

Numéro du rôle : 4368
Arrêt n° 168/2008 du 27 novembre 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 18^{ter} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, tel qu'il a été inséré par la loi du 2 avril 2001, posée par le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par décision du 21 novembre 2007 en cause de la réclamation déposée par Martine Raets contre la cooptation d'Eddy Van Cleemputte comme membre du conseil de police, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 décembre 2007, le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 18^{ter} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, tel qu'inséré par la loi du 2 avril 2001, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution,

au sens où l'article 18^{ter} de ladite loi rend le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale compétent pour juger de la validité de l'élection des membres du conseil de police par les conseils communaux sur la base des articles 12 à 18 de ladite loi et par conséquent pour juger également des réclamations introduites conformément à l'article 18^{bis}, alinéas 3 et 4 de ladite loi,

alors que pour les réclamations relatives à la cooptation des membres du conseil de police par le conseil lui-même conformément à l'article 22^{bis}, § 2, de ladite loi, ce n'est pas le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale qui serait compétent dès lors qu'il ne s'agit pas d'une élection par les conseils communaux conformément aux articles 12 à 18, mais bien le Conseil d'Etat sur la base de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat car il s'agit d'une cooptation par le conseil de police lui-même pour laquelle aucun recours auprès du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale n'est expressément prévu par la loi,

de telle sorte que dans le premier cas, un candidat à un conseil de police, que ce soit ou non au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, a le droit de s'adresser en première instance au Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, ou, le cas échéant, à la Députation permanente, avec un droit d'appel au Conseil d'Etat conformément à l'article 18^{quater} de ladite loi, tandis que dans le deuxième cas, la loi ne prévoit pas expressément la même procédure, de sorte qu'un candidat réclamant doit directement adresser un recours en annulation au Conseil d'Etat ? ».

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire.

A l'audience publique du 21 octobre 2008 :

- ont comparu :

. Me M. Coomans de Brachène *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me L. Schellekens, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Martens 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'affaire concerne une réclamation introduite auprès du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale par Martine Raets contre la décision du conseil de police de la zone de police 5344 (Schaerbeek – Evere – Saint-Josse-ten-Noode) du 10 octobre 2007, cooptant Eddy Van Cleemputte en tant que membre de ce conseil de police, sur la base de l'article 22*bis*, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Le 21 novembre 2007, le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale a considéré qu'il n'était compétent, en vertu des articles 18*bis* et 18*ter* de la loi précitée, que pour se prononcer sur la validité de l'élection des conseils de police par les communes concernées, et non sur la cooptation de membres néerlandophones supplémentaires par ces conseils de police. Par conséquent, le Collège juridictionnel a posé la question reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, l'élection des conseils de police et la cooptation de membres néerlandophones supplémentaires ne sont pas suffisamment comparables. Une première différence notable résiderait dans le mécanisme de nomination, étant donné que l'élection se fait par les conseils communaux, tandis que la cooptation se fait par le conseil de police lui-même. Une seconde différence significative apparaîtrait au niveau de la finalité des deux procédures, l'élection assurant la composition initiale de l'organe d'une personne morale de droit public distincte, tandis que la cooptation garantit seulement une représentation minimum du groupe linguistique néerlandais. Enfin, ces différences entraînent que certaines exigences en matière d'éligibilité, de présentation et de vote existent pour l'élection, qui n'existeraient pas pour la cooptation.

A.1.2. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale également, l'élection des conseils de police et la cooptation de membres néerlandophones supplémentaires ne sont pas suffisamment comparables. Si l'élection d'un conseil de police par les conseils communaux concernés a une incidence politique significative, la cooptation qui aurait éventuellement lieu à l'issue de cette élection ne modifierait pas les rapports établis par l'élection. Par conséquent, l'élection d'un conseil de police serait plutôt comparable à l'élection du conseil communal ou du conseil de l'aide sociale, à laquelle s'appliquent des procédures de réclamation similaires.

A.2. Selon le Conseil des ministres, la différence entre le recours administratif contre l'élection des conseils de police et l'absence de recours en matière de cooptation est raisonnablement justifiée, étant donné que la cooptation vise uniquement la nomination de membres supplémentaires du conseil de police. Le membre du conseil communal non coopté, qui n'a pas été élu en première instance par son conseil communal, aurait déjà eu la possibilité d'introduire un recours contre cette non-élection auprès du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.3. Le Conseil des ministres renvoie en outre aux articles 85 et 87 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après : LSPI), qui prévoient un recours administratif auprès du Gouverneur contre toutes les décisions du conseil de police concernant des matières qui

portent sur la police locale. Ces dispositions s'appliqueraient également à la cooptation par le conseil de police de membres supplémentaires du conseil de police. Ainsi, le candidat lésé disposerait aussi de possibilités de recours suffisantes dans le cadre de la cooptation.

A.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le fait que seul un recours en annulation classique auprès du Conseil d'Etat soit ouvert contre une décision de cooptation, alors que la LSPI organise un recours de pleine juridiction à deux degrés contre l'élection, n'implique aucune restriction disproportionnée des droits du candidat non coopté, étant donné qu'il n'existerait aucun principe garantissant un double degré de juridiction.

En outre, un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat offrirait une protection suffisante à l'intéressé : certes, le Conseil pourrait uniquement annuler la décision et ne pourrait pas substituer sa décision à la première décision, mais lorsque le conseil de police prendra ensuite une nouvelle décision, il sera lié en tout état de cause par les motifs qui fondent l'arrêt du Conseil d'Etat. En outre, les candidats lésés pourraient réclamer non seulement l'annulation mais également la suspension de la décision de cooptation.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 18^{ter} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après : LSPI), lequel dispose :

« Qu'une réclamation ait été introduite auprès d'elle ou non, la députation permanente ou le collègue visé à l'article 83^{quinquies}, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, se prononce en qualité de juridiction administrative sur la validité des élections dans les trente jours qui suivent la réception du dossier et corrige, le cas échéant, les erreurs commises lors de l'établissement du résultat des élections. Si aucune décision n'est prise dans ce délai, l'élection est réputée régulière ».

Cette disposition a été insérée par l'article 2 de la loi du 2 avril 2001 modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

B.2. Cette disposition est interprétée par la juridiction *a quo* en ce sens que la procédure prévue à l'article 18^{ter} de la LSPI ne s'applique qu'à l'élection des conseils de police visée aux articles 12 à 18 de la LSPI, en ce comprises les réclamations contre cette élection visées à l'article 18^{bis}, alinéas 3 et 4, de la LSPI, mais non à la cooptation de membres néerlandophones supplémentaires par les conseils de police, visée à l'article 22^{bis}, § 2, de la même loi.

Dans l'interprétation donnée, la question se pose de savoir s'il est discriminatoire que des personnes qui veulent attaquer l'élection d'un conseil de police par les conseils communaux disposent d'un recours juridictionnel constitué d'un double degré de pleine juridiction, alors que les personnes qui souhaitent attaquer la cooptation de membres néerlandophones supplémentaires par le conseil de police disposent seulement d'un droit de recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

B.3.1. En vertu de l'article 12 de la LSPI, un conseil de police doit être élu dans chaque zone de police qui se compose de plusieurs communes. Ce conseil de police est proportionnellement composé de conseillers communaux des différentes communes constituant ensemble la zone pluri-communale, sur la base de leurs chiffres de population respectifs. Les candidats doivent, au jour de l'élection, faire partie de l'un des conseils communaux concernés (article 14 de la LSPI). Seuls les membres des conseils communaux des communes concernées sont habilités à voter (article 16 de la LSPI).

B.3.2. En vertu de l'article 18*bis*, alinéas 3 et 4, de la LSPI, les candidats peuvent introduire une réclamation contre l'élection du conseil de police, dans les dix jours suivant la proclamation des résultats de l'élection. En ce qui concerne l'élection des conseils de police des Régions flamande et wallonne, cette réclamation doit être introduite auprès de la députation permanente; pour l'élection des conseils de police de la Région de Bruxelles-Capitale, elle doit être introduite auprès du collège visé à l'article 83*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, à savoir le collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale.

En vertu de la disposition en cause, ces instances siègent en qualité de juridiction administrative et se prononcent sur la validité des élections, corrigeant, le cas échéant, les erreurs commises lors de l'établissement du résultat des élections. Si ces juridictions administratives ne se prononcent pas dans les trente jours, l'élection est réputée régulière.

B.3.3. En vertu de l'article 18*quater* de la LSPI, les candidats, les conseils communaux et le Gouverneur de la Province peuvent, dans les quinze jours qui suivent la notification de la décision relative au recours visé en B.3.2, introduire un recours devant le Conseil d'Etat. Au cours des travaux préparatoires, il a été dit à ce propos :

« Tout comme pour les c.p.a.s., il s'agit ici d'une compétence d'arrêt en pleine juridiction, cela signifie que le Conseil d'État soumet le litige dans son ensemble à un nouvel examen et qu'en qualité de juge d'appel en dernière instance il se prononce sur le fond du litige pour lequel il possède la compétence de réformation de la décision rendue en premier ressort » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1125/001, p. 9).

B.3.4. Le candidat qui souhaite contester l'élection du conseil de police dispose par conséquent d'un recours juridictionnel à deux degrés, pour lequel les deux juridictions disposent de la pleine juridiction.

B.4.1. L'article 22*bis*, § 1er, de la LSPI dispose que les zones de police de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale doivent comprendre au moins le nombre de représentants néerlandophones fixés dans cet alinéa. Si l'élection visée aux articles 12 à 18 de la même loi ne permet pas d'atteindre le nombre minimum d'élus néerlandophones, le conseil de police coopte lui-même, en vertu de l'article 22*bis*, § 2, de la LSPI, le nombre de membres néerlandophones nécessaire parmi les conseillers appartenant au groupe linguistique des conseils communaux concernés ou leurs suppléants.

B.4.2. Le champ d'application de la procédure visée aux articles 18*ter* et 18*quater*, alinéas 3 et 4, de la LSPI est limité à la validité de l'élection du conseil de police et ne s'étend pas à la cooptation de membres néerlandophones supplémentaires.

B.4.3. Par conséquent, les candidats qui souhaitent contester la cooptation visée à l'article 22*bis*, § 2, de la LSPI ne disposent pas des mêmes voies de recours que les candidats qui souhaitent contester l'élection visée aux articles 12 à 18 de la même loi.

B.5. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.6. Abstraction faite du droit pénal, il n'existe pas de principe général de droit assurant un double degré de juridiction. Par conséquent, le législateur n'était pas obligé de prévoir une procédure de recours contre les décisions de cooptation visées à l'article 22*bis*, § 2, de la LSPI, à la condition toutefois que, pour ces décisions aussi, un contrôle juridictionnel soit garanti.

B.7. Un recours en annulation peut être introduit auprès du Conseil d'Etat contre les décisions de cooptation visées à l'article 22*bis*, § 2, de la LSPI.

B.8. Il ressort de sa jurisprudence que le Conseil d'Etat procède à un contrôle tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Certes, le Conseil d'Etat ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité concernée, mais lorsqu'il annule cette dernière décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : lorsque l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision.

Les candidats non cooptés disposent donc d'une garantie juridictionnelle pleine et entière contre la décision de cooptation visée à l'article 22*bis*, § 2, de la LSPI.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 18^{ter} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, tel qu'il a été inséré par la loi du 2 avril 2001, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 27 novembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt