

Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence

Marc Verdussen

Chargé de cours à la Faculté de droit de l'U.C.L.
Avocat au barreau de Bruxelles

Sébastien Depré

Assistant à la Faculté de droit de l'U.C.L.
Avocat au barreau de Bruxelles

Aux yeux des candidats et des électeurs, le scrutin communal représente l'inéluctable aboutissement d'une période d'effervescence électorale¹. Les candidats se sont attachés à séduire au mieux de leur personnalité et de leurs idées. Les électeurs se sont efforcés de voter au mieux de leurs préoccupations et de leurs intérêts. Le rideau est désormais tombé. Pour six ans normalement ...

En ce sens, l'élection constitue assurément un point de rupture et, par là même, la marque démocratique d'un nouvel envol. Dans la plupart des communes, cette rupture se traduit, le 1^{er} janvier suivant, par la mise en place d'un conseil communal renouvelé et, subséquemment, par l'installation – ou la réinstallation – de quelques échevins, d'un bourgmestre et d'un certain nombre de conseillers de l'aide sociale. La démocratie représentative ne s'accomplit-elle pas, le plus souvent, par phases successives?

Mais la démocratie doit aussi s'accommoder des contraintes de l'Etat de droit, c'est-à-dire de la subordination des rapports politiques et sociaux aux règles en vigueur dans l'ordre juridique. Elle doit notamment accepter que les choix du corps électoral puissent être mis en suspens, lorsqu'un doute est jeté sur la régularité des conditions dans lesquelles ils ont été exprimés. Et, lorsque ce doute se révèle avéré, la démocratie doit admettre qu'il conduise à une véritable remise en cause des options ainsi définies. Il faut alors relever le rideau.

On le sait, c'est à la députation permanente du conseil provincial et surtout, en degré d'appel, au Conseil d'Etat qu'il revient de se prononcer sur les demandes visant tantôt à un nouveau recensement des suffrages, tantôt à l'annulation de l'élection, tantôt encore à l'invalidation, à la déchéance ou à

1. La période préélectorale concerne également, au premier chef, les autorités communales qui interviennent dans la préparation et le déroulement des élections: voy. M. VERDUSSEN, «Le rôle des autorités de la commune à l'occasion des élections communales du 9 octobre 1994», *Droit communal*, 1994, pp. 175-199.

la privation d'un mandat². Les députés permanents et les conseillers d'Etat s'y consacrent tous les six ans, à la manière de travailleurs saisonniers. Du 20 janvier au 7 juin 1995, les magistrats de la rue de la Science ont ainsi rendu une soixantaine d'arrêts³. Quatre élections ont été annulées, à Saint-Georges-sur-Meuse, à Sivry-Rance, à Saint-Gilles et à Middelkerke. Les élections de deux conseillers communaux ont été invalidées, à Jemeppe-sur-Sambre et à Riemst. Quatre conseillers communaux ont été privés de leur mandat, à Ingelmunster, à Temse, ainsi que, pour deux d'entre eux, à Heusden-Zolder. Les autres élections ont toutes été validées.

La jurisprudence relative aux élections communales n'en est pas pour autant exclusivement administrative. Tant avant qu'après le scrutin, certaines juridictions de l'ordre judiciaire sont amenées à intervenir, à des titres d'ailleurs fort divers. Pour les unes, il s'agit de vérifier la régularité des candidatures introduites. Pour d'autres, il s'agit de rencontrer une situation d'urgence. Pour d'autres encore, il s'agit de sanctionner, pénalement cette fois, les fraudes qui ont pu être commises pendant les opérations électorales. Dans le courant du mois de septembre 1994, des décisions marquantes ont ainsi été prononcées, dont la presse s'est parfois fait l'écho. On pense spécialement à la décision dite «Rommel», intervenue avant les élections communales de Saint-Gilles. On pense aussi, dans une autre veine, aux ordonnances du président du tribunal de première instance de Verviers. Et, pour ce qui concerne la période postérieure aux élections, comment ne pas citer la sentence rendue, le 18 septembre 1995, par la cour d'assises de Flandre orientale à charge d'un membre d'un bureau de dépouillement poursuivi pour fraude électorale? «Un délit politique jugé en assises à Gand», titrait *La Libre Belgique*.

La présente chronique entend rendre compte des tendances essentielles de ces jurisprudences⁴.

I. La jurisprudence judiciaire

On se limite ici aux décisions les plus marquantes des cours et tribunaux. Certaines surprennent, voire inquiètent. D'autres confirment des orientations jurisprudentielles plus générales. Toutes interpellent.

-
2. En revanche, et hormis le cas particulier des dépenses électorales, aucune disposition légale n'a attribué compétence à ces autorités pour connaître d'une réclamation ou d'un recours contre une élection provinciale: voy. not. C.E., arrêt El. Châtelet, n° 51.650, du 15 février 1995; arrêt El. Charleroi, n° 52.283, du 17 mars 1995.
 3. Ils ont également rendu quelques arrêts dans le contentieux des élections des conseils de l'aide sociale. La présente chronique n'examine pas ces arrêts. Voy. not. C.E., arrêt El. C.P.A.S. Léglise, n° 53.902, du 21 juin 1995; arrêt El. C.P.A.S. Neupré, n° 54.132, du 30 juin 1995; arrêt El. C.P.A.S. Schaerbeek, n° 54.154, du 30 juin 1995; arrêt El. C.P.A.S. Nevele, n° 54.445, du 10 juillet 1995; arrêt El. C.P.A.S. Diksmuide, n° 54.580, du 13 juillet 1995.
 4. Sur la jurisprudence consécutive aux élections communales du 9 octobre 1988, voy. D. VERBIEST, «Overzicht rechtspraak gemeenteraadsverkiezingen», *T.gem.*, 1994, pp. 115-149.

Le 15 septembre 1994, sous la présidence du juge de paix Guy ROMMEL, le bureau principal de la commune de Saint-Gilles, chargé par la loi d'arrêter les listes de candidats, a décidé de rejeter les réclamations formées par des candidats et des déposants de cinq listes distinctes et contestant la validité de la liste du Front national «pour insuffisance de signatures due à la contrefaçon de signatures». En conséquence de quoi, le bureau principal a arrêté définitivement les listes qu'il avait arrêtées provisoirement trois jours plus tôt, en ce compris celle du Front national⁵.

Cette décision prend appui principalement sur deux motifs d'irrecevabilité. Dans un premier temps, le bureau principal rappelle que, selon la législation électorale, les réclamations doivent être déposées entre les mains du président du bureau principal. En l'espèce, les réclamations ayant été remises au secrétaire du bureau, pour quatre d'entre elles, et télécopiée sur le fax communal, pour la cinquième, elles se heurtaient inévitablement à une objection d'irrecevabilité. Dans un second temps, le bureau principal souligne que la contestation de trois signatures précises d'électeurs ayant souscrit à la présentation de la liste du Front national, à la supposer fondée, est irrelevante. En effet, ce dernier a expressément consenti à y renoncer, ayant recueilli un total de 112 signatures (alors que la loi en requiert 100). Pour le surplus, les réclamants avaient également élevé un doute sur la validité d'autres signatures, l'un d'eux arguant l'existence d'une «probabilité certaine» que «d'autres faux ont été commis». Le bureau principal réserve plusieurs attendus à ce moyen, considérant notamment que, «d'une manière générale, le grief de contrefaçon de signatures d'électeurs présentant une liste de candidats soulève la question de l'opportunité, de la possibilité et de l'utilité d'un contrôle de l'authenticité». Et le bureau de tenter de démontrer l'inopportunité d'un tel contrôle, au nom de la liberté constitutionnelle d'expression, «fondement premier des démocraties occidentales».

5. Un recours contre cette décision a été formé auprès de la cour d'appel de Bruxelles. Il a été rejeté, pour irrecevabilité, par un arrêt du 19 septembre 1994 (inédit). Il faut savoir, en effet, qu'en vertu de l'article 125, alinéa 4, du Code électoral, auquel renvoie l'article 26, § 3, de la loi électorale communale, les décisions du bureau principal, autres que celles se rapportant à l'éligibilité des candidats ou prises en vertu de l'article 119ter, ne sont pas sujettes à appel. Un second recours a été introduit, avant le scrutin, au Conseil d'Etat. Celui-ci ne s'est pas estimé compétent pour en connaître (C.E., arrêt Lebrun, n° 49.237, du 23 septembre 1994). Le même scénario s'est reproduit à l'occasion des élections des Chambres fédérales du 21 mai 1995. Le 4 mai 1995, le bureau principal du collège électoral français a décidé, lors de l'arrêt définitif des listes de candidats, d'écarter comme irrégulier l'acte de présentation de la liste F.N. au Sénat (inédit). Le 8 mai 1995, la cour d'appel de Liège a rejeté le recours contre cette décision (inédit). Le même jour, le Conseil d'Etat a prononcé, lui aussi, un arrêt de rejet (C.E., arrêt Féret, n° 53.170, du 8 mai 1995; dans le même sens, voy. not. C.E., arrêt Van Leer, n° 53.162, du 5 mai 1995; arrêt Labiaux, n° 53.164, du 5 mai 1995; arrêt François, n° 53.171, du 8 mai 1995; arrêt Steppe, n° 53.172, du 8 mai 1995).

On le sait, la décision du bureau principal de la commune de Saint-Gilles a suscité de vives réactions d'indignation. Le très austère *Journal des tribunaux* y a même consacré deux chroniques judiciaires pour le moins incisives⁶. La légitimité de ces réactions nous paraît difficilement contestable. A notre sens, celles-ci ne se justifient pas tant par le dispositif de la décision que par les motifs qui en forment le soutènement. Qu'est-ce à dire?

Primo: la fonction de juger se définit par la nécessité de trancher une situation contentieuse. En d'autres termes, l'action du juge «répond à un besoin qui prend la forme d'un désordre, d'un différend, d'une contestation nés et auxquels il faut remédier»⁷. Cette mission de pacification représente le fondement, mais aussi la limite, de l'intervention du juge. Car son œuvre ne peut aller au-delà de ce que requiert le règlement de l'espèce dont il est saisi. Dès le moment où l'irrégularité du dépôt des réclamations était établie et suffisait à rejeter ces réclamations, l'œuvre de justice était tout simplement épuisée. Pourquoi, dès lors, le bureau principal a-t-il estimé devoir poursuivre celle-ci? Cet excès de zèle procède manifestement d'une volonté, non pas «de faire avancer le débat»⁸, mais de le moraliser, qui plus est, en des termes qui paradoxalement révèlent un mépris évident à l'égard de la classe politique.

Secundo: la fonction de juger se définit aussi par l'obligation de trancher la contestation par une juste application du droit. La décision en cause souffre, sur ce point, d'au moins trois erreurs manifestes de jugement.

Tout d'abord, il ne revenait pas au bureau principal de s'interroger sur «la question de l'opportunité, de la possibilité et de l'utilité d'un contrôle de l'authenticité» des signatures, dès le moment où ce contrôle est imposé par la loi elle-même. Rappelons, en effet, qu'aux termes de l'article 120 du Code électoral, rendu applicable aux élections communales par l'article 26, § 3, de la loi électorale communale, la tâche du bureau principal consiste à vérifier la *régularité* des présentations de candidats⁹. Or, selon l'article 23, § 1^{er}, de cette même loi électorale communale, les signataires de ces présentations doivent nécessairement, à peine d'irrégularité, revêtir la qualité soit de conseiller communal, soit d'électeur. En conséquence, il revenait au bureau principal de s'assurer, pour chaque signature, de la réalité de cette qualité. Il s'est refusé à le faire, ce qui est constitutif d'un déni de justice.

6. *J.T.*, 1994, p. 661. A son tour, cette publication a suscité l'envoi à la rédaction de la revue de deux textes, l'un dû à la plume de Mme Mariette VERRYCKEN, présidente de l'Union royale des juges de paix et de police, l'autre rédigé – sur un ton arrogant – par M. Hendrik VUYE, chargé de cours aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur. Ces deux textes ont été publiés avec la décision elle-même: *J.T.*, 1994, pp. 776-778.

7. C. CAMBIER, *Droit judiciaire civil*, partie 1^{re}, *La fonction de juger*, Bruxelles, Larciér, 1972-1973, p. 152.

8. Selon les mots de M. Hendrik VUYE (*op. cit.*, p. 778).

9. Voy. à cet égard les instructions du Ministère de l'Intérieur du 12 avril 1995 pour les élections des Chambres fédérales et des Conseils du 21 mai 1995 (spéc. §§ 67-68), *M.B.*, 14 avril 1995, p. 9521: «La qualité d'électeur des signataires se constate par leur inscription sur la liste des électeurs du chef-lieu ou par l'extrait, dûment produit, de la liste des électeurs d'une autre commune de la circonscription électorale».

Ensuite, il ne revenait pas au bureau principal d'accueillir la seconde liste d'électeurs présentants déposée par la liste du Front national, les conditions pour le dépôt d'un acte rectificatif ou complémentaire n'étant pas réunies.

Enfin, il est assez stupéfiant de lire, sous la plume d'une autorité présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, qu'«en démocratie la liberté constitutionnelle d'expression est plus essentielle encore que la légalité électorale ou pénale». De deux choses l'une. Soit le bureau principal entend la «légalité électorale» et la «légalité pénale» au sens strict du terme, comme étant l'ensemble des normes législatives relevant du droit électoral et du droit pénal: faut-il alors rappeler que la Constitution ne permet à aucun juge ordinaire de porter la moindre appréciation sur la constitutionnalité des lois? Soit le bureau principal envisage la légalité électorale et la légalité pénale en tant qu'elles forment des principes à valeur constitutionnelle: dans ce cas, ne doit-on pas se souvenir que la Constitution répugne à admettre l'idée d'une quelconque hiérarchie entre les normes constitutionnelles, invitant plutôt l'interprète à mener un travail de conciliation entre celles-ci? Bref, en toute hypothèse, ce sont les principes les plus élémentaires du droit constitutionnel belge qui ont été mis à mal. Est-ce cela «dire le droit»¹⁰?

Les interventions des bureaux principaux ont une influence prépondérante sur le déroulement des élections puisque, tout aussi bien, elles conditionnent le droit de se porter candidat et, par là même, elles déterminent l'étendue du choix des électeurs. Ne faudrait-il pas songer à étendre le recours devant la cour d'appel à toutes les décisions de ces bureaux?

B. EN CE QUI CONCERNE LE JUGE DES REFERES

La période préélectorale donne l'occasion aux candidats de s'adresser aux électeurs dans l'espoir d'influencer leur choix. Ils ont un intérêt évident à toucher un public le plus large possible. Ils ont également le souci légitime que leurs propos ou leurs programmes ne soient pas déformés de manière déloyale par leurs adversaires. A cet égard, le temps est un facteur important parce que la diffusion prolongée de propos calomnieux ou diffamatoires ou l'impossibilité d'accéder à un moyen de communication, par exemple, peut entraîner des conséquences irréremédiables sur l'opinion publique. Ceci explique que le juge des référés joue un rôle privilégié dans la période précédant les élections: lorsque l'urgence le justifie, il peut ordonner des mesures particulières ou, au contraire, lever des interdictions.

1. La diffusion de tracts électoraux

Le 22 septembre 1994, le président du tribunal de première instance de Verviers a constaté l'irrecevabilité – d'une part, pour défaut d'intérêt personnel et direct et, d'autre part, pour absence de qualité – des demandes principale et

10. Toujours selon les mots de M. Hendrik VUYE (*op. cit.*, p. 778).

en intervention introduites par des membres du parti «AGIR»¹¹. La demande s'inscrivait dans le cadre d'une exposition organisée à Welkenraedt par la défenderesse, l'A.S.B.L. «Vent de la Liberté», à l'occasion du 50^e anniversaire de la Libération. Les demandeurs postulaient notamment qu'il soit fait interdiction à celle-ci de continuer à afficher des tracts du parti en les mettant en parallèle avec des tracts nazis dans le but de faire apparaître les membres de ce dernier «comme les héritiers et les continuateurs du rexisme, du nazisme, du fascisme ou de l'hitlérisme». La défenderesse contestait la réalité de cette assimilation.

2. L'accès des candidats à la communication audiovisuelle

Dans les jours ayant précédé le scrutin communal, plusieurs ordonnances de référé ont été rendues sur des demandes de partis ou de candidats visant à leur permettre d'accéder à telle ou telle émission télévisée ou radiodiffusée¹². Plusieurs enseignements se dégagent de cette jurisprudence.

Il convient, avant tout, de souligner – à la suite de la jurisprudence de la Cour de cassation¹³ – que l'existence d'un référé administratif devant le Conseil d'Etat ne porte pas atteinte à la compétence du juge des référés lorsque l'enjeu véritable et direct de la demande consiste dans la sauvegarde d'un droit subjectif menacé par le comportement fautif de l'administration (telle la R.T.B.F.). Le pouvoir judiciaire tient cette compétence des articles 144 et 145 de la Constitution. Le président du tribunal de première instance de Verviers l'a rappelé dans son ordonnance du 26 septembre 1994.

S'il n'est pas contestable que, dans l'état actuel, la législation ne confère aucun droit subjectif à accéder aux tribunes électorales organisées par les instituts de radio et de télévision, il n'en est pas moins évident que le comportement fautif de ceux-ci dans l'accès à ces tribunes peut faire naître un droit subjectif à réparation au profit du préjudicié. Ceci a été rappelé récemment par Alain LEFEBVRE, qui précise que la faute peut «se situer à deux niveaux diffé-

11. Civ. Verviers (réf.), 22 septembre 1995, R.G. 239/94, inédit.

12. Voy. not. Civ. Verviers (réf.), 26 septembre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 84; Civ. Mons (réf.), 30 septembre 1994, *ibid.*, p. 92; Civ. Nivelles (réf.), 4 octobre 1994, R.G. 40.819/94, inédit; Civ. Liège (réf.), 5 octobre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 94; Civ. Namur (réf.), 6 octobre 1994, R.G. 2093/94, inédit; Civ. Namur (réf.), 10 octobre 1994, R.G. 2108/94, inédit. Il n'est pas inutile de préciser que, sur ce problème, les élections européennes du 12 juin 1994 et les élections des Chambres fédérales et des Conseils du 21 mai 1995 ont donné lieu, elles aussi, à de nombreuses ordonnances de référé, ainsi qu'à des arrêts du Conseil d'Etat rendus dans le cadre du référé administratif: voy. not. Bruxelles, 8 juin 1994, *J.T.*, 1995, p. 742, obs. A. LEFEBVRE («La compétence du juge des référés en matière administrative: peut-on se prévaloir d'un droit subjectif à passer sur les antennes de la R.T.B.F.?»); Civ. Bruxelles (réf.), 17 mai 1995, *Journ. proc.*, 1995, n° 284, p. 28, commentaires O. DE SCHUTTER; C.E., 16 mai 1995 et 18 mai 1995, *ibid.*, 1995, n° 285, p. 24, commentaires H. DUMONT. *Adde*: F. DELPÉRÉE, «Crise sans crise (12 avril-23 juin 1995)», *J.T.*, 1995, spéc. p. 660; F. JONGEN, «Observations», *Auteurs & Media*, 1996, pp. 70-71.

13. Voy. not. Cass. (ch. réunies), 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, obs. B. HAUBERT.

rents: ou bien la prise d'un règlement illégal, ou bien le non-respect d'un règlement parfaitement légal»¹⁴.

Le 11 juillet 1994, en vue des élections communales, le comité permanent du conseil d'administration de la R.T.B.F. – suivi en cela par la plupart des télévisions communautaires et locales – a adopté un règlement (un «dispositif de campagne») réservant l'accès aux tribunes aux seuls partis représentés à la fois au Conseil de la Communauté française, à la Chambre des représentants et au Sénat. Au surplus, l'accès aux débats électoraux était subordonné au dépôt d'une liste complète comprenant au moins un conseiller communal sortant.

Saisies de diverses actions en référé dirigées contre ce règlement, les juridictions présidentielles se sont montrées extrêmement partagées.

Dans son ordonnance du 30 septembre 1994, le président du tribunal de première instance de Mons a jugé qu'en excluant les tendances minoritaires, le premier critère «sclérose la vie politique et ne favorise pas le changement par l'apparition de nouveaux venus sur la scène politique», tandis que le second critère est arbitraire – la législation électorale n'imposant pas elle-même le dépôt d'une liste complète – et empêche lui aussi l'expression des tendances minoritaires. On concevra qu'une telle motivation pêche par quelque légèreté¹⁵. Par une ordonnance rendue sur requête unilatérale¹⁶, le 4 octobre 1994, le président du tribunal de première instance de Nivelles a fait droit à la demande du parti politique SUD de participer sur TV-COM à au moins un débat télévisé dans la période précédant le 9 octobre 1994.

En revanche, dans son ordonnance du 26 septembre 1994, le président du tribunal de première instance de Verviers a considéré que les critères retenus dans le règlement querellé sont manifestement objectifs, car ils «n'impliquent aucun jugement de valeur sur le programme et les prises de position du parti dont se réclament les demandeurs». Et l'ordonnance de préciser, au terme d'un raisonnement particulièrement méticuleux, que restent posées les questions «de

14. *Op. cit.*, p. 746.

15. A juste titre, il a été observé, s'agissant à tout le moins de la première appréciation, que, prise isolément, elle «peut paraître procéder du jugement d'opportunité plutôt que du jugement de légalité» (F. JONGEN, «Droit des médias. Chronique annuelle de jurisprudence», *Journ. proc.*, 1994, n° 272, p. 19).

16. On ne répètera jamais assez combien l'emploi de la requête unilatérale doit être exclu dans une telle matière: voy., à cet égard, P. MARTENS, «Le contrôle juridictionnel de l'audiovisuel», *Médias et service public*, F. JONGEN (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 249-251. Telle est l'opinion du président du tribunal de première instance de Namur qui, dans son ordonnance du 6 octobre 1994, décide que «la voie de la procédure non contradictoire ne saurait s'imposer en l'espèce, alors que plus de vingt-quatre heures restent à courir avant enregistrement et/ou diffusion de l'émission dont la requérante se plaint de voir sa formation politique écartée par le règlement fixé par la R.T.B.F. pour les émissions préélectorales; qu'endéans ce délai, il est loisible à la requérante de demander l'autorisation d'assigner en référé ou d'y comparaître volontairement avec l'adversaire, à délai abrégé». Quatre jours plus tard, le 10 octobre 1994, ayant été saisi d'une requête abrégative du délai de citer fondée sur l'article 708 du Code judiciaire, le même président a constaté que les circonstances dans lesquelles la requête avait été établie et déposée la rendaient sans objet.

savoir si les critères définis par les défenderesses sont les plus adéquats pour satisfaire, au mieux, aux idéaux de la démocratie et du pluralisme, s'ils ne sont pas de nature à créer des frustrations chez les exclus, à conférer à ceux-ci l'aurole du martyr, à les inciter à rechercher d'autres formes de publicité comme la multiplication de procès médiatisés et, en définitive, à engendrer des effets contraires à ceux qui seraient, le cas échéant, secrètement recherchés¹⁷. On aurait pu attribuer à ce dernier attendu la valeur d'un *obiter dictum* si son auteur n'avait ajouté «qu'il s'agit là de questions d'opportunité auxquelles (...) il ne nous appartient pas de répondre, car notre sphère de compétence se limite à l'appréciation de la légalité et de la licéité du règlement contesté».

L'objectivité des critères d'accès définis par la R.T.B.F. a été également reconnue – quoique plus implicitement – par l'ordonnance rendue le 5 octobre 1994 par le président du tribunal de première instance de Liège. Au demeurant, celui-ci a déclaré l'action non fondée, pour le motif «qu'il est de doctrine et de jurisprudence constantes qu'il faut refuser d'admettre l'urgence lorsque le référé tend à mettre fin – qui plus est, en toute dernière minute, comme en l'espèce – à une situation que l'inertie du demandeur a elle-même créée». Et, en effet, les données contenues dans l'ordonnance révèlent, sur ce point, une étonnante désinvolture dans le chef des demandeurs.

C. EN CE QUI CONCERNE LE JUGE PENAL

Le juge pénal a un rôle limité dans le contentieux des élections communales. Certes, le Code électoral et la loi électorale communale érigent certains comportements en infractions. La plus répandue est probablement celle qui consiste à se soustraire à son devoir électoral. L'on sait cependant que les parquets poursuivent rarement en la matière, au point que certains n'ont pas hésité à remettre publiquement en cause le principe de l'obligation de vote¹⁸.

Toutefois, il existe d'autres incriminations qui concernent, pour l'essentiel, le déroulement des opérations de vote. On se limite ici à deux décisions. La première a trait à l'obligation d'exercer la fonction d'assesseur, la seconde concerne les fraudes électorales.

17. Il n'est pas inutile d'indiquer, pour une juste compréhension des choses, que cette ordonnance a été rendue sur une requête de candidats d'une liste – la liste AGIR – se situant dans l'obédience de l'extrême droite. Voy., à ce sujet, S.-P. DE COSTER, «Avant les élections ... De l'extrême droite, de la liberté d'expression et de ses limites», *Journ. proc.*, 1995, n° 280, pp. 10-13 et n° 281, pp. 9-13; B. DEJEMEPPE, *De bestraffing van racistische gedragingen*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1995, pp. 44-46. Adde: F. MASSIAS, «La liberté d'expression et le discours raciste ou révisionniste», *Rev. trim. D.H.*, 1993, pp. 183-210; G. HAARSCHER, «Le blasphémateur et le raciste», *ibid.*, 1995, pp. 417-422.

18. Voy. *La Libre Belgique*, 13 octobre 1994.

1. L'obligation d'exercer la fonction d'assesseur

Aux termes de l'article 15 de la loi électorale communale, est puni d'une amende celui qui, ayant été désigné par le président du bureau de vote, en qualité d'assesseur, s'abstient illégitimement de remplir la fonction le jour des élections. Une disposition similaire est prévue pour les bureaux de dépouillement.

C'est ainsi que, le 24 février 1995¹⁹, le tribunal correctionnel de Gand a condamné deux prévenus qui avaient négligé de remplir leurs fonctions d'assesseur, sans avancer aucun motif légitime. Le juge a rappelé aux prévenus qu'ils n'avaient pas uniquement des droits mais également des obligations civiques.

D'autres condamnations ont été prononcées, qui concernent tant les bureaux de vote que les bureaux de dépouillement.

2. Les fraudes électorales

Le déroulement des élections peut donner lieu à certains comportements qui ont pour but ou pour effet de fausser le résultat du scrutin. On pense, en particulier, aux fraudes qui sont commises à l'occasion des opérations de dépouillement.

C'est ainsi que l'article 200, alinéa 1^{er}, du Code électoral, rendu applicable par l'article 64, alinéa 1^{er}, de la loi électorale communale, frappe d'une peine de prison et d'une amende «tout membre d'un bureau ou tout témoin qui, lors du vote ou du dépouillement du scrutin, sera surpris altérant frauduleusement, soustrayant ou ajoutant des bulletins, ou indiquant sciemment un nombre de bulletins ou de votes inférieur ou supérieur au nombre réel de ceux qu'il est chargé de compter».

Si une telle infraction se comprend parfaitement et ne suscite aucun commentaire particulier, il reste qu'il convient de s'interroger sur la qualification de l'infraction. Ne faut-il pas y voir une infraction politique qui, comme telle, doit être soumise au jury, conformément à l'article 150 de la Constitution?

L'infraction politique peut être définie «comme une atteinte grave portée directement contre un élément fondamental de l'organisation de l'Etat, soit un élément supraconstitutionnel, soit un élément constitutionnel relatif au gouvernement de l'Etat ou de ses entités fédérées»²⁰. On distingue traditionnellement les infractions politiques simples et complexes. Les premières sont celles qui sont présumées porter nécessairement et irréfragablement atteinte à l'ordre politique. Les secondes, en revanche, ne sont pas politiques par elles-mêmes: elles le deviennent de par les circonstances qui ont entouré leur commission.

19. Corr. Gand, 24 février 1995, inédit.

20. M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 638.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation²¹, les infractions qui constituent une fraude électorale faussant les opérations de vote et tendant à altérer la vérité du scrutin sont par nature des infractions politiques – donc simples –, puisqu'elles sont susceptibles de vicier la composition d'institutions politiques.

Lors des élections communales d'Aalst, le témoin d'une des listes participant au scrutin a été surpris alors qu'il falsifiait des bulletins de vote en vue de favoriser un candidat en particulier. La fraude a été constatée dans le procès-verbal. Ce fut l'occasion pour la cour d'assises de Flandre orientale de se réunir pour connaître d'une infraction politique et de condamner l'intéressé à une peine d'amende, conformément à l'article 200, alinéa 1^{er}, du Code électoral²².

II. La jurisprudence administrative

Une observation s'impose avant toute chose. Le 7 juillet 1994, à la faveur de l'adoption d'une loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées notamment pour les élections communales²³, le législateur fédéral a introduit certaines modifications dans l'organisation du contentieux administratif afférent à ces élections²⁴. Deux de ces mesures valent d'être rappelées.

D'une part, le délai pour introduire une réclamation auprès de la députation permanente est passé de dix à quarante jours. Cet allongement du délai est normalement de nature à réfréner le dépôt impulsif de réclamations oiseuses. Les avocats consultés y ont vu en tout cas la possibilité d'un travail moins précipité, donc plus serein.

D'autre part, l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat n'est en principe plus suspensive, sauf lorsque la décision de la députation permanente contre laquelle le recours est dirigé porte annulation des élections ou modification de la répartition des sièges. Cette mesure était attendue de longue date. Elle entend décourager – ou plutôt ne plus encourager – les contestations téméraires qui visaient simplement à retarder l'installation du corps communal, afin de maintenir en place, fût-ce quelques semaines supplémentaires, la majorité sortante.

A la suite de ces modifications législatives, un arrêté royal a été adopté le 28 octobre 1994, qui modifie l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la

21. Voy. not. Cass., 21 avril 1947, *Pas.*, 1947, I, p. 168.

22. Voy. égal. *La Libre Belgique*, 25 juin 1996, à propos d'un dossier concernant des fausses signatures, soumis à la cour d'assises de Mons.

23. *M.B.*, 16 juillet 1994. Voy. égal. la loi du 17 novembre 1994, qui notamment modifie l'article 76 de la loi électorale communale (*M.B.*, 23 novembre 1994).

24. Voy. J. DUJARDIN et J. VANDE LANOTTE, «Recente wijzigingen inzake de geldigverklaring van de gemeenteraadsverkiezingen en van de rechtstreekse verkiezing van de schepenen in de Brusselse randgemeenten en de gemeenten Voeren en Komen-Waasten», *T.gem.*, 1994, pp. 267-275; W. LAMBRECHTS, «Heeft procederen voor de Raad van State na gemeenteraadsverkiezingen nog zin?», *R.W.*, 1994-1995, pp. 154-156.

procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 76bis de la loi électorale communale²⁵.

On se limite ici à la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁶.

A. LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE

Il s'impose de distinguer la condition de domiciliation des autres conditions d'éligibilité.

1. La condition de domiciliation

Parmi les conditions d'éligibilité, celle relative au domicile a été, pendant longtemps, une des «bouteilles à encre» du contentieux des élections communales. Les modifications successives apportées à la loi électorale communale ont toutefois contribué à clarifier le débat²⁷. Aujourd'hui, en vertu de l'article 65, alinéa 1^{er}, 3^o, de cette loi, il convient, pour pouvoir être élu et rester conseiller communal, d'«être inscrit au registre de population de la commune». L'inscription fait présumer de la localisation effective de la résidence principale sur le territoire communal. Cette présomption n'en est pas moins réfragable: elle peut être renversée par un ensemble d'éléments de faits suffisamment précis et concordants pour établir que l'inscription ne correspond pas à la réalité.

Pour la période nous concernant, le Conseil d'Etat a été amené à examiner plusieurs recours qui visaient précisément à renverser la présomption attachée à l'inscription au registre de la population. Deux de ces recours ont été rejetés²⁸. Un arrêté d'invalidation, pris par la députation permanente de Liège, a été réformé²⁹. Deux recours ont abouti à l'invalidation de l'élection d'un conseiller communal³⁰. Que retenir de ces affaires?

25. M.B., 9 novembre 1994.

26. La présente chronique ne développe pas les contentieux relatifs à la cessation prématurée du mandat de conseiller communal (incompatibilités, désistements, démissions, déchéances et installations des suppléants). Concernant le contentieux des incompatibilités, voy. C.E., arrêt Pépin, n° 53.318, du 17 mai 1995, J.T., 1995, p. 810, note. Concernant le contentieux des déchéances, voy. Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, décision du 9 novembre 1995 (*infra*); C.E., arrêt Wouters, n° 58.674, du 20 mars 1996.

27. Voy. M. VERDUSSEN, *Le droit des élections communales*, Bruxelles, Nemesis, 1988, pp. 30-35. Voy. égal. l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant le registre national, qui définit la résidence principale comme étant «le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté».

28. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995; arrêt El. Mons, n° 51.971, du 3 mars 1995.

29. C.E., arrêt El. Verviers, n° 51.388, du 27 janvier 1995.

30. C.E., arrêts El. Jemeppe-sur-Sambre, n° 51.688, du 20 février 1995, et n° 53.548, du 7 juin 1995; arrêt El. Riems, n° 53.397, du 19 mai 1995.

Dans deux de celles-ci, le Conseil d'Etat confirme expressément une jurisprudence bien établie selon laquelle il n'est pas interdit d'avoir des résidences multiples, du moment «que celle de ces résidences, dans laquelle l'intéressé, par une demande d'inscription sur les registres de la population, a manifesté l'intention de fixer sa résidence principale, constitue bien le lieu de son principal établissement, c'est-à-dire le logement où il habite, soit seul, soit en ménage, de la manière la plus continue et la plus permanente, où il mène la part la plus importante de sa vie privée, où il revient le plus souvent lorsqu'il s'absente et où il participe à des activités – sociales, culturelles, religieuses, politiques, etc. – de la communauté locale à laquelle il se rattache».

Le Conseil d'Etat rappelle également, dans un des arrêts, que la vérification de la réalité de la résidence principale d'un élu ne méconnaît pas le droit de celui-ci au respect de sa vie privée, car il y va d'une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et à la protection des droits d'autrui. Ce faisant, le Conseil d'Etat se place résolument sur le terrain de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il précise ainsi qu'«en imposant à quiconque l'obligation d'être inscrit sur les registres de la population où il a sa résidence effective et en réservant à ceux qui y ont cette résidence le droit d'être élu et d'assumer la gestion de cette commune, le législateur a entendu concevoir, d'une part, cette obligation comme une exigence requise par l'ordre public et, d'autre part, ce droit comme le corollaire de celui qu'ont les habitants de n'être administrés que par des mandataires élus participant effectivement à la vie communale dans ses inconvénients comme dans ses avantages».

Les éléments de fait pris en considération par le Conseil d'Etat sont nombreux et divers. On citera, dans le désordre et à titre exemplatif, la fréquence des séjours, l'ameublement, les factures de téléphone, de télédistribution, d'eau, d'électricité et de chauffage, les témoignages des voisins et des commerçants, le nombre des personnes (voire des ménages) occupant la résidence, les noms figurant sur la sonnette, la présence d'objets et d'effets personnels, la correspondance ou encore la teneur des déclarations fiscales. Le Conseil d'Etat a également souligné que la survenance d'une circonstance constitutive de force majeure, tel un incendie, pouvait contraindre l'occupant à quitter temporairement sa résidence, sans qu'il faille en déduire qu'il aurait fixé celle-ci en dehors du territoire communal.

Pour recueillir ces éléments, le Conseil d'Etat se fonde généralement sur les enquêtes administratives ou de police ordonnées par la députation permanente, ainsi que sur les mesures d'instruction accomplies par l'auditorat (parfois à la suite d'un arrêt surséant à statuer et ordonnant un rapport complémentaire). L'auditeur peut estimer devoir se rendre personnellement sur les lieux. Cette fonction de l'auditeur est pour le moins inhabituelle. Elle crée un malaise réciproque. L'intéressé dont on visite le domicile ou la résidence se sent excessivement atteint dans son intimité. Le magistrat, pour sa part, éprouve un malaise certain à remplir des tâches de nature inquisitoriale. Ne serait-il pas préférable de confier de telles missions aux autorités aguerries à ce genre d'exercice?

2. Les autres conditions d'éligibilité

Pour pouvoir être élu et rester conseiller communal, il ne suffit pas de réunir les conditions positives exigées par la loi (nationalité, âge et domicile); encore faut-il ne pas avoir été privé du droit d'éligibilité.

C'est ainsi que l'article 65, alinéa 2, de la loi électorale communale prévoit que ne sont pas éligibles, notamment ceux qui, par application de l'article 7 du Code électoral, sont frappés de la suspension des droits électoraux.

Dans un arrêt du 27 janvier 1995³¹, le Conseil d'Etat a estimé qu'une condamnation sur la base de l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981³² ne suffit pas à priver la personne condamnée de son droit d'éligibilité. Seule une interdiction accessoire à la condamnation prononcée aurait un tel effet.

Dans un arrêt du 10 février 1995³³, le Conseil d'Etat a souligné que cette mesure englobe les personnes internées à la suite d'une décision judiciaire d'internement prise en application de la loi de défense sociale et passée en force de chose jugée. Il importe peu, à cet égard, qu'au moment de l'élection, la commission de défense sociale n'avait pas encore déterminé l'établissement où l'internement serait exécuté.

Dans un arrêt du 28 février 1995³⁴, le Conseil d'Etat s'est fondé sur la disposition précitée pour annuler les élections communales de Middelkerke. Un candidat élu s'était présenté sur les listes alors qu'il était inéligible à la suite d'une condamnation pénale. A cet égard, le fait qu'il ait introduit une requête en réhabilitation et qu'il pensait, de bonne foi, que celle-ci pouvait aboutir, avant le jour des élections, était sans incidence sur son inéligibilité. Vu la grande popularité de l'intéressé, celui-ci avait réalisé un score personnel impressionnant. Considérant que l'irrégularité avait pu influencer la répartition des sièges entre les listes, le Conseil d'Etat a annulé les élections.

Par ces mêmes arrêts, le Conseil d'Etat a rappelé sa jurisprudence relative à la portée des décisions par lesquelles la cour d'appel statue sur l'éligibilité des candidats³⁵. Ces décisions n'ont qu'une autorité provisoire de chose jugée, notamment parce qu'en raison du bref délai qui lui est imparti, la cour d'appel est contrainte de «limiter son examen aux apparences de la situation juridique qui lui est soumise».

B. LES CANDIDATURES

On l'a vu³⁶, le bureau principal de la commune de Saint-Gilles a décidé, avant le scrutin, de rejeter des réclamations contestant la validité de la liste du

31. C.E., arrêt El. Verviers, n° 51.388, du 27 janvier 1995.

32. L. tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, modifiée par la loi du 12 avril 1994.

33. C.E., arrêt El. Liège, n° 51.614, du 10 février 1995.

34. C.E., arrêt El. Middelkerke, n° 51.835, du 28 février 1995.

35. Voy. M. VERDUSSEN, *Le droit des élections communales*, op. cit., pp. 166-167.

36. Voy. *supra*.

Front national. Après les élections, une réclamation fut introduite auprès de la députation permanente du conseil provincial du Brabant qui la rejeta. Saisi d'un recours contre cette réclamation, le Conseil d'Etat décida, dans un premier temps, de charger un conseiller d'Etat de procéder à certaines mesures d'instruction³⁷. De l'enquête effectuée, il ressortit que douze signatures n'ont pas été reconnues par les personnes à qui elles étaient attribuées, de telle sorte que moins de cent électeurs ont présenté les candidats de la liste du Front national, en violation de l'article 23 du Code électoral. En conséquence, le Conseil d'Etat réforma la décision de la députation permanente et annula les élections communales à Saint-Gilles³⁸. Un nouveau scrutin fut organisé dans cette commune le 21 mai 1995, en même temps que les élections des Chambres fédérales et des conseils de communauté et de région.

La commune de Saint-Josse-ten-Noode fut le théâtre d'une affaire similaire. Cependant, à la différence de la précédente, le bureau principal écarta d'emblée l'acte de présentation des candidats de la liste du Front national. Après les élections, la députation permanente rejeta la réclamation introduite par un membre de cette liste, qui soutenait que celle-ci avait été écartée irrégulièrement. Saisi d'un recours, le Conseil d'Etat sollicita un rapport complémentaire de l'auditorat³⁹, puis chargea un conseiller d'Etat de procéder à des mesures d'instruction⁴⁰, nonobstant le caractère pénal des irrégularités alléguées et l'ouverture d'une instruction répressive. A la lumière des constatations effectuées au cours des enquêtes, le Conseil d'Etat «constata que la présentation n'a pas été valablement faite par au moins cent électeurs et que c'est à juste titre que la députation permanente et, partant, le bureau principal a estimé que la liste du Front national devait être écartée»⁴¹. Il valida, dès lors, les élections communales à Saint-Josse-ten-Noode.

C. LA PROPAGANDE ELECTORALE

S'il est légitime que tout candidat cherche à se faire connaître et à éclairer le corps électoral sur ses opinions politiques, la propagande électorale qu'il met en œuvre à cet effet n'en doit pas moins respecter certaines limites, au-delà desquelles elle devient abusive et illicite. Ces limites sont de deux types.

1. Les limites tirées du principe de la liberté de vote

Le principe de la liberté de vote signifie que chaque électeur doit se trouver, au moment où il exprime son choix, dans une situation telle qu'il puisse disposer librement de son vote. Cette exigence, qui fait partie des principes démocratiques les plus élémentaires, est consacrée expressément par l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

37. C.E., arrêt El. Saint-Gilles, n° 51.933, du 1^{er} mars 1995.

38. C.E., arrêt El. Saint-Gilles, n° 52.707, du 5 avril 1995.

39. C.E., arrêt El. Saint-Josse-ten-Noode, n° 51.863, du 1^{er} mars 1995.

40. C.E., arrêt El. Saint-Josse-ten-Noode, n° 52.794, du 12 avril 1995.

41. C.E., arrêt El. Saint-Josse-ten-Noode, n° 54.140, du 30 juin 1995.

Le respect de la libre expression de la volonté des électeurs impose de considérer comme répréhensible toute manœuvre d'influence qui attenterait à l'indépendance de l'électeur, en ce qu'elle lui donnerait le sentiment qu'il est contraint de donner sa voix à une liste ou à un candidat déterminé. Si, de surcroît, il s'avère que cette manœuvre irrégulière a pu avoir une incidence sur la répartition des sièges entre les listes, le juge n'a d'autre choix que d'annuler l'élection⁴².

Quelles méthodes de propagande électorale doivent être tenues pour répréhensibles? Confronté à de nombreuses reprises à cette question, le Conseil d'Etat a su y apporter des réponses circonstanciées, en fonction des éléments propres à chaque cas d'espèce. De toute évidence, les arrêts rendus en 1995 ont contribué à enrichir une jurisprudence abondante en la matière.

Avant d'examiner les enseignements de ces arrêts pour quelques techniques de propagande électorale, l'on observera que la question envisagée ici ne se pose qu'à propos des actes qui ont précisément un enjeu électoral. Le Conseil d'Etat a considéré, par exemple, que la distribution de places de cinéma, à l'initiative du propriétaire dudit cinéma et dans le cadre d'une campagne publicitaire étrangère à la campagne électorale, ne saurait être tenue pour un acte de propagande lié au scrutin⁴³. On concevra toutefois que les choses ne se présentent pas nécessairement sous un jour aussi simple. L'organisation d'une manifestation festive par les autorités communales ou, dans un autre ordre d'idées, l'envoi d'une lettre officielle par un échevin particulièrement soucieux d'informer les habitants de la commune d'une initiative prise en leur faveur, aussi traditionnels ou habituels soient-ils, n'en suscitent pas moins l'une ou l'autre suspicion lorsqu'ils se produisent à quelques jours du scrutin. Le Conseil d'Etat fait preuve à cet égard d'une certaine souplesse⁴⁴. D'aucuns diront: d'un bon sens certain.

42. Cette règle est énoncée par l'article 74bis de la loi électorale communale et s'applique à toute forme d'irrégularité ayant affecté le déroulement des élections: voy. *infra*. Concernant la propagande électorale, voy. not. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995; arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995; arrêt El. Nevele, n° 51.834, du 28 février 1995; arrêt El. Kortrijk, n° 53.143, du 4 mai 1995. *Adde*: C.E., arrêt El. Chaudfontaine, n° 51.570, du 8 février 1995.

43. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995. Dans ce même arrêt, le Conseil d'Etat a rejeté plusieurs autres griefs pour le même motif.

44. Sur l'organisation d'une fête, voy. C.E., arrêt El. Ans, n° 51.267, du 20 janvier 1995 (fête offerte par l'administration communale, depuis plusieurs années et à la même époque). Sur l'envoi d'informations, voy. C.E., arrêt El. Jemeppe-sur-Sambre, n° 51.688, du 20 février 1995 (lettre d'un échevin annonçant l'exécution prochaine de travaux aux riverains d'une voirie communale); arrêt El. Nivelles, n° 51.970, du 3 mars 1995 (lettre d'un échevin rappelant la réalisation récente de travaux aux habitants de plusieurs quartiers). Dans le même ordre d'idées, voy. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995 (distribution d'une cassette audiovisuelle, réalisée aux frais de la ville, aux habitants d'une rue venant d'être transférée à cette dernière). Comp. L. BEURDELEY, «L'utilisation des moyens municipaux par les élus sortants et le principe d'égalité entre les candidats lors des élections municipales», *R.F.D.A.*, 1995, pp. 505-521.

a. L'offre d'avantages matériels

A l'égard d'une telle pratique, la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée de longue date. La préservation de la liberté de vote de l'électeur exige, en effet, qu'il soit satisfait à deux conditions.

En premier lieu, le ou les biens offerts doivent être d'une valeur pécuniaire peu élevée.

Le Conseil d'Etat a jugé, par exemple, que «la distribution de sangria et de bonbons représente un don de peu de valeur et n'est pas de nature à exercer une pression morale sur l'électeur empêchant celui-ci d'avoir le sentiment de voter librement pour la liste et pour le candidat de son choix»⁴⁵.

De la même manière, le Conseil d'Etat considère qu'il est «impensable» que des électeurs puissent être influencés du seul fait de recevoir un calendrier de poche de faible valeur, quand bien même celui-ci ferait référence à un candidat⁴⁶. En l'espèce, les requérants postulaient l'annulation des élections, et non la privation du mandat de l'auteur du don. Si tel avait été le cas, on peut imaginer que le Conseil d'Etat eût assimilé le calendrier à un cadeau qui, comme tel, ne peut être distribué aux électeurs dans les trois mois qui précèdent les élections⁴⁷. Les requérants doivent donc être attentifs à la formulation de leur recours et à l'identification des griefs qu'ils invoquent⁴⁸.

En second lieu, le ou les biens offerts doivent être remis à des électeurs qui, non seulement sont identifiables individuellement ou collectivement, mais en outre sont facilement influençables, en raison de leur âge ou de leur situation sociale par exemple. Le risque qu'un don n'annihile la liberté de l'électeur dépend, en effet, tout autant de la situation personnelle des personnes gratifiées que de la valeur marchande de la chose offerte.

L'organisation par des candidats ou des listes de repas, tels des goûters, ou de bals (à l'occasion desquels sont distribuées des boissons) obéit aux mêmes principes⁴⁹. A l'occasion des élections communales de Nevele, l'un des échevins – par ailleurs candidat sur la liste du C.V.P. – avait organisé des prome-

45. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995.

46. C.E., arrêt El. Nevele, n° 51.834, du 28 février 1995.

47. Voy. *infra*.

48. Voy. égal. C.E., arrêt El. Bilzen, n° 52.506, du 24 mars 1995. En l'espèce, les requérants postulaient la privation d'un mandat pour des distributions de bloc-notes et de boissons. Le Conseil d'Etat a estimé que le recours, tel qu'il a été introduit devant la députation permanente, était ambigu: les requérants mettaient en exergue les comportements de certains candidats, en contradiction avec l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994, tout en ajoutant que ces comportements avaient pu influencer la répartition des sièges. Le Conseil d'Etat y a vu un manque de clarté quant à l'objectif réellement poursuivi par les requérants, dans la mesure où la privation d'un mandat peut être prononcée sans qu'il faille apprécier si les comportements reprochés ont pu influencer la répartition des sièges. Il a tranché l'ambiguïté en décidant que les requérants poursuivaient, en réalité, l'annulation des élections. Pour le surplus, le Conseil d'Etat a jugé que, quand bien même l'on pouvait y voir des cadeaux, le choix des électeurs n'avait pas été influencé au point de modifier la répartition des sièges entre les listes.

49. Voy. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995.

nades familiales en motocyclette, en annonçant que les participants recevraient une collation. Apparemment, tout ceci se faisait aux frais de la commune. Les requérants – qui postulaient l'annulation des élections – dénonçaient cette manifestation en indiquant qu'elle invitait les participants à porter leur choix en faveur de l'échevin candidat ou, à tout le moins, de sa liste. Le Conseil d'Etat, pour sa part, a rappelé que de telles manifestations sont organisées depuis plus de dix ans et, partant, que leur organisation l'année des élections n'a rien de répréhensible⁵⁰.

b. La distribution de tracts

La distribution de tracts, c'est-à-dire de feuilles ou de brochures de propagande, est une pratique courante et légitime en période électorale. Certes, un tel procédé peut perdre son caractère licite en raison de circonstances qui tiennent essentiellement à la forme que peuvent revêtir ces écrits. Mais, lorsqu'on passe de la forme au contenu, on doit admettre, avec le Conseil d'Etat, que «c'est le jeu habituel des campagnes électorales que les listes en présence fassent l'objet (...) de propos défavorables, parfois de façon outrancière ou excessive, de la part (...) de tracts émanant d'autres partis»⁵¹. Ceci est évidemment sans préjudice aux poursuites pénales – voire aux actions en responsabilité civile – qui peuvent être déclenchées lorsque les imputations sont constitutives d'une infraction pénale, telles la calomnie, la diffamation, l'injure ou la divulgation méchante.

Dans le même ordre d'idées, l'on peut mentionner la propagande qui consiste à contester l'idéologie politique que représente réellement une liste. C'est ainsi qu'une liste s'était présentée comme la seule étant exclusivement libérale et avait contesté cette qualité à la liste du V.L.D. Inversement, cette dernière avait publié des pamphlets à l'encontre de la première. Le Conseil d'Etat a considéré que l'on ne peut percevoir précisément quelle influence ces pratiques ont pu avoir sur le comportement des électeurs. En conséquence, il a jugé le moyen non fondé⁵².

c. La publication dans la presse d'articles ou d'encarts publicitaires

Cette pratique obéit aux mêmes principes que la distribution de tracts.

Dans un arrêt du 22 mars 1995⁵³, le Conseil d'Etat a rencontré un moyen par lequel le requérant, candidat sur la liste du P.C.N., faisait valoir que, pendant la campagne électorale, des encarts publicitaires ont été publiés dans un hebdomadaire gratuit, qualifiant son parti de formation d'extrême droite; le requérant ajoutait que certains journaux ont également participé à ce qu'il

50. C.E., arrêt El. Nevele, n° 51.834, du 28 février 1995.

51. C.E., arrêt El. La Louvière, n° 51.572, du 8 février 1995.

52. C.E., arrêt El. Ninove, n° 52.622, du 30 mars 1995.

53. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995. Voy. égal. C.E., arrêt El. La Louvière, n° 51.572, du 8 février 1995.

qualifie de «campagne diffamatoire». En réponse au moyen, le Conseil d'Etat commence par rappeler la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme: non seulement «la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun, et vaut pour les informations ou idées qui heurtent, choquent ou inquiètent», mais «en outre, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique et, partant, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, qu'un simple particulier»⁵⁴. Et le Conseil d'Etat de préciser qu'«il en va *a fortiori* de même pour un parti politique qui s'expose nécessairement, au cours du débat électoral, à être l'objet de jugements de valeur positifs ou négatifs». Ainsi en est-il de l'affirmation selon laquelle le P.C.N. appartient à la mouvance d'extrême droite.

Dans un arrêt du 30 janvier 1995⁵⁵, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que la publication d'un article dans la presse ne doit pas uniquement prêter à critique quant à son objet; il faut également qu'elle soit susceptible d'influencer la répartition des sièges. En l'espèce, l'administration communale avait déménagé et les anciens locaux avaient été mis à la disposition d'une école communale. Sa directrice avait fait publier un article dans le journal de l'école qui se terminait par ces mots: «Merci M. le bourgmestre». Le juge administratif a considéré que ce comportement portait atteinte au principe de neutralité, mais qu'il n'était pas tel qu'il eût pu influencer la répartition des sièges.

2. Les limites tirées de la loi du 7 juillet 1994

L'extension du droit de vote à une fraction de plus en plus élevée de la population, le développement et le perfectionnement des techniques de communication, la défaillance du militantisme (qui rend indispensable le recours à des professionnels) ou encore – selon l'expression de Gilles LIPOVETSKY – l'«humanisation-psychologisation du pouvoir»⁵⁶ (qui accentue le besoin d'un rapprochement avec l'électeur) sont autant de facteurs concourant à une inflation du coût des campagnes électorales, dans des proportions telles que l'idée même d'une égalité des chances s'en trouve menacée. D'où la nécessité d'une juste limita-

54. A l'appui de ce dernier point, le Conseil d'Etat cite l'arrêt Lingens rendu le 8 juillet 1986 par la Cour européenne des droits de l'homme. Sur cet arrêt, voy. not. J. ANDREWS, «Freedom of speech and politicians», *European Law Review*, 1986, pp. 491-492; R. St. J. MACDONALD, «Politicians and the press», *Protecting Human Rights: the European Dimension – Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, F. MATSCHER et H. PETZOLD (dir.), Carl Heymanns Verlag, 1988, pp. 361-372. Voy. égal. Cour eur. D.H., arrêt Castells, du 23 avril 1992, § 43; arrêt Oberschlick, du 23 mai 1991, *Rev. trim. D.H.*, 1992, p. 379, obs. P. LAMBERT («La liberté de la presse et la réputation de l'homme politique»).

55. C.E., arrêt El. Vleteren, n° 51.400, du 30 janvier 1995.

56. G. LIPOVETSKY, *L'ère du vide – Essai sur l'individualisme contemporain*, Paris, Gallimard, 1983, p. 28.

tion des dépenses électorales. Une limitation qui favorise les vocations politiques sans entraver le débat démocratique ...

En Belgique, pendant longtemps, le législateur a fait preuve, en cette matière, d'une regrettable pusillanimité. C'est dire que la loi du 4 juillet 1989 est venue à point nommé. Cette loi règle, non seulement le financement et la comptabilité des partis politiques, mais également la limitation et le contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales. Cependant, aussi louable était-elle, cette initiative accusait une très nette insuffisance. Tant et si bien qu'en 1994, le législateur fédéral a adopté plusieurs autres lois de plafonnement des dépenses électorales, applicables respectivement pour les élections des conseils de communauté et de région, pour les élections européennes et pour les élections locales (provinciales et communales)⁵⁷. La loi la plus récente concerne ces dernières. Elle date du 7 juillet 1994⁵⁸.

S'agissant des élections communales, la loi du 7 juillet 1994 édicte deux formes distinctes de contraintes. Tout d'abord, elle interdit l'utilisation, pendant les trois mois précédant les élections (période dite «suspecte»), de certains moyens de propagande électorale, tel le don de «cadeaux» et de «gadgets», qui procèdent d'une vision réductrice de l'électeur⁵⁹. C'est ainsi que la distribution de bics, de ballons, d'agendas ou de sacs en plastique à l'effigie de tel ou tel candidat relève désormais du domaine de l'illicite. Ensuite, la loi impose à chaque liste, mais aussi à chaque candidat, de contenir ses dépenses de propagande électorale en deçà de montants qu'elle détermine⁶⁰. A cet effet, elle définit les dépenses électorales comme étant, en principe, les dépenses afférentes «à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats», mais à condition qu'ils soient émis pendant la période suspecte évoquée ci-dessus⁶¹.

Le législateur ne pouvait se contenter de soumettre les dépenses électorales à des règles contraignantes, aussi restrictives soient-elles. Ces règles devaient être accompagnées de sanctions. L'une de ces règles est radicale: un candidat élu qui aurait recouru à des procédés prohibés par la loi ou qui aurait crevé les plafonds imposés par celle-ci peut être privé de son mandat par la députation permanente ou, en degré d'appel, par le Conseil d'Etat⁶². Cette sanction s'inspire manifestement de la législation française, où un candidat élu peut, en cas de dépassement des plafonds de dépenses de campagne, être inéligible pendant

57. Voy. L. IKER-DE MARCHIN, «Actualité du contrôle et du financement des partis politiques», *R.B.D.C.*, 1996, pp. 139-157.

58. Citée *supra*.

59. Art. 7.

60. Art. 2 à 5.

61. Art. 6.

62. Art. 29 (modification de l'article 74bis de la loi électorale communale).

un an, ce qui conduit le juge de l'élection à le déclarer démissionnaire d'office⁶³.

Point n'était besoin d'être grand clerc pour pressentir que le contentieux des élections communales du 9 octobre 1994 serait nourri jusqu'à satiété de moyens fondés sur cette nouvelle législation.

a. La réglementation des moyens de propagande électorale

S'agissant de la distribution par les candidats de cadeaux et de gadgets, le législateur l'a purement et simplement interdite, sans apporter plus de précision. C'est l'article 7, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 7 juillet 1994. On pouvait dès lors s'interroger sur la portée de cette interdiction, qui dans sa formulation apparaît pour le moins rigoureuse.

Avec sagesse, le Conseil d'Etat a jugé que l'offre d'une boisson aux personnes ayant pris la peine de se déplacer pour assister ou participer à un débat public, voire la distribution de bonbons aux enfants accompagnant ces personnes, représente un «geste de convivialité» qu'il paraît normal de faire à l'égard de sympathisants, de telle sorte qu'on ne saurait y voir une remise de cadeaux ou de gadgets au sens de l'article 7, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 7 juillet 1994⁶⁴.

Pour le reste, le Conseil d'Etat s'est attaché à éclaircir les notions de cadeau et de gadget.

Il a estimé, par exemple, que des dons de faible valeur effectués à des associations locales pour des manifestations sportives n'entrent pas dans les prévisions de l'article 7, § 1^{er}, 1^o, précité, alors même que le donateur est président d'honneur de ces associations, qu'il consent de tels subsides depuis plusieurs années et qu'il n'est pas établi que ces versements auraient bénéficié d'une quelconque publicité à l'égard des membres des associations gratifiées⁶⁵. Dans le même ordre d'idées, il a jugé, à l'appui des travaux parlementaires de la loi du 7 juillet 1994, qu'il ne convient pas de considérer comme un cadeau interdit le don qu'un candidat fait chaque année à la même personne. C'est ainsi qu'un don de 3.000 F à un club sportif ne devient pas illicite l'année des élections, dès lors qu'il avait déjà été fait l'année précédente⁶⁶.

Il arrive fréquemment que les candidats organisent des concours ou des tombolas à l'occasion des campagnes électorales. Lorsque la participation à un

63. Voy. not. B. GENEVOIS, «Le nouveau rôle du juge de l'élection», *Pouvoirs*, n° 70, *L'argent et les élections*, Paris, Seuil, 1994, pp. 77-80; V. MARMORAT, P. COHEN-SEAT et J.-L. PERU, *Guide du financement électoral*, Paris, Dalloz, 1994, pp. 169-170.

64. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995; arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995. Le premier arrêt cité est tout de même empreint d'une certaine contradiction, puisque le Conseil d'Etat, examinant le même grief mais sous l'angle du principe de la liberté de vote, croit utile de souligner qu'«on peut regretter ce genre de propagande».

65. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

66. C.E., arrêt El. Deerlijk, n° 52.258, du 16 mars 1995. Voy. égal. C.E., arrêt El. Bilzen, n° 52.506, du 24 mars 1995.

concours est payante, l'on peut difficilement considérer que le lot gagné est un cadeau. En revanche, le Conseil d'Etat a jugé que les prix remis à l'occasion d'un concours gratuit, dont les questions étaient à ce point simples que l'on en sortait nécessairement vainqueur, devaient être assimilés à des cadeaux⁶⁷.

Dans un arrêt du 6 mars 1995⁶⁸, le Conseil d'Etat disserte longuement sur les notions de cadeau et de gadget. Il constate qu'elles ne sont pas définies par les textes et que les travaux parlementaires sont souvent ambigus et contradictoires sur ce point. Il en déduit qu'il convient de se prononcer au cas par cas. En l'espèce, le requérant dénonçait la distribution d'une photo aérienne de la commune qui portait une référence aux réalisations de la majorité sortante. Le Conseil d'Etat a jugé que l'on ne peut y voir un cadeau ou un gadget, car l'utilité de l'objet est limitée par rapport à la référence politique ou encore parce que le message politique prime sur la valeur du bien. En d'autres termes, le critère retenu par le juge administratif est celui de l'usage que l'on peut faire de l'objet. Si celui-ci peut être utile à l'électeur, abstraction faite de la référence politique, il s'agit d'un cadeau ou d'un gadget. En revanche, si le seul intérêt de l'objet est de servir de support à un message politique, sa distribution n'est pas visée par l'article 7, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 7 juillet 1994.

S'agissant de l'interdiction de diffuser des spots publicitaires à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma, prévue à l'article 7, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 7 juillet 1994, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'y a pas lieu de sanctionner un candidat lorsqu'il n'est pas établi que le spot publicitaire le concernant a été diffusé à sa demande⁶⁹. En l'espèce, la radio locale «Skyrock» avait diffusé, durant une partie du mois de septembre et au début du mois d'octobre, un spot publicitaire, sous la forme d'un «communiqué électoral», invitant les jeunes à voter pour un candidat déterminé. Il ressort du dossier que, non seulement ce dernier n'avait pas sollicité la diffusion du spot litigieux, mais en outre qu'il n'en avait même pas été averti.

S'agissant des panneaux et affiches, il faut savoir que l'article 7, § 1^{er}, 4^o et 5^o, de la loi du 7 juillet 1994 en interdit l'utilisation quand ils ont un caractère commercial ou quand, n'ayant pas un caractère commercial, ils dépassent 4 m². Dans un arrêt du 16 mars 1995⁷⁰, le Conseil d'Etat a privé un élu de son mandat pour avoir utilisé un panneau à caractère non commercial de 3,30 × 3,00 m sur lequel étaient appliquées des affiches à l'image de l'élu. En revanche, le même jour⁷¹, le Conseil d'Etat a réformé la décision de la députation permanente qui avait ordonné la déchéance d'un mandat pour l'utilisation d'un panneau à caractère non commercial. Le Conseil d'Etat a remarqué que la propagande électorale litigieuse renvoyait aux élections provinciales. Il a donc jugé, fort logiquement, que la députation permanente

67. C.E., arrêt El. Ingelmunster, n° 52.618, du 30 mars 1995.

68. C.E., arrêt El. Merelbeke, n° 51.986, du 6 mars 1995.

69. C.E., arrêt El. Couvin, n° 51.729, du 22 février 1995.

70. C.E., arrêt El. Heusden-Zolder, n° 52.266, du 16 mars 1995.

71. C.E., arrêt El. Heusden-Zolder, n° 52.267, du 16 mars 1995.

n'était pas compétente pour déchoir un élu communal de son mandat pour une infraction aux règles applicables en matière d'élections provinciales.

Selon le Conseil d'Etat⁷², «le texte de la loi porte une interdiction claire et formelle». Par conséquent, il importe peu que le Roi n'ait pas usé du pouvoir que lui attribue le paragraphe 2 de l'article 7, en ne fixant pas «les règles générales régissant l'apposition d'affiches électorales et l'organisation de caravanes motorisées».

b. La limitation des dépenses de propagande électorale

A la faveur de plusieurs affaires, le Conseil d'Etat a été amené à préciser la définition légale de la notion de dépenses électorales⁷³. Les précisions apportées concernent des actes aussi divers que la publication d'un article dans la presse, l'organisation d'un bal, la location d'un G.S.M., l'envoi d'une lettre de soutien, l'annonce d'une permanence sociale, l'impression d'un tract, le versement d'un don, l'organisation d'une conférence de presse, etc. A cette occasion, le Conseil d'Etat a admis, dans un souci d'égalité entre toutes les listes, qu'en cas de campagne commune des candidats d'une même liste, «la distinction, qui est faite dans le texte de la loi, entre les dépenses de la liste et les dépenses des candidats, ne trouve pas matière à s'appliquer étant donné que la propagande en faveur de tous les candidats d'une liste ne peut raisonnablement être dissociée de celle qui est faite en faveur de la liste elle-même», de telle sorte «qu'en ce cas, le respect de la loi exige que le montant total des dépenses effectuées n'excède pas le plafond qui est fixé par la loi pour l'ensemble des dépenses de la liste et des candidats»⁷⁴. Cette solution doit être approuvée, dans la mesure où elle préserve au profit de chaque candidat la possibilité de choisir entre une campagne individuelle et une campagne collective. Lors des travaux préparatoires, il a été indiqué à plusieurs reprises, et notamment dans les développements de la proposition de loi, «qu'il est loisible aux candidats d'organiser des campagnes électorales en commun, à condition que les dépenses aient pour objectif de soutenir la candidature de chacun des candidats»⁷⁵.

L'article 23, § 2, de la loi électorale communale impose aux candidats en tête de liste de déclarer, dans les trente jours qui suivent les élections, le montant des dépenses afférentes à la campagne de cette liste. Dans un arrêt du 18 avril 1995⁷⁶, le Conseil d'Etat a déchu un candidat en tête de liste de son mandat, parce que ce dernier avait fait ladite déclaration avec plus d'un mois de retard, alors même qu'il prétendait ignorer cette obligation légale. Très logiquement, le juge administratif a appliqué l'adage «*Nul n'est censé ignorer la loi*».

72. C.E., arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995.

73. Voy. not. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

74. C.E., arrêt El. Blégny, n° 51.649, du 15 février 1995.

75. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, n° 1386/1, p. 5.

76. C.E., arrêt El. Temse, n° 52.971, du 18 avril 1995.

Un problème particulier s'est posé dans le cadre d'une demande de privation de mandat introduite contre M. Raymond LANGENDRIES, en sa qualité de premier candidat de la liste Renouveau communal aux élections de Tubize. Peu avant le scrutin, la liste en question a organisé un spectacle avec des vedettes du sport et de la scène. Certaines dépenses occasionnées par cette manifestation ont été dûment déclarées, à savoir les frais d'impression et de distribution du programme de la soirée. Les autres dépenses n'ont pas été déclarées, la liste se conformant sur ce point à un avis rendu par la Commission de contrôle des dépenses électorales⁷⁷, selon lequel les dépenses relatives à une «manifestation à entrée payante et organisée à prix coûtant» ne peuvent être considérées comme des dépenses électorales, au sens de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1994, sauf si elles sont spécifiquement électorales (comme les dépenses de publicité et d'invitation) ou si elles excèdent les bénéfices réalisés au cours de la manifestation. Dans un arrêt du 24 février 1995⁷⁸, le Conseil d'Etat n'a pas retenu l'interprétation de la Commission de contrôle et a considéré que revêtent le caractère de dépenses électorales «toutes les dépenses engagées à l'occasion d'un spectacle, fût-il payant, lorsque le but électoral de celui-ci est avéré». Même si l'arrêt ne laisse rien entrevoir sur ce point, on peut penser que le Conseil d'Etat a été quelque peu agacé par l'initiative de la Commission de contrôle. N'est-il pas le seul dépositaire des interprétations, autres que d'autorité, pouvant être procurées à la législation électorale communale? On concevra que le procédé est surprenant. Il eût sans doute été préférable que les élus de la Nation s'efforcent de consigner dans la loi elle-même ces «réponses et recommandations», plutôt que dans un document qui, par un souci d'honnêteté aux accents présomptueux, ne se reconnaît que «la valeur d'une doctrine avisée» (sic).

D. LE VOTE

Depuis l'adoption de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé⁷⁹, il convient de faire la distinction entre deux modes de votation.

1. Le vote manuel

Lorsqu'il établit le texte et la formule des bulletins de vote, le bureau principal est tenu de se conformer aux prescriptions détaillées de l'article 30 de la loi électorale communale et doit ainsi reprendre, notamment, le nom et le prénom de chaque candidat. Il faut savoir que l'indication du prénom avec celle du nom n'a été imposée qu'en 1988. L'objectif de cette mesure était, en réalité,

77. *Réponses et recommandations de la Commission de contrôle des dépenses électorales à des questions portant sur l'interprétation de la législation relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection des conseils provinciaux et communaux ainsi que l'élection directe des C.P.A.S.*, 7 juillet 1994, dactyl.

78. C.E., arrêt El. Tubize, n° 51.770, du 24 février 1995.

79. M.B., 20 avril 1994, p. 10554.

de donner «une indication nette sur le nombre de femmes figurant sur les différentes listes» et de contribuer, par là, à «l'effort de faire accroître la participation féminine à la vie politique»⁸⁰.

Dans un arrêt du 27 janvier 1995⁸¹, le Conseil d'Etat a admis que l'indication sur le bulletin de vote d'un prénom erroné – celui du père du candidat (M. Alain DELVAUX) au lieu de celui du candidat lui-même (M. Denis DELVAUX) – est constitutive d'une irrégularité. Considérant, de surcroît, que celle-ci a pu induire en erreur un certain nombre d'électeurs, au point d'éventuellement influencer la répartition des sièges entre les listes, le Conseil d'Etat a annulé les élections de Saint-Georges-sur-Meuse.

2. Le vote automatisé

La loi du 11 avril 1994 a donné l'occasion au Conseil d'Etat de prononcer un arrêt important dont l'objet principal est de rencontrer les difficultés pratiques suscitées par le vote électronique. L'on se souvient, en effet, qu'au soir des élections communales, d'aucuns mettaient en exergue les lacunes du système: le vote automatisé apparaissait plus lent que le vote classique; il était arrivé que des électeurs doivent attendre plus d'une heure avant de voter; l'on indiquait également que l'écran était trop sensible et que des cases avaient été noircies alors que cela ne correspondait pas au choix de l'électeur ou encore que cette technique n'allait pas sans poser quelques difficultés pour les personnes âgées. Certains de ces griefs ont été rencontrés par le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 29 mars 1995⁸².

A l'appui de leur recours en annulation des élections, les requérants soulevaient, dans un premier moyen, la difficulté pratique d'utiliser correctement le stylo optique et de noircir la case de son choix⁸³. Ils indiquaient que des électeurs de leur liste avaient erronément noirci une case alors qu'ils entendaient exprimer leur préférence pour un autre candidat de la même liste. Le Conseil d'Etat rappelle que les élections ne peuvent être annulées «que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes»⁸⁴. Il souligne que tel ne peut pas être le cas en l'espèce puisque, quand bien même l'électeur ne se serait pas prononcé en faveur du candidat de son choix, le vote a été émis en faveur de la même liste. L'erreur de l'électeur est donc sans incidence sur la répartition des sièges entre les listes.

80. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1988, n° 402/1, p. 2. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat observait que certains prénoms peuvent être portés indifféremment par un homme ou une femme, de telle sorte que la mesure ne permet d'atteindre qu'imparfaitement l'objectif poursuivi (*ibid.*, p. 5).

81. C.E., arrêt El. Saint-Georges-sur-Meuse, n° 51.390, du 27 janvier 1995.

82. C.E., arrêt El. Brussel, n° 52.563, du 29 mars 1995. Voy. égal. C.E., arrêt El. Saint-Gilles, n° 51.933, du 1^{er} mars 1995.

83. Voy., à ce sujet, *La Libre Belgique*, 18 octobre 1994.

84. Voy. *supra*.

Dans un deuxième moyen, les requérants dénonçaient les défaillances techniques des ordinateurs et les longues files d'attente que les électeurs avaient dû subir. Certains, découragés, avaient renoncé à voter. D'autres, selon les requérants, se seraient vu refuser le droit de vote après 13 heures. Pour les premiers, le Conseil d'Etat indique que le seul fait d'attendre dans une longue file n'est pas une raison suffisante pour se soustraire à son obligation de vote. En d'autres termes, il n'appartient pas à celui qui se soustrait à son devoir électoral, sans justification, de prétendre que l'élection serait viciée parce qu'il n'aurait pas exprimé son vote. Pour les seconds, le Conseil d'Etat rappelle l'article 142 du Code électoral, en vertu duquel «tout électeur se trouvant avant 13 heures dans le local est encore admis à voter». Le juge administratif en déduit que seuls ceux qui se sont présentés à la porte du bureau de vote (il s'agit des bâtiments qui abritent les isolements) avant 13 heures sont admis à voter. Or, en l'espèce, le Conseil d'Etat constate, à la lecture des procès-verbaux, que les bureaux de vote sont restés ouverts après 13 heures, précisément pour permettre de voter à ceux qui s'étaient présentés avant. Seuls ceux qui étaient arrivés au-delà de cette heure n'ont pas été autorisés à prendre part au vote, ce qui n'est pas contraire au Code électoral.

Dans un troisième moyen, les requérants invoquaient la violation de l'article 14, 2°, de la loi du 11 avril 1994, qui dispose qu'en cas de vote automatisé, les bureaux de vote où sont inscrits plus de mille électeurs comprennent, entre autres, un secrétaire adjoint justifiant d'une expérience en informatique. Le Conseil d'Etat a refusé d'examiner ce moyen dans la mesure où il n'avait pas été formulé devant la députation permanente⁸⁵, alors même que les requérants avaient eu l'occasion de prendre connaissance des procès-verbaux.

On le voit, c'est d'une manière très pragmatique que le Conseil d'Etat a rencontré les griefs s'articulant autour du vote automatisé. Si l'on peut se réjouir qu'il n'ait pas remis en cause cette nouvelle technique de vote, il n'en demeure pas moins que celle-ci a montré ses faiblesses, lesquelles ont d'ailleurs été partiellement confirmées lors des dernières élections législatives, et ce malgré les remèdes que l'on avait déjà tenté d'apporter⁸⁶. Si le principe du vote automatisé est louable, ses modalités pratiques et techniques gagneraient à être améliorées pour la prochaine échéance électorale. Il y va de la garantie de l'expression du choix des électeurs dans les meilleures conditions possibles.

3. Le vote par procuration

Selon l'article 147bis, § 1^{er}, 1°, du Code électoral, auquel renvoie l'article 42bis de la loi électorale communale, «l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité, est dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote ou d'y être transporté» est en droit de «mandater un autre électeur pour voter en son

85. Sur cette question, voy. *infra*.

86. Voy. *Le Soir*, 24 février 1995 et 31 octobre-1^{er} novembre 1995.

nom». Et le législateur de préciser que «cette incapacité est attestée par certificat médical», étant entendu que «les médecins qui sont présentés comme candidats à l'élection ne peuvent délivrer un tel certificat».

Dans un arrêt du 13 mars 1995⁸⁷, le Conseil d'Etat a jugé que les circonstances dans lesquelles les attestations médicales sont délivrées peuvent faire apparaître l'existence d'un abus sérieux de nature à conduire à une modification dans la répartition des sièges.

En l'espèce, les requérants indiquaient que M. VANRYCKEGHEM, médecin de profession et, par ailleurs, candidat aux élections communales, avait ausculté plusieurs électeurs et leur avait délivré des attestations d'incapacité de voter. Ces certificats médicaux étaient cependant signés par le Dr. VANLERBERGHE, sans que ce dernier ne se fût livré à un examen médical complémentaire. Il faut encore noter que les deux médecins sont associés, qu'ils exercent leur art dans les mêmes bâtiments et qu'ils utilisent le même papier à en-tête.

La députation permanente a considéré que la constatation d'une infirmité ou d'une incapacité ne nécessite pas toujours un examen médical approfondi. Elle a surtout indiqué que lorsque des médecins travaillent en association, ils ont chacun accès aux dossiers de tous les patients et qu'il était donc parfaitement admissible qu'un médecin signe un certificat médical sans juger utile de procéder à un examen médical préalable.

Le Conseil d'Etat, en revanche, a jugé que, quand bien même de tels certificats médicaux ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 147bis, § 1^{er}, du Code électoral – ils n'ont en effet pas été signés par un candidat –, les circonstances dans lesquelles ils ont été délivrés peuvent laisser penser qu'ils ont influencé la répartition des sièges entre les listes. Le juge administratif a, par conséquent, chargé un membre de l'auditorat d'examiner le nombre d'attestations qui avaient été délivrées et la mesure dans laquelle elles avaient pu influencer la répartition des sièges⁸⁸.

E. LE DEPOUILLEMENT

A l'instar des bureaux de vote, chaque bureau de dépouillement est tenu de dresser un procès-verbal des opérations qu'il a accomplies, en reprenant les résultats du recensement des suffrages. De manière constante, le Conseil d'Etat considère que ce procès-verbal, à condition qu'il soit dûment établi, fait foi de son contenu. Cela signifie que, dans la mesure où il ne contient aucune réserve ni observation, les opérations de dépouillement sont présumées s'être déroulées régulièrement. Cette présomption, qui n'est pas irréfragable, ne peut être renversée que par des éléments suffisamment précis et concordants pour faire suspecter la régularité et l'exactitude du procès-verbal. Dans plusieurs arrêts

87. C.E., arrêt El. Houthulst, n° 52.209, du 13 mars 1995.

88. Pour l'arrêt définitif, voy. C.E., arrêt El. Houthulst, n° 57.507, du 15 janvier 1996.

rendus en 1995⁸⁹, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler cette jurisprudence, en écartant des moyens impuissants à fournir de tels éléments. A titre d'exemple, on peut citer un arrêt du 30 mars 1995⁹⁰. Les requérants soulevaient plusieurs irrégularités post-électorales, dont le fait que les plis électoraux n'avaient pas été correctement scellés. Le Conseil d'Etat a jugé que ces griefs n'étaient pas suffisants pour remettre en cause l'accusé de réception du président du bureau de dépouillement et le procès-verbal de ce dernier, lequel ne contenait aucune remarque particulière à ce sujet.

Il advient parfois qu'au vu de certaines discordances ou contradictions, le Conseil d'Etat décide d'ordonner un recomptage des bulletins litigieux, avec vérification des listes de pointage des électeurs. C'est ainsi que, dans un arrêt du 20 janvier 1995⁹¹, constatant qu'à Dison, «la comparaison des deuxième, troisième, dixième et treizième bureaux de vote avec ceux des premier, deuxième et quatrième bureaux de dépouillement fait apparaître une discordance de sept bulletins», alors qu'«il ressort du recensement général des votes que la liste sur laquelle les requérants étaient candidats n'a manqué le siège qu'elle brigait que de quatre voix, six tout ou plus», le Conseil d'Etat a rouvert les débats, afin qu'il soit procédé à un recomptage des bulletins desdits bureaux. Ce recomptage, effectué par un membre de l'auditorat, a permis de constater qu'il ne manquait, en réalité, que trois bulletins de vote. Ce nombre étant insuffisant pour pouvoir affecter la répartition des sièges entre les listes, le Conseil d'Etat a validé les élections communales de Dison⁹².

Dans une affaire où les circonstances étaient sensiblement comparables⁹³, le Conseil d'Etat a également rendu deux arrêts consécutifs.

Toutefois, il peut aussi arriver que les anomalies relevées soient telles que l'exécution de mesures complémentaires d'instruction ne permettrait pas de les élucider et, partant, de garantir la validité de l'élection. C'est ce qui s'est produit lors des élections communales de Sivry-Rance.

Les faits sont relativement simples. Le lendemain du scrutin, un ouvrier communal retrouve un bulletin de vote, dûment estampillé, dans le local où le bureau de dépouillement n° 3 a opéré la veille. Or, il appert que ce bulletin est de nature, non seulement à attribuer un siège supplémentaire à la liste Union communale, au détriment de la liste P.R.L., mais en outre à lui donner ainsi la majorité absolue au sein du conseil communal.

Ces faits ont amené tous les membres de la liste Union communale à introduire une réclamation auprès de la députation permanente du conseil provincial

89. Voy. C.E., arrêt El. Bernissart, n° 51.389, du 27 janvier 1995; arrêt El. Sambreville, n° 51.687, du 20 février 1995; arrêt El. Temse, n° 51.987, du 6 mars 1995; arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995. Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'Etat note que «la seule stupéfaction du requérant au vu de son échec électoral ne suffit pas à renverser la présomption de régularité des opérations de dépouillement».

90. C.E., arrêt El. Ninove, n° 52.622, du 30 mars 1995.

91. C.E., arrêt El. Dison, n° 51.266, du 20 janvier 1995.

92. C.E., arrêt El. Dison, n° 51.728, du 22 février 1995.

93. C.E., arrêts El. Ham-sur-Heure, n° 51.651, du 15 février 1995, et n° 53.390, du 19 mai 1995.

du Hainaut. Au mépris de l'article 104*bis*, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi provinciale, celle-ci a désigné, pour lui faire rapport, une avocate et le secrétaire de cabinet du gouverneur, tous deux étrangers à la députation permanente. De surcroît, ceux-ci ont fait état, dans leur rapport, de déclarations de témoins, mais sans avoir transcrit ces déclarations ni avoir recueilli, au bas de celles-ci, les signatures de leurs auteurs.

Saisi d'un recours dirigé contre la décision de la députation permanente, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 1^{er} mars 1995⁹⁴, a estimé que «la députation permanente, en se fondant sur ce rapport pour rendre la décision entreprise, s'est approprié sa nullité». Il a relevé ensuite un certain nombre d'éléments d'où il résulte «qu'il n'est pas établi que les procès-verbaux produits du bureau de vote n° 20 reflètent la réalité du nombre des électeurs qui ont voté, ni que les opérations du bureau de dépouillement n° 3 se soient fondées sur une base assurée». En conséquence de quoi, le Conseil d'Etat a annulé les élections communales de Sivry-Rance.

F. LA REPARTITION DES SIEGES

Même lorsqu'elle n'est saisie d'aucune réclamation, la députation permanente est tenue de se prononcer sur la validité des élections. Toutefois, dans ce cas, l'article 75, § 2, alinéa 2, de la loi électorale communale lui impose de se borner «à vérifier l'exactitude de la répartition des sièges entre les listes et l'ordre dans lequel les conseillers et les suppléants ont été déclarés élus», étant précisé que «le cas échéant, elle modifie d'office la répartition des sièges et l'ordre des élus».

C'est ce qu'a effectué, par un arrêté du 1^{er} décembre 1994, la députation permanente du conseil provincial de Namur, en attribuant le dernier siège à la liste du P.S.C. au détriment de la liste du P.R.L., en corrigeant en conséquence l'ordre de leurs élus effectifs et suppléants et en validant sous ces modifications les élections communales de Sambreville. La députation permanente a, en effet, constaté que le nombre de bulletins incomplets pour la liste du P.R.L. s'élevait, en réalité, à 917, et non à 918 comme le renseignait le procès-verbal du recensement général des votes. Elle a constaté, ensuite, que cette seule modification suffisait à transférer le dernier quotient utile de la liste du P.R.L. à celle du P.S.C. Pour ce faire, la députation permanente s'est basée uniquement sur les chiffres repris dans le procès-verbal d'un des bureaux de dépouillement, sans procéder à un recomptage. Dans un arrêt du 20 février 1995⁹⁵, le Conseil d'Etat a confirmé cet arrêté, en considérant que le procès-verbal du bureau de dépouillement ayant «été signé, sans réserves ni observations, par le président, les assesseurs, le secrétaire et les témoins», il en résulte que «ce document officiel doit être présumé régulier». Le Conseil d'Etat poursuit son analyse, en relevant que «le requérant n'avance lui-même aucun élément de

94. C.E., arrêt El. Sivry-Rance, n° 51.864, du 1^{er} mars 1995.

95. C.E., arrêt El. Sambreville, n° 51.687, du 20 février 1995.

nature à faire présumer son irrégularité», de telle sorte que rien n'obligeait la députation permanente à procéder à une investigation plus poussée.

G. LE CONTENTIEUX ELECTORAL

On l'a dit, c'est à la députation permanente et à la section d'administration du Conseil d'Etat qu'incombe la mission de contrôler la régularité des élections communales. A cet effet, il leur revient de statuer sur les demandes dont elles sont saisies. Trois catégories de demandes doivent être distinguées: celles qui visent simplement à un nouveau recensement des suffrages, celles qui postulent l'annulation de l'élection et, enfin, celles qui tendent à l'invalidation, à la déchéance ou à la privation d'un mandat de conseiller communal.

Toutefois, pour certaines communes, la mission de contrôle électoral relevant à la députation permanente est exercée par une autre autorité. Il s'agit, depuis 1988, du collège des gouverneurs de province prévu à l'article 131*bis* de la loi provinciale, pour ce qui concerne les communes de Comines-Warnton et de Fourons⁹⁶. Il s'agit également, depuis le 1^{er} janvier 1995, d'un collège de neuf membres, pour ce qui concerne les communes situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; les membres de ce collège sont désignés par le Conseil régional, sur proposition du Gouvernement régional, trois d'entre eux au moins devant appartenir au groupe linguistique le moins nombreux⁹⁷. Le 9 novembre 1995, le collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale a rendu sa première décision, en prononçant la déchéance du mandat de conseiller communal de Bruxelles-Ville de Daniel FÉRET, pour perte d'une des conditions d'éligibilité, à savoir la condition de domicile.

1. Les pouvoirs du juge de l'élection

Avant toute chose, l'on rappellera qu'en vertu de l'article 74*bis*, § 1^{er}, de la loi électorale communale, «les élections ne peuvent être annulées tant par la députation permanente que par le Conseil d'Etat que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les listes». Dans maints arrêts, le Conseil d'Etat a rejeté des moyens qui ne démontreraient pas la réalité d'une telle influence⁹⁸. Le plus souvent, l'arrêt se borne à constater l'absence

96. L. électorale communale, art. 77*bis*, inséré par la loi du 9 août 1988 et modifié par la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

97. L. spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 83*quinquies*.

98. Voy. not. C.E., arrêt El. Verviers, n° 51.388, du 27 janvier 1995 (dépôt d'un acte de présentation de candidats par un signataire en uniforme de policier et porteur de son arme de service); arrêt El. Liège, n° 51.614, du 10 février 1995 (non-respect de la formalité d'affichage prescrite par l'article 29 de la loi électorale communale); arrêt El. Jemeppe-sur-Sambre, n° 51.688, du 20 février 1995 (irrégularité, voire fraude, lors des votes ou de la manipulation d'une urne); arrêt El. Dison, n° 51.728, du 22 février 1995 (disparition de trois bulletins de vote); arrêt El. Nivelles, n° 51.970, du 3 mars 1995 (discordance entre les procès-verbaux des bureaux de vote et de dépouillement). Voy. égal. les arrêts cités *supra* en matière de propagande électorale.

de cette influence sans examiner au préalable si l'irrégularité alléguée est ou non établie⁹⁹. On y verra un souci de pragmatisme.

Ceci étant précisé, il faut admettre que le juge de l'élection puisse prendre en compte toute forme d'irrégularités. Le Conseil d'Etat l'a rappelé dans un arrêt du 15 février 1995¹⁰⁰. De quoi s'agissait-il?

Un candidat qui enfreint la réglementation des moyens de propagande électorale ou qui ne respecte pas la limitation des dépenses électorales s'expose à être privé de son mandat, tant par la députation permanente que par le Conseil d'Etat. Lorsque ces actes sont imputables, non pas à un candidat déterminé, mais à la liste elle-même, c'est le candidat placé en tête de la liste qui pourra être privé de son mandat. Il pourra également se voir infliger une telle sanction s'il s'abstient de déclarer, dans les trente jours du scrutin, les dépenses électorales afférentes à la campagne menée par la liste. Telles sont les sanctions prévues par l'article 74*bis*, § 2, de la loi électorale communale, inséré par la loi du 7 juillet 1994. En son paragraphe 3, inséré lui aussi par cette dernière, l'article 74*bis* précise que le conseiller communal qui a été privé de son mandat «est remplacé au sein du conseil communal par le premier suppléant de la liste sur laquelle il a été élu».

Il peut cependant advenir que ces irrégularités soient susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les listes. Le cas échéant, quelle sanction le juge de l'élection doit-il infliger? La privation de mandat? Ou l'annulation de l'élection?

A juste titre, le Conseil d'Etat a considéré que «le dépassement des dépenses électorales autorisées par la loi peut constituer une irrégularité, au demeurant prévue par une disposition légale et soumise au même contentieux que toute autre, de nature à entraîner l'annulation des élections sur la base du paragraphe 1^{er} dudit article 74*bis*, lorsqu'il est démontré qu'un engagement excessif de dépenses électorales par une liste ou des candidats de cette liste a pu fausser la répartition des sièges entre les listes». Dans cette logique, il s'ensuit «que l'application de la sanction particulière de privation d'un ou de plusieurs élus de leur mandat ne peut se concevoir que dans le cas contraire».

Dans un arrêt du 20 mars 1995¹⁰¹, le Conseil d'Etat a été conduit à aborder une deuxième question, relative cette fois à l'article 13 de la loi du 7 juillet 1994. En substance, celui-ci interdit les dons de personnes morales aux partis politiques, mais aussi aux listes, aux candidats et aux mandataires politiques. Sont assimilées à de tels dons, «les prestations gratuites ou effectuées pour un montant inférieur au coût réel par des personnes morales ou des associations de fait». Des sanctions pénales sont prévues, par ce même article 13, à l'égard des donateurs comme des donataires. Selon le Conseil d'Etat, rien ne saurait justifier une sanction autre que celles prévues par l'article 13.

99. Voy. not. C.E., arrêt El. Waremmé, n° 51.619, du 13 février 1995.

100. C.E., arrêt El. Blégny, n° 51.649, du 15 février 1995. Voy. égal. C.E., arrêt El. Jemeppe-sur-Sambre, n° 51.688, du 20 février 1995; arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995; arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

101. C.E., arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995.

D'une part, la loi électorale communale ne confère pas compétence à la députation permanente et au Conseil d'Etat pour priver de leur mandat des candidats élus qui ont accepté des dons en violation de cet article. D'autre part, le Conseil d'Etat ne pourrait se fonder sur cette irrégularité pour annuler l'élection, dès lors qu'il n'est pas établi que les candidats gratifiés auraient mené, eux-mêmes, une propagande répréhensible.

Un troisième enseignement peut être dégagé de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les pouvoirs du juge de l'élection. On l'a souligné, aux termes de l'article 74*bis*, § 2, de la loi électorale communale, «un candidat élu *peut* (c'est nous qui soulignons) être privé de son mandat» s'il ne respecte pas, selon le cas, les articles 3, 7 ou 23, § 3, de la loi du 7 juillet 1994. Très raisonnablement, le Conseil d'Etat a admis que cette disposition lui réserve, ainsi qu'à la députation permanente, un pouvoir d'appréciation. A plusieurs reprises, il a jugé qu'il ne convenait pas de priver le candidat de son mandat communal.

Dans un cas, il a considéré que «s'agissant d'une première application de la loi du 7 juillet 1994, il y a lieu de tenir compte de la bonne foi de la partie intéressée qui a entendu se conformer à un avis de la Commission de contrôle des dépenses électorales»¹⁰².

Dans d'autres cas, il s'est appuyé sur la gravité insuffisante de l'irrégularité commise. L'arrêt du 22 mars 1995 est, à cet égard, éclairant¹⁰³. Le requérant demandait la déchéance du mandat de la tête de liste qui, à l'occasion d'une réunion électorale, avait fait distribuer des gaufres. Assimilant ces dernières à des «cadeaux», il postulait la déchéance du mandat, sur la base de l'article 74*bis*, § 2, alinéa 2, de la loi électorale communale. Le Conseil d'Etat, se référant aux travaux parlementaires de la loi du 7 juillet 1994, a jugé qu'il lui appartient d'apprécier la gravité du don, et ce d'autant plus lorsque le requérant postule la déchéance du mandat de la tête de liste. Il est significatif de constater que le juge administratif, lorsqu'il se prononce sur la gravité du comportement, s'interroge sur l'influence que celui-ci a pu avoir sur le choix de l'électeur. En d'autres termes, quand il est amené à faire une application de l'article 74*bis*, § 2, il utilise les critères qu'il a développés dans le cadre de l'article 74*bis*, § 1^{er}. L'intérêt de l'article 74*bis*, § 2, n'est donc pas tellement d'interdire certains comportements, mais bien plutôt de permettre une sanction nouvelle, à savoir la déchéance du mandat. En l'espèce, le Conseil d'Etat ne l'a pas prononcée, jugeant que l'infraction était «futile» et qu'elle n'avait pu être déterminante sur le choix des électeurs.

Dans un autre cas encore, le Conseil d'Etat a annulé la déchéance d'un mandat prononcée par la députation permanente¹⁰⁴. Il a en effet considéré que le requérant – un candidat non élu – n'avait pas d'intérêt à agir: quand

102. C.E., arrêt El. Tubize, n° 51.770, du 24 février 1995. Sur ce problème, voy. *supra*.

103. C.E., arrêt El. Retie, n° 52.412, du 22 mars 1995. Voy. égal. C.E., arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995.

104. C.E., arrêt El. Knesselare, n° 51.620, du 9 octobre 1994.

bien même la déchéance eût été prononcée, l'élu sanctionné n'aurait pas été remplacé par le requérant.

Est-il besoin de préciser que les pouvoirs qui reviennent au Conseil d'Etat comme juge de l'élection ne l'autorisent pas à ordonner l'organisation de nouvelles élections¹⁰⁵?

2. La procédure devant le Conseil d'Etat

Le législateur a élaboré une procédure particulière pour agir devant le Conseil d'Etat en matière de contentieux électoral. Celle-ci est mal connue, n'étant appliquée que tous les six ans.

a. L'introduction du recours

Le recours prévu à l'article 76bis de la loi électorale communale est formé par une requête¹⁰⁶. La recevabilité de ce recours est subordonnée à la réunion de plusieurs conditions.

Ratione temporis, il doit être introduit dans un délai de huit jours à compter de la notification de l'arrêté de la députation permanente par le greffier provincial. Sauf preuve contraire, «le destinataire d'un tel pli est présumé le recevoir le lendemain de son envoi»¹⁰⁷. Toutefois, pour autant que ce soit dans le délai d'appel, le requérant peut introduire une nouvelle requête, soit pour articuler des griefs non formulés dans sa première requête – mais invoqués devant la députation permanente¹⁰⁸ – soit pour étayer ceux qu'il a formulés dans celle-ci¹⁰⁹.

Ratione personae, le requérant doit avoir été candidat aux élections conformément à l'article 74 de la loi électorale communale. Au surplus, il doit avoir intérêt à faire réexaminer par le Conseil d'Etat le grief dont il se prévaut. Les chambres de langue néerlandaise du Conseil d'Etat considèrent, par référence à l'article 76, alinéa 2, 2°, de la loi électorale communale – inséré le 17 novembre 1994 –, que l'intérêt n'est satisfait que si le requérant a été élu au moins comme deuxième suppléant ou, à tout le moins, que s'il avance des griefs qui peuvent avoir eu pour conséquence qu'il n'a justement pas été élu

105. C.E., arrêt El. Kortrijk, n° 53.143, du 4 mai 1995. Sur les conséquences d'une annulation, voy., pour la France, B. MALIGNET, «Les conséquences de l'annulation des élections municipales», *Revue française de la décentralisation*, septembre 1995, pp. 70-84.

106. Sur le désistement du recours, voy. C.E., arrêt El. Ham-sur-Heure, n° 53.390, du 19 mai 1995, A.P.T., 1996, p. 46, obs. M. VERDUSSEN, «Le Conseil d'Etat et le droit à des élections honnêtes».

107. C.E., arrêt El. Fleurus, n° 51.391, du 27 janvier 1995.

108. Voy. *infra*.

109. C.E., arrêt El. Waremmes, n° 51.619, du 13 février 1995. Comp. C.E., arrêt El. Mons, n° 51.971, du 3 mars 1995 (seconde requête écartée des débats pour tardiveté).

au moins comme deuxième suppléant¹¹⁰. Cette jurisprudence est applicable quel que soit le type de recours introduit. En clair, il ne suffit pas que le requérant invoque sa qualité de candidat aux élections. A l'inverse, les chambres de langue française du Conseil d'Etat sont beaucoup moins strictes, puisqu'elles jugent que l'intérêt requis est satisfait dès lors que le requérant était candidat au moment du suffrage¹¹¹. Cette dernière jurisprudence ne paraît pas rencontrer la volonté du législateur. Elle ramène la condition d'intérêt à l'exigence posée par l'article 74 de la loi électorale communale – à savoir la qualité de candidat –, alors même que cette condition fait l'objet d'une disposition expresse. L'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit, en effet, que «les demandes, difficultés et recours visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 peuvent être portés devant la section d'administration par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt (...)».

Ratione formae, la requête doit nécessairement être envoyée par pli recommandé à la poste, et non déposée par porteur au greffe du Conseil d'Etat. Cette exigence – imposée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 15 juillet 1956 – a pour but de donner à la requête une date certaine. Ces principes ont été rappelés par le Conseil d'Etat¹¹².

b. Les frais de la procédure

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a rappelé que les titres V et VI de la loi électorale communale n'imposent nullement le paiement de droits¹¹³. C'est la raison pour laquelle il a ordonné le remboursement de requérants qui avaient indûment apposé des timbres fiscaux sur leur requête.

c. L'exposé des moyens

Le Conseil d'Etat considère comme irrecevables les moyens invoqués pour la première fois devant lui, alors que le requérant était en mesure de les faire valoir devant la députation permanente¹¹⁴. Il juge également, à juste titre, qu'il n'appartient pas au requérant de modifier le type de recours en degré d'appel. En clair, si le requérant a introduit un recours en annulation des élections devant la députation permanente, il est exclu qu'il postule la privation d'un mandat devant le Conseil d'Etat; l'inverse est également vrai¹¹⁵.

110. C.E., arrêt El. Knesselare, n° 51.620, du 14 février 1995; arrêt El. Galmaarden, n° 51.999, du 7 mars 1995; arrêt El. Maarkedal, n° 52.259, du 16 mars 1995; arrêt El. Sint-Lievens-Houtem, n° 52.262, du 16 mars 1995.

111. C.E., arrêt El. Waremme, n° 51.619, du 13 février 1995; arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995.

112. C.E., arrêts El. Schaerbeek, nos 51.522 et 51.523, du 3 février 1995.

113. C.E., arrêts El. Heusden-Zolder, nos 52.266 et 52.267, du 16 mars 1995; arrêt El. Heuveland, n° 52.434, du 23 mars 1995.

114. C.E., arrêt El. Huy, n° 51.727, du 22 février 1995; arrêt El. Antwerpen, n° 53.352, du 18 mai 1995.

115. C.E., arrêt El. Bilzen, n° 52.506, du 24 mars 1995.

En revanche, «lorsque plusieurs griefs d'irrégularité ont été invoqués devant la députation permanente et ont été rejetés par elle, le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'à ceux contenus dans les moyens articulés dans la requête d'appel»¹¹⁶. Encore faut-il que ces moyens soient de nature à conduire à l'annulation, totale ou partielle, des élections¹¹⁷.

Au surplus, rien n'empêche le requérant d'avancer pour la première fois devant le Conseil d'Etat de nouveaux éléments de fait, pour autant qu'ils concernent un moyen qui a déjà été développé en premier degré¹¹⁸.

Dans deux arrêts¹¹⁹, le Conseil d'Etat a également rappelé qu'il statue ici au contentieux de pleine juridiction, de telle sorte que son arrêt est appelé à se substituer à celui de la députation permanente. Il s'ensuit qu'un moyen pris d'un vice de forme qui entacherait la décision de celle-ci n'est pas recevable, dès lors que le Conseil d'Etat doit de toute façon réexaminer l'affaire dans son ensemble¹²⁰. Dans un arrêt du 16 mars 1995¹²¹, le requérant indiquait que le juge du premier degré avait fait une référence erronée à la disposition légale sur laquelle sa décision se basait. Le Conseil d'Etat, après avoir rappelé qu'il y avait manifestement une erreur matérielle, a jugé que sa compétence de pleine juridiction lui permettait de corriger celle-ci. En clair, le requérant ne peut avoir intérêt à soulever un tel moyen. Dans un arrêt du 29 mars 1995¹²², le Conseil d'Etat a jugé que le requérant n'avait pas d'intérêt à poursuivre l'annulation de la décision de la députation permanente au motif que cette dernière n'avait pas fait droit à sa demande d'audition de témoins.

Pour le surplus, l'exposé des moyens obéit aux mêmes exigences que dans le cadre du contentieux pour excès de pouvoir. C'est ainsi qu'«à défaut d'énoncer avec précision les dispositions législatives ou réglementaires qui auraient été méconnues», le moyen doit être tenu pour irrecevable¹²³. C'est ainsi également que «le Conseil d'Etat n'a pas égard aux propos injurieux, calomnieux ou racistes contenus dans la requête», alors même qu'en dehors de tels propos, la requête n'énonce aucun moyen de fait ni de droit, pas davantage qu'elle n'indique de manière précise la décision contre laquelle elle est dirigée¹²⁴.

Les moyens exposés dans la requête peuvent être développés dans un mémoire en réponse. De surcroît, les élus dont la validation des pouvoirs est

116. C.E., arrêt El. Blégny, n° 51.649, du 15 février 1995.

117. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

118. C.E., arrêt El. Westerloo, n° 51.208, du 13 mars 1995.

119. C.E., arrêt El. Nivelles, n° 51.970, du 3 mars 1995; arrêt El. Mons, n° 51.971, du 3 mars 1995.

120. Voy., à ce sujet, J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, t. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 577.

121. C.E., arrêt El. Heusden-Zolder, n° 52.266, du 16 mars 1995.

122. C.E., arrêt El. Brussel, n° 52.263, du 29 mars 1995.

123. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

124. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.283, du 17 mars 1995. Comp. C.E., arrêt El. Chaudfontaine, n° 51.570, du 8 février 1995: en dépit des «contradictions fondamentales qui entachent les allégations des requérants», le Conseil d'Etat reçoit le moyen mais le déclare non fondé. Voy. égal. C.E., arrêt El. Pecq, n° 52.326, du 20 mars 1995.

contestée peuvent également déposer un mémoire en réponse. L'établissement et l'envoi des mémoires en réponse doivent satisfaire aux conditions prévues par l'article 6 de l'arrêté royal précité du 15 juillet 1956¹²⁵.

d. Les demandes de question préjudicielle

Il résulte de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage que, lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une demande visant à adresser à celle-ci une question préjudicielle, il ne peut s'y soustraire, sauf à constater que le recours «est irrecevable pour des motifs de procédure tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle».

C'est ainsi que, par un arrêt du 17 janvier 1995¹²⁶, le Conseil d'Etat a interrogé la Cour d'arbitrage sur la question de savoir si l'article 30, alinéa 3, de la loi électorale communale viole les articles 10 et 11 de la Constitution, «en tant qu'il prévoit que sur le bulletin de vote, il ne se trouve pas de case de vote de dimensions moindres à côté du nom de candidats isolés». Le 21 mars 1995, la Cour d'arbitrage, par un arrêt de réponse immédiate, a répondu négativement à la question posée¹²⁷.

En revanche, à trois reprises, le Conseil d'Etat a estimé pouvoir opposer une fin de non-recevoir à la demande du requérant, se départissant ainsi d'une interprétation exagérément formaliste de l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage. Dans un arrêt du 10 février 1995¹²⁸, il a considéré qu'aucune disposition légale ne l'autorise à «questionner la Cour d'arbitrage pour l'annulation» d'une disposition législative, selon les termes utilisés par le requérant. Dans un arrêt du 22 mars 1995¹²⁹, il a estimé que le moyen par lequel le requérant sollicitait la saisine préjudicielle de la Cour d'arbitrage, à le supposer fondé, ne pouvait conduire à l'annulation, même partielle, des élections. Dans un arrêt du 4 mai 1995¹³⁰, il a jugé que la question préjudicielle était inutile, parce qu'il avait déclaré la requête recevable, alors que les requérants dénonçaient une discrimination dans les possibilités légales d'introduire un recours au Conseil d'Etat.

Dans la deuxième affaire, le requérant contestait, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, l'indépendance et l'impartialité de la députation permanente, organe à composition politique, dans l'exercice de la mission juridictionnelle de statuer sur la régularité des élections communales. Si la

125. C.E., arrêt El. Mons, n° 51.971, du 3 mars 1995; arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

126. C.E., arrêt Moris, n° 51.148, du 17 janvier 1995.

127. C.A., arrêt n° 28/95, du 21 mars 1995, *Rec. C.A.*, 1995, p. 407.

128. C.E., arrêt El. Liège, n° 51.614, du 10 février 1995. Dans ce même arrêt, le Conseil d'Etat a rejeté une demande – éminemment fantaisiste – de renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes, fondée sur l'article 177 du Traité de Rome.

129. C.E., arrêt El. Charleroi, n° 52.427, du 22 mars 1995.

130. C.E., arrêt El. Kortrijk, n° 53.143, du 4 mai 1995.

décision du Conseil d'Etat n'est pas contestable, la question soulevée n'en est pas moins fort pertinente.

Il est d'ailleurs significatif de constater qu'à deux autres occasions, cette même question a été soumise au Conseil d'Etat, mais avec des demandes différentes.

Dans un cas¹³¹, le requérant indiquait au Conseil d'Etat que le recours devant la députation permanente avait été introduit par des élus qui appartenaient aux mêmes formations politiques que celles qui étaient représentées à la députation. Il demandait au juge administratif d'ordonner le renvoi de l'affaire devant une autre députation permanente. C'était oublier que le Conseil d'Etat n'intervient pas dans ce contentieux en qualité de juge de cassation, mais qu'il exerce une compétence de pleine juridiction. C'est donc très justement que l'appel a été rejeté pour le motif que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur une demande de renvoi.

Dans un autre cas¹³², le requérant, se fondant sur le même grief, poursuivait l'annulation de la décision de la députation permanente. Le Conseil d'Etat a considéré que ce moyen devait s'analyser comme une critique de la procédure mise en place par le législateur et qu'au surplus, aucun élément de fait ne permettait de penser que le requérant n'avait pas bénéficié des garanties d'objectivité nécessaires.

La question pourrait-elle être examinée par les organes de Strasbourg? L'on rappellera, à cet égard, que les droits qui découlent des rapports juridiques relevant du droit public échappent à l'empire de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme¹³³.

Dans ces conditions, on doit se résoudre à admettre que le véritable destinataire de cette question est finalement le législateur fédéral lui-même. Ne devrait-il pas songer à remplacer la députation permanente par une autorité qui ne souffrirait aucune contestation quant à sa neutralité et à ses aptitudes à exercer une mission exclusivement juridictionnelle? A l'heure où le nouveau Sénat éprouve quelques difficultés à trouver ses marques, n'y a-t-il pas là matière à réflexion pour une assemblée dont la vocation est de réfléchir sagement et sereinement sur les aspects les plus fondamentaux de la société?

131. C.E., arrêt El. Bilzen, n° 52.504, du 24 mars 1995.

132. C.E., arrêt El. Heusden-Zolder, n° 52.266, du 16 mars 1995.

133. P. LAMBERT, «Le droit à un procès équitable au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme», *La Convention européenne des droits de l'homme*, Actes de la journée d'étude du 16 novembre 1991 (Lille), Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 31. Du même auteur, voy. égal. «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux administratif», *La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Editions du Jeune Barreau de Bruxelles, 1994, p. 246.

Conclusions

Les élections communales du 9 octobre 1994 représentaient la première mise en application de la limitation des dépenses électorales imposée par la loi du 7 juillet 1994. Le Conseil d'Etat était ainsi invité à fouler un terrain dont la praticabilité a été sensiblement compromise par les carences du législateur fédéral. Il a fait preuve, à cet égard, d'une sage prudence, dont on espère qu'elle trouvera écho dans les couloirs du Parlement.

Au demeurant, la jurisprudence développée à l'occasion de ces élections ne bouleverse pas les acquis du passé. On n'y découvre aucun revirement spectaculaire. Elle s'inscrit dans la voie de la continuité.

Cette jurisprudence n'en révèle pas moins deux problèmes cruciaux, sur lesquels il devient urgent de se pencher sérieusement. Un: peut-on se satisfaire d'un système où le contrôle de la régularité des élections est confié, en partie tout au moins, à des organes purement politiques qui, pour ce motif, n'offrent pas des apparences suffisantes quant à leur impartialité et quant à leurs compétences en ce domaine? Deux: l'accès aux élections doit-il être ouvert inconditionnellement à tous les courants d'opinion, en ce compris ceux dont les idées offensent les exigences les plus élémentaires de la dignité humaine?