant ne justifie de l'intérêt requis en droit dans aucune des qualités invoquées par lui. Le recours est dès lors irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

déclare le recours irrecevable.

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, à l'audience du 9 octobre 1990.

Le greffier,

Le président,

(sé) H. Van der Zwalmen

(sé) J. Sarot