

Numéro du rôle : 1636
Arrêt n° 84/2000 du 5 juillet 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 277 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 78.181 du 19 janvier 1999 en cause de H. Meert contre la « Erasmushogeschool Brussel », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 mars 1999, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 277 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande viole-t-il l'article 10 de la Constitution en accordant au chef de département qui siège au conseil départemental le droit de voter lors de l'élection du chef de département ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 22 septembre 1997, le conseil départemental du département Rits de la « Erasmushogeschool Brussel » se réunit afin d'élire un chef de département. Il y a deux candidats : H. Meert, chef de département en exercice, et M. Verduyn. H. Meert ne prend pas part au vote, « sur avis du directeur général qui croit savoir qu'un chef de département-président ne faisant pas partie des membres directement élus du conseil départemental ou des membres cooptés n'a pas le droit de voter lors de l'élection du chef de département ». M. Verduyn l'emporte d'une voix et est élu.

Le 25 septembre 1997, H. Meert introduit auprès du collège administratif de la « Erasmushogeschool Brussel » une réclamation contre l'élection de M. Verduyn. Cette réclamation est rejetée le 29 septembre 1997 comme étant non fondée. Le collège administratif entérine l'élection.

Par arrêt n° 69.085 du 23 octobre 1997, le Conseil d'Etat suspend en extrême urgence l'exécution de la décision du conseil départemental du 22 septembre 1997 par laquelle M. Verduyn est élu chef de département et de la décision du collège administratif du 29 septembre 1997 qui entérine cette élection. Le Conseil d'Etat estime que l'article 277 du décret relatif aux instituts supérieurs a été violé parce que, en vertu de cette disposition, H. Meert, en tant que chef de département siégeant au conseil, avait le droit de voter lors de l'élection à un nouveau mandat mais n'a pu exercer ce droit de vote.

Le 6 novembre 1997, le collège administratif décide d'organiser au plus vite de nouvelles élections. Il constate également qu'à dater du 1er octobre 1997, H. Meert ne peut plus être considéré comme chef de département. Le 10 décembre 1997, le conseil départemental élit à nouveau M. Verduyn comme chef de département.

Le 12 décembre 1997, H. Meert introduit une réclamation auprès du collège administratif contre l'élection de M. Verduyn. Cette réclamation est déclarée non fondée le 16 décembre 1997.

Par arrêt n° 70.589 du 9 janvier 1998, le Conseil d'Etat suspend en extrême urgence l'exécution de la décision du conseil départemental du 10 décembre 1997 par laquelle M. Verduyn est élu chef de département et de la décision du collège administratif du 16 décembre 1997 qui entérine cette élection. Le Conseil d'Etat considère que l'autorité de la chose jugée de l'arrêt de suspension n° 69.085 du 23 octobre 1997 a été violée.

Avant de se prononcer quant au fond dans les deux affaires, le Conseil d'Etat, à la demande de la « Erasmushogeschool Brussel », pose la question préjudicielle précitée.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 8 mars 1999, 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 n'y avoir 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 15 juin 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juillet 1999.

Par ordonnance du 19 juillet 1999, le président en exercice, à la demande de la «Erasmushogeschool Brussel», a prorogé jusqu'au 30 septembre 1999 le délai pour introduire un mémoire.

Cette ordonnance a été notifiée à la «Erasmushogeschool Brussel», par lettre recommandée à la poste le 20 juillet 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 28 juillet 1999;

- la «Erasmushogeschool Brussel», Quai de l'Industrie 170, 1070 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 octobre 1999.

La «Erasmushogeschool Brussel» a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 1999.

Par ordonnances des 29 juin 1999 et 29 février 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 mars 2000 et 8 septembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 24 mai 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 juin 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 mai 2000.

Par ordonnance du 13 juin 2000, le président M. Melchior a remplacé le juge-rapporteur H. Coremans, légitimement empêché, par le juge A. Arts qui devient également rapporteur.

A l'audience publique du 14 juin 2000 :

- ont comparu :

. Me R. Rombaut, avocat au barreau d'Anvers, pour la «Erasmushogeschool Brussel»;

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs A. Arts et L. François 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 -

Position de la « Erasmushogeschool Brussel »

A.1. Selon la « Erasmushogeschool Brussel », la disposition en cause est contraire au principe d'impartialité et au principe d'égalité, en tant qu'elle autoriserait le chef de département à exercer son droit de vote pour l'élection d'un nouveau chef de département, élection à laquelle il est lui-même candidat.

La « Erasmushogeschool Brussel » souligne que le droit n'est pas totalement et exclusivement formulé dans la loi, en l'espèce le décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs dans la Communauté flamande (décret sur les instituts supérieurs), et que tant la Cour de cassation que le Conseil d'Etat ont fait appel à des principes généraux du droit qui fondent l'ensemble de l'ordre juridique et qui, pour cette raison, sont qualifiés de fondamentaux. Elle mentionne en particulier le principe *nemo judex in sua causa* et considère que le principe de l'impartialité vaut également pour des organes de l'administration active, pour autant qu'il soit compatible avec la nature et la structure de l'organe concerné.

Pour appuyer son point de vue, la « Erasmushogeschool Brussel » se réfère à des dispositions décrétales et réglementaires (les articles 264 et 269 du décret sur les instituts supérieurs; l'article 19 du règlement des conseils départementaux), à de la jurisprudence (C.E., *Kesteloot*, n° 24.568, 3 juillet 1984; C.E., *Thijs*, n° 26.116, 28 janvier 1986) et à de la doctrine (Leus, K., « De plicht tot onpartijdigheid als beginsel van behoorlijk bestuur », in Opdebeeck I. (éd.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Anvers, Kluwer, 1993, pp.172 et s.; Van Heuven D. et Van Volsem F., « De kiesheidsregels voor gemeentemandatarissen », *T. Gem.*, 1991, p. 139).

Position du Gouvernement flamand

A.2. Selon le Gouvernement flamand, l'existence d'une différence de traitement dépend de la réponse que l'on donne à la question de savoir si la disposition en cause a en toute circonstance pour effet que le chef de département en exercice a le droit de vote dans le conseil départemental dont il est membre. Il souligne que le principe d'impartialité pour les organes de l'administration active s'applique également en dehors du droit disciplinaire en tant que principe général de droit sous les formes de *nemo judex in causa sua* et *justice should not only be done, but should also be seen to be done*. Il ne fait aucun doute que toutes les autorités doivent être impartiales en toute circonstance. Le principe d'impartialité exige, même en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire, que les membres d'un organe d'autorité n'aient pas un intérêt personnel, matériel ou moral dans les dossiers sur lesquels ils se prononcent.

A l'appui de son point de vue, le Gouvernement flamand fait référence à de la jurisprudence (C.E., *Kesteloot*, n° 24.568, 3 juillet 1984; C.E., *Thijs*, n° 26.116, 28 janvier 1986; C.E., *Dellaert*, n° 35.714, 23 octobre 1990; C.E., *Buyle*, n° 35.924, 4 décembre 1990; C.E., *Van Steenberghe*, n° 39.098, 30 mars 1992; C.E., *Barbieux*, n° 39.134, 31 mars 1992; C.E., *Reyniers*, n° 39.156, 3 avril 1992; C.E., *Van der Cammen*, n° 66.119, 30 avril 1997) et à de la doctrine (Daurmont O. et Batsel D., « Cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux du droit administratif (1985-1989) », *A.P.T.* 1990, p. 278; Leus K., « De plicht tot onpartijdigheid als beginsel van behoorlijk bestuur », in Opdebeeck I. (éd.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Anvers, Kluwer, 1993, pp. 189 et s.; Van Mensel A., *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gand, Mys en Breesch, 1997, pp. 18 et s.; Van Orshoven P., « Algemene beginselen van behoorlijk fiscaal en ander bestuur », in *Actuele problemen van fiscaal recht*, Postuniversitaire Cyclus W. Delva 1988-1989, Gand, Mys en Breesch, pp. 6-7, et « Algemene rechtsbeginselen in alle rechtstakken - Over de grondwettelijke waarde van de publiek- en

privaatrechtelijke beginselen », in *Publiek recht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus W. Delva 1996-1997, Gand, Mys en Breesch, 1997, p. 25).

A.3. Le Gouvernement flamand estime que la structure décréte du conseil départemental ne s'oppose pas à ce que le principe d'impartialité soit appliqué pour un des membres de ce conseil. Plus précisément, la disposition en cause n'empêcherait pas qu'en application de ce principe, le chef de département en exercice ne prenne pas part à l'élection du nouveau chef de département lorsqu'il est lui-même candidat à cette fonction.

- B -

B.1. Un « institut supérieur autonome flamand » est un organisme public ayant la personnalité juridique. Les organes de gestion d'un tel institut sont : le conseil d'administration, le collègue administratif, le directeur général, les conseils départementaux, les chefs de département et les autres organes fixés par le conseil d'administration.

B.2. L'article 277 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande dispose :

« § 1er. Le conseil départemental élit le chef de département pour un terme renouvelable de quatre années académiques parmi les membres du personnel enseignant nommés à titre définitif du département, groupe des maîtres de conférences, maîtres de conférences principaux, chargés de cours, chargés de cours principaux, professeurs et professeurs ordinaires. Le chef de département préside le conseil départemental. S'il ne siège pas au conseil lors de son élection, il en devient membre de plein droit, avec voix délibérative.

§ 2. Par dérogation au § 1er du présent article, le premier chef de département est désigné par le conseil d'administration, pour un terme de 2 années académiques.

[...] »

B.3. Le Conseil d'Etat souhaite savoir si l'article 277 précité viole le principe d'égalité « en accordant au chef de département qui siège au conseil départemental le droit de voter lors de l'élection du chef de département ».

La partie requérante devant le Conseil d'Etat a été désignée comme chef de département en application de l'article 277, § 2. Le Conseil d'Etat considère que le chef de département en exercice

a voix délibérative au conseil départemental, même s'il n'a pas été élu (article 277, § 1er) mais a été désigné par le conseil d'administration (article 277, § 2).

La Cour limite dès lors son examen à la disposition qui accorde le droit de vote, au sein du conseil départemental, au chef de département élu ou désigné en dehors des membres du conseil départemental (article 277, § 1er, dernière phrase).

B.4. Le législateur décretaal vise seulement, par cette disposition, à régler la situation du chef de département élu ou désigné en dehors des membres du conseil départemental. Sans cette disposition, ce chef de département présiderait le conseil départemental mais n'en serait pas membre délibérant.

B.5. Certes, la disposition en cause peut entraîner une différence de traitement lorsque le chef de département exerce son droit de vote lors de l'élection d'un nouveau chef de département. Dans l'hypothèse où le chef de département est lui-même candidat à l'élection du nouveau chef de département et où il y a d'autres candidats qui n'ont pas le droit de vote au conseil départemental, ces candidats sont traités différemment pour l'élection. Le chef de département peut, dans ce cas, voter pour lui-même, alors que, par définition, les autres candidats ne le peuvent pas.

Toutefois, la mesure qui confère, de manière générale, voix délibérative au chef de département dans le conseil départemental ne peut raisonnablement être censée perdre son caractère proportionné parce que, par un concours de circonstances, elle pourrait, dans un cas particulier, conduire à une inégalité.

La conséquence précitée ne porte pas atteinte au caractère justifié de la mesure.

B.6. Le principe d'impartialité auquel il est fait référence dans les mémoires introduits devant la Cour ne fait pas davantage obstacle à ce que la mesure soit justifiée.

La Cour constate à cet égard qu'en ce qui concerne les membres de deux autres organes de gestion des instituts supérieurs autonomes, à savoir le conseil d'administration et le collège

administratif, le décret du 13 juillet 1994 dispose qu'ils « s'abstiennent de délibérer et de voter sur des matières qui les concernent personnellement ou qui concernent leurs conjoint, parents ou

alliés jusqu'au troisième degré » (articles 264 et 269). Le législateur n'a pas prévu de disposition similaire pour les membres du conseil départemental.

Sans que la Cour doive examiner si, en matière d'élection telle que celle qui a donné lieu au litige pendant devant le Conseil d'Etat, un principe d'impartialité s'oppose à ce qu'un candidat exerce le droit de vote que le décret lui reconnaît d'une manière générale, les effets d'une éventuelle violation d'un tel principe ne peuvent, en l'espèce, être raisonnablement considérés comme suffisamment graves pour que soit déclarée inconstitutionnelle une mesure qui est en soi justifiée.

Une obligation d'abstention présenterait au demeurant l'inconvénient d'empêcher que les personnes réputées dignes de servir les intérêts d'un établissement puissent aussi juger de ces intérêts.

B.7. Il résulte de ce qui précède que la mesure n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 277 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande ne viole pas l'article 10 de la Constitution en accordant au chef de département en exercice le droit de voter lors de l'élection du chef de département.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 juillet 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets