

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 227.788 du 20 juin 2014

A. 212.766/XV-2584

En cause :

1. **Le Parti du Travail de Belgique (P.T.B.),**
2. **MERTENS** Peter,
3. **GILLOT** Frédéric,
4. **WARNIER** Ruddy,
5. **VERBAUWHEDE** Michaël,
6. **EL BAKRI** Mathilde,
7. **HANDICHI** Youssef,
8. **GERAETS** Claire,
ayant tous élu domicile chez
Mes I. FLACHET & O. STEIN, avocats,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par le Sénat,
2. **le Greffier du Sénat**,
ayant élu domicile chez
Mes N. BONBLED & P. JOASSART, avocats,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête, introduite le 13 juin 2014, par laquelle le Parti du travail de Belgique, Peter Mertens, Frédéric Gillot, Ruddy Warnier, Michaël Verbauwhede, Mathilde El Bakri, Youssef Handichi et Claire Geraets demandent, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de la décision du 4 juin 2014 par laquelle le greffier du Sénat a arrêté la répartition des sièges pour les sénateurs des entités fédérées et les sénateurs cooptés à la suite des élections du 25 mai 2014, décision qui ne leur a pas été notifiée;

Vu l'ordonnance du 16 juin 2014 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 19 juin 2014 à 11 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me I. FLACHET et Me J. FERMON, *loco* Me O. STEIN, avocats, comparaissant pour les parties requérantes et Me N. BONBLED, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, Mme M. VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les textes applicables et les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

L'article 68 de la Constitution, tel que modifié le 6 janvier 2014, prévoit ce qui suit en son § 1^{er}, alinéas 3 à 5 :

« § 1^{er}. (...) »

Les sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1^{er}, 2^o à 4^o, sont répartis entre les listes en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus dans les différentes circonscriptions électorales aux élections pour le Parlement de la Région wallonne et des chiffres électoraux des listes pour le groupe linguistique français, obtenus aux élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, selon les modalités prévues par la loi et ce, suivant le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine.

Les listes, dont les chiffres électoraux sont additionnés en vertu de l'alinéa 3, ne peuvent participer à la répartition des sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1^{er}, 2^o à 4^o, que si elles ont obtenu au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La loi règle la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1^{er}, 1^o à 4^o, à l'exception des modalités désignées par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, qui sont réglées par décret par les Parlements de communauté, chacun en ce qui le concerne. Ce décret doit être adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente.

(...) »

L'article 210*decies*, § 2, du Code électoral, inséré par la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, dispose comme suit :

« Sont seules admises à la répartition des sièges les formations politiques dont les listes ont obtenu au moins 5 % du total général des

votes valablement exprimés lors de l'élection tant du Parlement wallon que du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. »

Aux termes de l'article 210*quater* du même Code, la répartition des sièges pour les sénateurs désignés par le Parlement flamand, le Parlement de la Communauté française, le Parlement wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est arrêtée par le greffier du Sénat.

Il ressort des résultats des élections législatives du 25 mai 2014 que le P.T.B. a obtenu 15.777 voix lors de l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et 117.882 voix lors de l'élection du Parlement wallon, soit un total de 133.659 voix. Ce chiffre représente 5,44 % du total général des votes valablement exprimés pour les deux élections mises ensemble.

Par la décision attaquée, le greffier du Sénat n'attribue aucun siège au P.T.B. Cette décision repose sur le constat que le nombre de voix en faveur du P.T.B. n'atteint que 15.777 voix sur 409.048, soit 3,85 % du nombre de suffrages valablement exprimés, pour l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-capitale. Elle applique donc l'exigence d'un « double seuil » consistant à atteindre le seuil de 5 % tant pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-capitale que pour l'élection du Parlement wallon, considérées séparément. Ce point de vue ressort d'une note rédigée par le service juridique du Sénat et publiée sur le site Internet de cette institution, ainsi que de la motivation formelle de la décision attaquée telle qu'elle est produite par la partie adverse.

C'est sur la base de l'acte attaqué que les parlements de la Région wallonne et de la Communauté française ainsi que le groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale vont faire savoir au Sénat, avant le 27 juin, quels sont les parlementaires régionaux désignés en tant que sénateur. La première audience du Sénat aura lieu le 3 juillet prochain, date à laquelle il y aura lieu de vérifier les pouvoirs des sénateurs;

Considérant que le greffier du Sénat a adopté l'acte attaqué en qualité d'organe de l'État belge; qu'il y a lieu de le mettre hors de cause en tant que partie adverse;

Considérant que les requérants soulèvent un premier moyen, pris de la violation de l'article 210*decies* du Code électoral; qu'ils estiment que c'est à tort que le greffier du Sénat a interprété cette disposition en ce sens qu'elle impose comme condition à la possibilité de désigner un sénateur que la formation politique

concernée atteigne le seuil électoral de 5 % d'une part à l'élection du Parlement wallon et d'autre part à celle du groupe linguistique français du Sénat; qu'ils soutiennent que cette interprétation s'écarte du sens littéral du texte et qu'elle ne trouve pas d'appui dans les travaux parlementaires; que, subsidiairement, ils la dénoncent comme incompatible avec l'article 68 de la Constitution, en ce qu'il prévoit explicitement l'addition des chiffres électoraux aux deux élections, et avec le principes d'égalité et de non discrimination à défaut de justification objective et raisonnable de la distinction de traitement ainsi établie entre les candidats de petites listes et ceux des plus grandes listes; qu'ils invoquent l'arrêt du 8 juillet 2008, *Sadak et Yumak c/ Turquie*, de la Cour européenne des droits de l'homme;

qu'en un second moyen, ils soulèvent la violation de l'obligation de motivation formelle des décisions administratives prévue par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 2 et 3, du principe du contradictoire, du principe de bonne administration, de prudence et de gestion consciencieuse et de préparation avec soin des décisions administratives; qu'ils soutiennent qu'en adoptant l'acte attaqué, le greffier du Sénat a agi en tant que fonctionnaire jouant un rôle exécutif et non en tant qu'organe du Sénat, et qu'il n'a pas fait une simple proposition mais bien adopté une décision qui ne pourra pas être remise en cause; qu'ils invoquent les arrêts n° 31/96 du 15 mai 1996 et 79/2010 du 1^{er} juillet 2010 de la Cour constitutionnelle pour inviter le Conseil d'État à se déclarer compétent pour connaître du présent recours, dirigé selon eux contre un acte administratif d'un organe du Sénat, et constater la violation des principes invoqués au moyen; qu'à l'audience, ils invoquent l'arrêt du 2 mars 2010, *Grosaru c/ Roumanie*, de la Cour européenne des droits de l'homme;

Considérant que la partie adverse soutient, en ordre principal, l'incompétence du Conseil d'État pour connaître de la demande, en vertu de l'article 48 de la Constitution que prolonge l'article 231 du Code électoral; qu'elle affirme que l'arrêt *Grosaru*, précité, mentionne incidemment le système belge comme admissible;

qu'elle conteste en ordre subsidiaire la recevabilité du recours du premier requérant, étant dépourvu de personnalité juridique, et des requérants personnes physiques à défaut d'intérêt; qu'elle plaide aussi l'absence d'extrême urgence;

qu'elle réfute les moyens comme dépourvus de sérieux; qu'à propos du premier moyen, elle cite les travaux préparatoires pour affirmer que le législateur a bien eu l'intention d'instaurer un « double seuil » électoral et relève que le moyen met en cause la constitutionnalité de cette loi, ce qui échappe à la compétence du Conseil d'État; qu'à propos du second moyen, elle indique qu'il repose sur le postulat erroné que l'acte attaqué serait un acte administratif émanant d'une autorité administrative;

Considérant qu'à propos de la compétence du Conseil d'État, les requérants font valoir que l'acte attaqué émane d'un fonctionnaire et qu'il est susceptible de recours; qu'ils demandent, à titre subsidiaire, de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit :

« L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les article 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 68 de la Constitution, l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme combiné à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme en ce qu'il interdirait tout recours en annulation contre des actes administratifs émanant d'une assemblée législative ou de ses organes, alors qu'un tel recours en annulation peut être introduit contre des actes administratifs émanant d'une autorité administrative ? ».

qu'à l'audience, ils soulignent ne pas mettre en cause la vérification des pouvoirs qui sera opérée par le Sénat le 3 juillet prochain, mais bien la décision du greffier du Sénat qui conduit à l'identification des élus dont les pouvoirs seront ainsi vérifiés;

Considérant que l'objet de la demande et les délais dans lesquels les sénateurs doivent être installés suffisent à motiver l'extrême urgence d'une éventuelle suspension de l'acte attaqué; que les requérants n'ont pas manqué de diligence; que le recours à la procédure d'extrême urgence est dès lors justifié;

Considérant que les troisième à huitième requérants ont été élus sur les listes du P.T.B. au Parlement wallon ou au Parlement de la Région de Bruxelles-capitale; que l'acte attaqué les prive de la possibilité d'être désignés sénateurs, de sorte qu'ils ont intérêt à son annulation et à sa suspension; qu'il n'est pas nécessaire, à ce stade de la procédure, de se prononcer sur la recevabilité de la demande de suspension dans le chef des autres parties requérantes;

Considérant, quant à la compétence du Conseil d'État, que l'article 48 de la Constitution prévoit que chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet; que son article 63, § 4, prévoit que la loi détermine, notamment, le déroulement des opérations électorales; que l'article 231 du Code électoral prévoit que la Chambre des représentants et le Sénat prononcent seuls sur la validité des opérations électorales en ce qui concerne leurs membres et en ce qui concerne les suppléants; qu'en égard à ces dispositions, il est de jurisprudence constante que le Conseil d'État est incompétent pour annuler un acte prévu par la loi qui, en vertu de la Constitution, détermine le déroulement des

opérations électorales, sauf lorsque cette loi donne expressément compétence au Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 68, § 1^{er}, alinéa 5, de la Constitution prévoit désormais que la loi règle la désignation des sénateurs désignés par le Parlement flamand, le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'exception de certaines modalités qui peuvent être réglées par décrets des Parlements de communauté, chacun en ce qui le concerne; que les dispositions du chapitre 2 du titre VII du Code électoral y pourvoient;

Considérant que la décision attaquée a pour objet d'arrêter, en application du Code électoral, la désignation des sénateurs des entités fédérées en fonction des résultats des élections, et que ce Code n'a prévu aucune possibilité de recours devant le Conseil d'État; que, si elle ne s'inscrit pas dans le déroulement des opérations électorales à proprement parler, elle concourt directement à la désignation des sénateurs et ne peut pas être considérée comme un acte administratif qui en serait séparable; qu'elle est soustraite au contrôle des juridictions dès lors que la contestation soulevée à son encontre est bien de celles dont le Sénat est amené à connaître lors de la vérification des pouvoirs qu'il opère en vertu de l'article 48 de la Constitution, prolongé par l'article 231 du Code électoral; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de vérifier la compatibilité de cette disposition constitutionnelle avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Considérant qu'au surplus, le greffier du Sénat est un organe d'une assemblée législative; qu'aux termes de l'article 14, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes des assemblées législatives et de leurs organes ne sont susceptibles de faire l'objet de recours devant le Conseil d'État que lorsqu'ils sont relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel; que la décision attaquée n'entre pas dans ces hypothèses; que l'arrêt n° 79/2010 du 1^{er} juillet 2010 de la Cour constitutionnelle, invoqué par les requérants, porte sur une question très éloignée de celle qui fait l'objet du présent recours, puisqu'il a trait à une distinction de traitement dans la désignation de certains membres des commissions de nomination pour le notariat; que l'enseignement de cet arrêt ne permet nullement au Conseil d'État d'écarter en l'espèce l'application des lois coordonnées précitées, pour dépasser les limites qu'elles assignent à sa compétence;

Considérant, quant à la demande de question préjudicielle, que les exigences de la procédure en extrême urgence ne permettent pas qu'une telle question soit, à ce stade de la procédure, posée à la Cour constitutionnelle;

Considérant qu'il ressort de ces éléments que le Conseil d'État est *prima facie* incompétent pour connaître d'un recours en annulation à l'encontre de l'acte attaqué, et, partant, pour ordonner la suspension de son exécution;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure fixée à 700 euros, augmentée de 20 % eu égard à la demande de suspension en extrême urgence; que les requérants ne se sont pas exprimés à ce sujet, mais ont confirmé à l'audience n'avoir pas introduit à ce jour de requête en annulation;

Considérant que la demande de suspension n'étant pas accompagnée d'une requête en annulation, il y a lieu de liquider les dépens; qu'il y a lieu également de faire droit à la demande d'indemnité de procédure, la partie adverse ayant, au provisoire, obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que, toutefois, le montant de l'indemnité de procédure ne doit pas être majoré conformément à l'article 67, § 2, du règlement de procédure, cette disposition ne visant que les hypothèses où un recours en annulation et une demande de suspension sont introduits; qu'aucune raison ne justifie de s'écarter du montant de base de 700 €;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le greffier du Sénat est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à 1600 euros sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 200 euros chacune.

Article 4.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse.

Article 5.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le vingt juin deux mille quatorze, par :

Mme D. DÉOM,	président de chambre f.f.,
Assistée de	
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

N. ROBA

D. DÉOM