

Les élections communales et des C.P.A.S. du 8 octobre 2006: examen de la jurisprudence du Conseil d'État

Sébastien Depré

Avocat au Barreau de Bruxelles

Maître de conférences à l'Université catholique de Louvain (UCL)

Christophe Dubois

Avocat au Barreau de Bruxelles

Comme tous les six ans¹, les élections communales suscitent de nombreux recours introduits, en premier degré, devant le collège provincial en Région wallonne et en Région flamande ou le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale² et, en degré d'appel, devant le Conseil d'État.

La présente chronique tend à rendre compte de la jurisprudence du Conseil d'État relative, d'une part, au contentieux des élections communales et, d'autre part, au contentieux des élections du C.P.A.S. qui se sont tenues le 8 octobre 2006³.

Pour la période considérée, les chambres du Conseil d'État ont prononcé quarante-trois arrêts, le dernier ayant été rendu le 16 janvier 2008⁴.

La présente chronique est divisée en deux parties. La première concerne le contentieux des élections communales. Les arrêts commentés y sont classés en sept thèmes: la propagande électorale, les opérations préalables au vote, les opérations de vote, le vote automatisé, le dépouillement, le contentieux électoral (où seront abordées les spécificités de la procédure devant le Conseil d'État) et l'élection des échevins. Une seconde partie concerne le contentieux électoral des C.P.A.S.

PREMIÈRE PARTIE. ANALYSE DU CONTENTIEUX ÉLECTORAL COMMUNAL

Chapitre 1^{er}. La propagande électorale

Tout candidat a le droit de se faire connaître et d'informer le corps électoral de ses opinions politiques.

L'exercice de ce droit est cependant encadré. Principalement, les limites à celui-ci sont de deux ordres: celles tirées du principe de la liberté du vote (section 1^{re}) et celles découlant de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale (section 2). Le Conseil d'État a été amené à préciser celles-ci à l'occasion de certains arrêts rendus pour la période considérée.

SECTION 1^{re}. LA LIBERTÉ DU VOTE

Le Conseil d'État déduit traditionnellement de l'article 25, b), du Pacte International relatif aux droits civils et politiques⁵ qu'est interdite et répréhensible toute tentative d'attenter à l'indépendance de l'électeur.

Plus précisément, selon la haute juridiction administrative, est interdite toute manœuvre qui donnerait à l'électeur le sentiment qu'il est contraint de donner sa voix à une liste ou à un candidat déterminé⁶.

Trois manœuvres retiendront plus particulièrement notre attention: la distribution de tracts électoraux (§ 1^{er}), l'apposition d'affiches électorales (§ 2) ainsi que l'invitation à des inaugurations ou à des manifestations (§ 3).

1. Pour les précédentes élections communales, voir notamment D. VERBIEST, «Overzicht rechtspraak gemeenteraadsverkiezingen», *T. Gem.*, 1994, pp. 115 et s.; M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *Rev. dr. commun.*, 1996, n° 3, pp. 142 et s.; S. BOULLART, «Analyse van de rechtspraak van de Raad van State m.b.t. betwistingen inzake de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000», *R.W.*, 2001-2002, n°s 1121 et s.; B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *Rev. dr. commun.*, 2003, n° 1, pp. 5 et s.
2. Sur le recours ouvert devant ces juridictions de première instance, voir D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 538 à 546.
3. Le lecteur se référera également à L. VENY, I. CARLENS et N. DE VOS, «Gemeentekiesrechtsgeschieden kroniek», *N.J.W.*, 2007, n° 168, pp. 679 et s.
4. C.E., n° 178.632, 16 janvier 2008, *Élections Woluwe-Saint-Pierre*.
5. «Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune discrimination visée à l'article 2 et sans restriction déraisonnable (...): b. de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs».
6. M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *op. cit.*, p. 156. Voir la manière dont le Conseil d'État a analysé les liens existants entre la liberté de vote et les nécessités de la propagande électorale dans son arrêt n° 18.145, 1^{er} mars 1977, *Élections Coxyde*.



§ 1^{er}. La distribution de tracts électoraux

Une campagne électorale se fonde, par définition, sur l'exercice par les candidats d'une liberté d'expression la plus étendue. Sur la base de cette constatation, le Conseil d'État a, par le passé, autorisé la tenue de propos subjectifs, voire caricaturaux dans le chef de certaines listes, lors de la distribution de tracts ou pamphlets électoraux¹.

Plus précisément, selon une jurisprudence constante, *«c'est le jeu habituel des campagnes électorales que les listes en présence fassent l'objet, à côté de propos élogieux, de propos défavorables, parfois de façon outrancière ou excessive, de la part des journaux ou tracts émanant d'autres partis»*².

La juridiction administrative a eu l'occasion de confirmer cette jurisprudence à l'occasion d'une requête concernant les élections communales de la Ville de Huy³. Un parti politique avait distribué, durant la dernière semaine de la campagne électorale, un tract qui, selon les requérants, présentait leur liste comme étant attachée à l'extrême droite. Ils soutenaient que cette assimilation leur avait certainement coûté des voix (*«une grande partie des électeurs acquis à cette liste»*) pour reprendre leurs termes exacts), sans préciser plus amplement cette affirmation. Par conséquent, selon eux, il y avait lieu d'annuler les élections.

Lors de l'examen de la requête, le Conseil d'État va tout d'abord rappeler qu'il ne suffit pas d'invoquer une irrégularité pour justifier une demande en annulation du scrutin électoral. Il faut encore que l'irrégularité avérée soit susceptible de modifier la répartition des sièges entre les listes. Cette démonstration est souvent manquante lors des recours portés devant lui⁴.

L'autorité administrative va donc examiner, d'une part, si le contenu du tract litigieux *«outrepasse ce qui est admissible dans une campagne électorale»* et, d'autre part, s'il apparaît *«comme ayant pu influencer de manière illicite la liberté de vote d'un nombre suffisamment important d'électeurs pour qu'il soit plausible que la répartition des sièges entre les listes soit susceptible d'être remise en cause»*. Dans le cadre de cette analyse, le Conseil d'État bénéficie bien entendu d'un pouvoir

d'appréciation qu'il exerce *«en tenant compte des circonstances concrètes de la cause»*⁵.

Ladite recherche passe par l'établissement de la matérialité des faits invoqués dans les tracts, sans pour autant se prononcer sur le caractère *«calomnieux ou diffamatoire»* de ceux-ci⁶. En l'espèce, celui-ci se référerait aux *«méthodes»* et *«obsessions»* de la liste des requérants en ce qui concernait deux faits, à savoir, d'une part, une polémique relative à l'insécurité dans la ville et, d'autre part, une *«dérive informatique»*.

Le Conseil d'État a considéré comme établis les faits exposés dans le pamphlet électoral : d'une part, la liste des requérants avait bel et bien organisé un débat sur l'insécurité au cours de la campagne électorale ; d'autre part, une recherche faite sur Internet à partir d'un certain moteur de recherche à propos du nom de la bourgmestre faisait apparaître deux liens commerciaux, renvoyant d'une part au site des requérants et d'autre part à une liste apparentée à l'extrême droite.

Cette constatation va l'amener à considérer que le tract litigieux était plus *«une riposte énergique aux faits dénoncés qu'un jugement de valeur ; que l'électeur accueille généralement avec circonspection ce genre d'échanges inhérents aux campagnes électorales»*. En d'autres termes, un électeur lambda ou raisonnablement averti ne se serait pas laissé détourner de la liste des requérants, de manière telle qu'il n'est pas plausible que ledit tract ait pu influencer la répartition des sièges entre les listes⁷.

La circonstance que le tract litigieux ait été distribué durant les derniers jours de la campagne électorale, à un moment où la liste des requérants avait encore l'occasion de se faire connaître et *«valoir son projet politique»* a, à notre avis, certainement pesé dans la décision du Conseil d'État de considérer le moyen non fondé, parce que n'ayant pu influencer un déplacement de voix entre les listes et, par conséquent, influencer sur la répartition des sièges.

En effet, à l'occasion d'un recours semblable concernant les élections communales de Trois-Ponts, le Conseil d'État a eu à connaître d'un tract, distribué

1. C.E., n° 51.572, 8 février 1995, *Élections La Louvière*.

2. C.E., n° 91.922, 28 décembre 2000, *Élections Farciennes*.

3. C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy*.

4. Voir ci-après.

5. Sur l'étendue du pouvoir d'appréciation du Conseil d'État, voir ci-après.

6. En ce sens, C.E., n° 23.043, 17 mars 1983, *Élections Begijnendijk*.

7. L'on peut rapprocher cet arrêt de celui rendu le 22 mars 1995 et portant le numéro n° 52.427 concernant les élections de Charleroi par lequel le Conseil d'État avait décidé que *«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 (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt HANDYSIDE du 7 décembre 1976) ; qu'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 (C.E.D.H., LINGENS du 8 juillet 1986) ; 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 valeurs positifs ou négatifs ; que si la matérialité des faits peut se prouver, les jugements de valeur ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude (arrêt LINGENS précité) ; que l'affirmation selon laquelle le PCN appartient à la mouvance d'extrême droite constitue un tel jugement de valeur ; que c'est en vain que le requérant en conteste la véracité, d'autant que l'expression d'appréciations, parfois catégoriques, est inhérente au débat électoral ; que, par ailleurs, le Conseil d'État n'est pas compétent pour départager les acteurs d'une controverse purement politique»*. Pour un commentaire de cet arrêt, voir M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, *op. cit.*, pp. 158 et 159 et les références citées.



la veille et le matin même de l'élection¹. Les requérants soutenaient, qu'au vu du moment de la distribution dudit tract, les électeurs n'avaient pu vérifier les informations qu'il contenait, ni les soumettre à la contradiction.

Pour les requérants, ce tract avait pu influencer un nombre suffisant d'électeurs pour modifier la répartition des sièges entre les listes, dès lors qu'un déplacement de quarante-trois votes en faveur de leur liste aurait suffi à obtenir une autre répartition des sièges.

Le Conseil d'État n'a cependant pas suivi cette argumentation. En effet, considérant ce tract comme une «ultime» réplique dans le cadre d'un débat électoral, la haute juridiction administrative a estimé que, au vu des circonstances temporelles de sa distribution, «seul un nombre limité d'électeurs (avait) eu le loisir d'en prendre connaissance et en tout cas de l'examiner avec attention»², mais surtout avait pu être influencé par le contenu dudit pamphlet³. En l'espèce, il aurait fallu, pour justifier l'annulation de l'élection, qu'il soit plausible que plus de quarante-trois suffrages soient retirés d'une liste et ajoutés à celle des requérants pour que celle-ci obtienne un siège supplémentaire. Ce qu'excluent les circonstances concrètes de la cause parce que cela reviendrait à soutenir que «sur les 1.800 électeurs ayant voté, 43 d'entre eux aient décidé in extremis de se détourner de la liste [des requérants] sous l'influence du tract litigieux».

§ 2. L'affichage électoral

La campagne électorale est également le théâtre d'incidents relatifs à l'affichage électoral, par exemple lors d'opérations de «sur-collage», de montages photographiques de toute sorte, voire encore d'installations de panneaux que certains candidats estiment trop partisans ou non assez apolitiques. Trois arrêts du Conseil d'État méritent ici d'être commentés.

Dans une première affaire, relative aux élections communales de la ville de Huy, les requérants prenaient un moyen du fait que, durant la période électorale, de nombreux panneaux avaient été placés sur le territoire communal⁴. Ces panneaux, portant, sur fond rouge, la mention «Huy, la Belle Ville qui bouge», annonçaient sur une (petite, selon les requérants)

partie de leur surface, diverses manifestations qui avaient lieu en novembre.

Selon les requérants, cette installation permettait à la liste socialiste de distiller «une propagande illicite, menée aux fins d'influencer le choix des électeurs et (...) susceptible d'avoir eu une influence sur le vote de ceux-ci».

Le Conseil d'État va rejeter leur demande, après avoir procédé à un examen pointu des circonstances concrètes de l'affaire⁵ et, plus précisément, au regard de la manière dont les campagnes électorales précédentes avaient été menées et les manifestations en question annoncées les années antérieures. Ainsi, il va décider que:

- l'utilisation du slogan «Huy, la Belle Ville qui bouge» et du rouge comme couleur de fond de l'affiche «n'est pas concluant(e)», étant donné que «le slogan figura(i)t précédemment dans des publications communales de 2004, associé à la couleur rouge, que l'affiche annonçant le Rallye du Condroz de 2006 est rouge et que les requérants eux-mêmes ont utilisé le rouge pour le sigle de la liste Ensemble ainsi que comme couleur dominante de leurs tracts électoraux»;
- s'agissant du contenu de l'affiche, l'on ne peut soutenir que les événements annoncés n'étaient qu'un prétexte, «dès lors qu'il s'agit de manifestations qu'il n'est pas anormal d'annoncer en septembre et que les caractères, contrairement à ce que les requérants prétendent, étaient bien lisibles»;
- même si, en comparaison avec les années précédentes, l'affichage a été massif et le format des panneaux plus important, «ces seuls éléments ne suffisent pas pour conclure que la campagne publicitaire incriminée, dont le concept n'était pas nouveau (...), aurait été une manœuvre illicite susceptible d'avoir altéré la liberté de vote d'un nombre significatif d'électeurs».

En rendant ledit arrêt, le Conseil d'État s'inscrit dans sa jurisprudence antérieure. En effet, dans un précédent arrêt concernant les élections communales de Nivelles, il avait déjà décidé, dans un cas d'espèce semblable, que de tels panneaux ne véhiculaient pas de message politique mais visaient uniquement à informer son lecteur de la survenance de manifestations populaires⁶. Par ailleurs, le Conseil d'État avait également

1. C.E., n° 167.710, 12 février 2007, *Élections Trois-Ponts* et C.E., n° 170.700, 2 mai 2007, *Élections Trois-Ponts*. Dans cette affaire, l'Auditeur avait été chargé, par le Conseil d'État, de procéder à des mesures d'instruction et de déposer un rapport complémentaire en application de l'article 8, al. 2, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État en cas de recours prévu par l'article 76bis de la loi électorale communale. Cette instruction portait sur une discordance entre le nombre d'électeurs ayant pris part au vote selon les registres du scrutin et le nombre des bulletins sortis des urnes au dépouillement... En ce qui concerne les mesures d'instruction, voir ci-après.

2. Et ce d'autant plus, souligne l'Auditeur, que les élections ayant lieu un dimanche, peu de personnes auront trouvé ce tract dans leur boîte aux lettres avant de partir voter.

3. Voir également, en ce sens, C.E., n° 23.117, 1^{er} avril 1983, *Élections Heuveland*; C.E., n° 22.910, 3 février 1983, *Élections Geel*; C.E., n° 51.649, 13 février 1995, *Élections Wareme*.

4. C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy*.

5. Comme le soulignaient déjà M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, («Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *op. cit.*, p. 156), «confronté à de nombreuses reprises à cette question, le Conseil d'État a su y apporter des réponses circonstanciées, en fonction des éléments propres à chaque cas d'espèce».

6. C.E., n° 51.970, 3 mars 1995, *Élections Nivelles*.



déjà décidé, lors d'un contentieux relatif aux élections communales de Pecq, qu'il était improbable que les électeurs se déterminent en fonction de la grandeur et du nombre de panneaux des affiches électorales¹.

La seconde affaire à remarquer a trait aux élections communales de *Saint-Nicolas*². Les faits de la cause étaient les suivants. Le Gouverneur de la province de Liège avait pris un arrêté de police interdisant toute propagande électorale sur la voie publique ou à proximité immédiate de celle-ci à des endroits autres que ceux déterminés pour les affichages par les autorités communales ou autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire. Une telle autorisation avait été donnée par l'A.L.E., l'Association Liégeoise d'Électricité, qui avait décidé de permettre aux partis politiques démocratiques de placer les affiches électorales sur ses poteaux électriques.

Cependant, le bourgmestre de la commune avait adopté une ordonnance de police, sur la base des articles 134, § 1^{er}, et 135, § 2, de la NLC, par laquelle il interdisait, de la fin septembre au jour de l'élection, l'apposition d'affiches à usage électoral sur la voie publique ainsi que, notamment, «*sur les poteaux d'éclairage public*»³. Une requête en suspension avait été introduite contre ladite ordonnance de police, mais avait été rejetée pour défaut d'extrême urgence⁴.

Le requérant soutenait que l'adoption de cette ordonnance avait certainement influencé la répartition des sièges entre les différentes listes, sans démontrer plus amplement cette affirmation. Plus précisément, comme le souligne le Conseil d'État, «*il n'apportait aucune précision et ne présentait aucune hypothèse quant aux déplacements de voix que [l'exécution de l'ordonnance] auraient pu provoquer et à leurs répercussions sur la répartition des sièges entre les listes*». Dans ces conditions, le Conseil d'État ne pouvait que déclarer le moyen non fondé.

La troisième et dernière affaire concernait les élections de *Meix-devant-Virton*⁵. Un requérant se plaignait du placardage, le jour de l'élection, d'une affiche électorale truquée, le montrant arrachant une affiche électorale d'une autre liste que la sienne. Le moyen fut déclaré non fondé après un examen concret de ladite affiche, versée au dossier. En effet, transposant à cette hypothèse sa jurisprudence constante en matière de tract électoral exposée ci-avant, le Conseil d'État a estimé que:

- d'une part, l'affiche ne présentait aucune gravité et n'était pas de nature à le discréditer aux yeux d'un électoralat raisonnable, accoutumé aux querelles électorales;

- d'autre part, le montage photographique en question s'avérait peu convaincant en ce qu'il ne permettait pas de vérifier ni si, comme mentionné sur l'affiche, le requérant était occupé à «*arracher une affiche électorale ou s'il n'était pas plutôt en train de coller l'une de ses affiches, ni, moins encore, si les dégradations du panneau d'affichage sont l'œuvre du requérant, celui-ci n'y apparaissant pas*».

§ 3. Les inaugurations et la distribution d'avantages matériels

La campagne électorale est également le moment choisi par certains hommes et femmes politiques pour offrir divers «avantages matériels» (petits déjeuners, drinks en tout genre...) afin d'obtenir le vote de certains électeurs indécis ou de s'assurer du vote de leurs partisans.

La jurisprudence du Conseil d'État en cette matière est bien établie et constante: l'offre de tels avantages n'est répréhensible que si les biens en question sont d'une valeur pécuniaire suffisamment élevée et si les destinataires constituent une catégorie facilement influençable⁶.

C'est ce qu'a rappelé le Conseil d'État à l'occasion du contentieux électoral de la Ville de *Huy*⁷. Les requérants (conseillers communaux de l'opposition lors de la précédente législature) prenaient un moyen de ce que, durant la campagne électorale, ceux-ci ne recevaient plus systématiquement les invitations pour des inaugurations alors que tel était le cas avant cette période. À l'occasion de ces manifestations, des boissons étaient servies et des livres étaient remis aux participants, ce qui était, selon eux, de nature à persuader des électeurs potentiels d'accorder leur vote au parti de la majorité.

Ce moyen sera rejeté par le Conseil d'État pour deux raisons principales.

Tout d'abord, même «*à supposer que [les requérants] aient été écartés intentionnellement de ces manifestations par la majorité sortante*», ceux-ci n'avaient pas démontré, ni même prétendu que cet ostracisme était susceptible d'avoir influé sur la liberté de vote d'un nombre d'électeurs tel qu'il soit plausible que la répartition des sièges entre les listes en aurait été affectée. Ce constat était également renforcé par le fait que les inaugurations litigieuses ne concernaient que des quartiers déterminés de la ville de Huy et non l'ensemble de la population de ladite entité. Ce qui rendait encore plus difficile à démontrer et soutenir l'impact de celles-ci sur les votes et, par la suite, sur la

1. C.E., n° 52.326, 20 mars 1995, *Élections Pecq*.

2. C.E., n° 167.466, 5 février 2007, *Élections Saint-Nicolas*.

3. Cette ordonnance avait pour seul objectif de compléter et préciser les dispositions réglementaires arrêtées par le Gouverneur et plus particulièrement l'interdiction d'afficher et d'apposer des panneaux d'affichage sur les poteaux d'éclairage public.

4. C.E., n° 163.260, 5 octobre 2006, *Élections Saint-Nicolas*.

5. C.E., n° 166.763, 16 janvier 2007, *Élections Meix-Devant-Virton*.

6. C.E., n° 93.446, 21 février 2001, *Élections Huy* commenté notamment par B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, pp. 7 et 8.

7. C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy*.



répartition des sièges entre les listes. À défaut de cette démonstration, le Conseil d'État n'avait d'autre choix que de déclarer non fondée la requête déposée devant lui.

En ce qui concerne la distribution de boissons et de livres lors desdites inaugurations, le Conseil d'État va considérer qu'elle ne constituait pas une pression illicite exercée sur les électeurs, de par sa faible valeur marchande. En effet, il ressortait des exemplaires joints au dossier que les ouvrages offerts «*s'apparentent plus à des brochures promotionnelles et touristiques concernant la Ville de Huy qu'à des ouvrages luxueux*». En d'autres termes, lesdits avantages ne pouvaient influencer sur le comportement des électeurs.

SECTION 2. LES DÉPENSES ÉLECTORALES

La loi du 7 juillet 1994¹ relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale interdit, d'une part, l'utilisation, pendant les trois mois précédant les élections, de certains moyens de propagande électorale, tels les cadeaux et gadgets (art. 7, § 1^{er}, 1^o), et, d'autre part, impose à chaque liste et à chaque candidat de limiter les dépenses² électorales à certains montants déterminés (art. 2 à 5)³.

Les réglementations régionales, reprenant à leur compte le prescrit de l'article 74bis, § 2, de l'ancienne loi électorale communale, prévoient la sanction de la violation desdites dispositions: un candidat élu qui aurait recouru à des procédés interdits par la loi ou qui n'aurait pas respecté les limitations de dépenses imposées peut être privé de son mandat par le Collège provincial ou le Collège juridictionnel ou, en degré d'appel, par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État a eu à connaître de quelques recours pris de la violation desdites dispositions. L'un de ceux-ci, relatif aux élections de la Commune de *Woluwe-Saint-Pierre*⁴, mérite particulièrement

notre attention, étant donné qu'a été ordonnée la privation d'un conseiller communal (plus particulièrement le bourgmestre élu de la commune), de son mandat, après un détour préjudiciel à la Cour constitutionnelle.

§ 1^{er}. La distribution de cadeaux

Le Conseil d'État a été saisi d'un recours⁵ concernant les élections de la Commune de *Woluwe-Saint-Lambert*⁶. Il visait à priver une conseillère communale de son mandat parce qu'elle aurait distribué des cadeaux durant les trois mois précédant les opérations électorales (art. 7, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 7 juillet 1994 précitée⁷).

La mandataire en question était la fondatrice, coordinatrice et éditrice responsable d'un périodique distribué «toutes boîtes» à l'attention de l'ensemble des habitants de la commune. Ledit journal a continué à être diffusé durant la campagne en vue des élections communales. Le caractère d'écrit électoral de celui-ci ne pouvait être contesté, comme le relève judicieusement le Conseil d'État. En effet, la candidate l'avait, elle-même, déclaré comme une dépense électorale en raison de l'augmentation de son tirage durant cette période et de la présence d'articles de fond. Cependant, durant la campagne, **un bon de réduction de un euro** était offert aux lecteurs pour un système de lavage destiné aux propriétaires de véhicules automobiles.

Le Conseil d'État va vérifier⁸, non pas si ledit bon de réduction pouvait être considéré comme un cadeau au sens de la disposition précitée⁹, mais bien s'il était susceptible de constituer «une pression morale» sur l'électeur¹⁰. Tel n'est pas le cas en l'espèce, au vu:

- de la valeur de l'avantage en question;
- du fait que le bon de réduction n'avait pas été offert par la candidate mais bien par l'exploitant du *car-wash* à qui les frais de son insertion avaient été facturés;

1. Pour un commentaire général de cette loi, voir L. IKER-DE MARCHIN, «Actualité du contrôle et du financement des partis politiques», *R.B.D.C.*, 1996, pp. 139 et s.

2. Sur la notion de dépenses électorales, voir C.E., n° 52.427, 20 mars 1995, *Élections Pecq*, ainsi que B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, *op. cit.*, pp. 9 et 10.

3. Pour la Région flamande, voir le décret du 7 mai 2004 concernant le contrôle des résultats électoraux et le respect des moyens pour l'élection du Parlement flamand, des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district. Sur cette réglementation, les auteurs se permettent de renvoyer à l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 10 juillet 2007, portant le n° 173.362 concernant les élections de Kortesseem. Dans celui-ci, le Conseil d'État souligne, à juste titre, l'existence d'une compétence parallèle entre le «Raad voor Verkiezingsbetwistingen» et la Commission de contrôle des dépenses électorales pour priver un candidat élu de son mandat en cas de violation des dispositions du décret du 7 mai 2004 précité. Voir également, C.E., n° 176.176, 25 octobre 2007, *Élections Wetteren*.

4. C.E., n° 178.632, 16 janvier 2008, *Élections Woluwe-Saint-Pierre*.

5. Sur la base de l'article 74bis, § 2, al. 1^{er}, du Code électoral communal bruxellois.

6. C.E., n° 170.893, 7 mai 2007, *Élections Woluwe-Saint-Lambert*.

7. L'art. 7, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994 dispose que: «§ 1^{er}. Pendant les trois mois précédant les élections provinciales, communales et de district et les élections directes des conseils de l'aide sociale ou à partir du jour de la convocation des électeurs en cas d'élections extraordinaires, les partis politiques, les listes et les candidats, ainsi que les tiers qui souhaitent faire de la propagande pour des partis, des listes ou des candidats: 1^o ne peuvent vendre ou distribuer des cadeaux et des gadgets; 2^o ne peuvent organiser des campagnes commerciales par téléphone; 3^o ne peuvent diffuser de spots publicitaires à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma; 4^o ne peuvent utiliser des panneaux ou affiches à caractère commercial; 5^o ne peuvent utiliser des panneaux ou affiches à caractère non commercial de plus de 4 m²».

8. Après avoir déclaré irrecevable le moyen en tant qu'il était pris de la violation de l'article 149 de la Constitution, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation (voir ci-dessous),

9. En effet, selon le Conseil d'État, «sans qu'il soit besoin de rechercher si l'insertion de bons de réduction d'un montant de un euro dans des documents électoraux équivaut à la distribution de «cadeaux» [interdite au sens de l'article 7, § 1^{er}]».

10. Dans le même sens, voir C.E., n° 51.727, 22 février 1995, *Élections Huy* déjà cité.



- «et surtout», du fait que l'annonce promotionnelle paraissait de façon récurrente depuis plusieurs années (2004) en dehors de toute campagne électorale dans le bulletin d'information communal et qu'il était contenu encore dans d'autres journaux «toutes boîtes» distribués dans la commune. Il était donc loin d'avoir été distribué uniquement en période suspecte au sens de la disposition visée au moyen.

La requête fut donc déclarée non fondée et l'élue communale n'a pas été privée de son mandat, contrairement à ce qu'a décidé le Conseil d'État lors du contentieux relatif aux élections de *Woluwe-Saint-Pierre*¹.

Dans cette seconde affaire, le requérant poursuivait la réformation de la décision du collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale qui l'avait privé de son mandat de conseiller communal parce qu'il avait, d'une part, dépassé le montant des dépenses électorales autorisées et, d'autre part, distribué des cadeaux ou gadgets durant la période suspecte précédant les élections. L'on examinera ci-après (§ 2) le premier reproche.

Il invoquait, devant la juridiction administrative, l'incompétence *ratione temporis* dudit collège aux motifs que, ayant dépassé le délai imparti (trente jours²) au moment où il a rendu sa décision, celui-ci n'était plus compétent pour décider de le priver de son mandat de conseiller communal³.

Le Conseil d'État, dans son arrêt du 7 mai 2007⁴, avait considéré que ledit délai imparti au collège pour se prononcer est un délai d'ordre⁵ qui ne peut être censuré qu'en cas de dépassement d'un terme raisonnable. Tel n'était cependant pas le cas en l'espèce. Cependant, une question préjudicielle fut posée à la Cour constitutionnelle concernant une différence de traitement entre les conseillers communaux selon que leur mandat est mis en cause à l'occasion d'une réclamation contre l'élection ou d'une réclamation fondée sur la loi du 7 juillet 1994 relative aux dépenses électorales. En effet, dans la première hypothèse, le dépassement du délai imparti au collège juridictionnel bruxellois a pour conséquence de rendre définitif le résultat des élections communales. Dans la seconde hypothèse, le collège resterait compétent pour priver de son mandat l'élue communal.

La Cour constitutionnelle va, comme à son habitude, procéder en deux temps. Premièrement, elle examine si la différence de traitement entre les deux

catégories repose sur un critère objectif. Deuxièmement, elle va analyser si le but poursuivi par la différence de traitement est susceptible d'une justification raisonnable.

La réponse fut positive pour les deux questions. Pour fonder la première, elle se base sur la nature différente des deux types de réclamations qui peuvent être introduites devant le Collège juridictionnel. Celles-ci ont des objets différents amenant à des sanctions différentes. Ce raisonnement est schématisé par le tableau ci-dessous.

	La réclamation relative à l'élection	La réclamation relative aux dépenses électorales
Objet de la réclamation portée en première instance	L'organisation des élections, le comptage des bulletins, les atteintes éventuelles à la liberté de vote, des erreurs dans les convocations ou sur les bulletins de vote	Sanctionner le comportement d'un candidat à l'élection qui n'aurait pas respecté les dispositions particulières relatives aux dépenses électorales
Sanction pouvant être prononcée à l'issue de la procédure en première instance	Peut aboutir soit à l'annulation de l'élection, soit à la modification de la répartition des sièges entre les listes ou de l'ordre des conseillers élus ou des suppléants	A pour seul effet de priver, le cas échéant, le candidat de son mandat, cette privation ne nécessitant pas l'organisation de nouvelles élections puisque le conseiller communal privé de son mandat est remplacé au sein du conseil communal par le premier suppléant de sa liste.

La disposition poursuit également un but légitime : assurer la continuité des autorités publiques communales. C'est, en effet, afin de ne pas retarder l'installation et l'entrée en fonction du conseil communal et afin de protéger la sécurité juridique de l'élection de l'ensemble des candidats que le Collège juridictionnel statue dans un délai de rigueur de trente jours suivant l'introduction de la réclamation électorale.

Sur la base de cette réponse, le Conseil d'État va considérer que le collège juridictionnel n'était pas privé de sa compétence de statuer sur le recours lorsqu'il a adopté la décision litigieuse.

Quant au fond, il était reproché au requérant d'avoir offert, en sa qualité de bourgmestre, une cinquantaine d'abonnements à la piscine pendant la période suspecte de trois mois précédant les élections. Dans son arrêt, le Conseil d'État a confirmé la position de la juridiction de première instance et a constaté que la violation de l'article 7, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 7 juillet

1. C.E., n° 178.632, 16 janvier 2008, *Élections Woluwe-Saint-Pierre*. Cet arrêt avait été précédé, le 7 mai 2007, d'un premier arrêt (n° 170.895) sursoyant à statuer et posant deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. La Cour y a répondu dans son arrêt n° 111/2007 du 26 juillet 2007.

2. L'art. 75, § 1^{er}, al. 4, du Code électoral communal bruxellois, selon lequel le collège doit statuer dans les trente jours de la réclamation et l'al. 5 de la même disposition, selon lequel la réclamation doit être considérée comme rejetée si aucune décision n'a été prise dans le délai.

3. Le collège avait décidé que l'article 75, § 1^{er}, al. 4, du Code électoral communal bruxellois, selon lequel le collège doit statuer dans les trente jours de la réclamation et l'alinéa 5 de la même disposition, selon lequel la réclamation doit être considérée comme rejetée si aucune décision n'a été prise dans le délai, n'étaient pas applicables au recours dont il était saisi et que «le délai de 90 jours à compter de la réception de la réclamation stipulé à l'article 6 de l'arrêté du 17 septembre 1987, reste applicable en l'espèce».

4. C.E., n° 170.895, 7 mai 2007, *Élections Woluwe-Saint-Pierre*.

5. Sur la différence entre délai d'ordre et délai de rigueur, voir Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 101.

1994 précitée était établie. Les abonnements en question constituaient bel et bien des cadeaux prohibés au sens de ladite disposition. Pourquoi? Parce qu'au vu de la valeur «non négligeable d'environ 150 euros» chacun, cette distribution était «de nature à influencer en sa faveur les familles et l'entourage des enfants bénéficiaires [à savoir des habitants de logements sociaux], même si elle ne s'accompagnait pas d'un message électoral spécifique». En d'autres termes, deux éléments factuels ont convaincu le Conseil d'État que la distribution dudit abonnement était susceptible d'influencer des électeurs potentiels: sa valeur et le public à qui il était destiné¹.

À remarquer que, à cette occasion, le Conseil d'État n'a pas suivi l'argument présenté devant lui selon lequel la distribution prohibée était, en réalité, l'achèvement d'une politique sociale menée par le centre sportif plus d'un an avant le début de l'élection et que ce n'était que fortuitement que certains dossiers n'avaient abouti qu'en cours de période réglementée. Il suffit donc que les faits reprochés se matérialisent durant ladite période, même s'ils ne constituent que l'issue d'un processus commencé précédemment².

§ 2. Le dépassement du montant de dépenses électorales

Outre l'offre de cadeaux durant la période suspecte précédant les élections, l'ancien bourgmestre de Woluwe-Saint-Pierre risquait également de perdre son mandat de conseiller communal pour cause de dépassement du montant des dépenses électorales autorisées (art. 3, § 1^{er} et § 2, de la loi du 7 juillet 1994).

Différents faits lui étaient reprochés, notamment une cession illégale de quotas (A), une sous-évaluation (B) et la non-déclaration de dépenses (C).

A. Les quotas de dépenses entre colistiers

La loi du 7 juillet 1994 précitée autorise les candidats d'une même liste à conclure entre eux des conventions quant aux dépenses engagées pour une campagne électorale commune. Sont visées par là, par exemple, les dépenses relatives à des affiches reprenant les photos d'un ou plusieurs candidats.

Le requérant avait conclu ce type de convention avec les candidats de sa liste. Aux termes de celles-ci, un montant de seulement **1 euro** serait imputé sur son quota pour les dépenses en question, le reste étant à charge de ses colistiers.

Les parties intéressées soutenaient que cette convention masquait, en réalité, une «cession de quotas» de dépenses, interdite par la réglementation en question. Le Conseil d'État a rejeté cette argumentation parce que, principalement, il estimait qu'il ne lui appartenait pas d'exercer son contrôle sur les modalités de répartition convenues entre les candidats, étant donné que «cette répartition relève de la liberté stratégique de la liste au demeurant limitée par le quota de chaque candidat».

Pour arriver à cette conclusion, l'autorité administrative a recherché, dans les travaux préparatoires, la *ratio legis* de la disposition légale en question. Interprétant les documents parlementaires, elle décida que le législateur a souhaité laisser aux candidats la liberté de s'entendre entre eux pour déterminer comment se fera, dans leurs déclarations de dépenses respectives, l'imputation des dépenses de propagande commune³.

En outre, l'on ne pouvait parler, en l'espèce, d'une cession pure et simple d'une partie d'un quota de dépenses autorisées étant donné que les autres colistiers du requérant profitaient également de la publicité en question en apparaissant dans les messages concernés.

Sur ce point, remarquons que le Conseil d'État a profité de l'occasion pour souligner que la réglementation n'impose aucunement qu'il existe une relation de proportionnalité entre la part des dépenses imputées sur le quota d'un candidat et la part de propagande dont il bénéficie. Par conséquent, en l'espèce, l'imputation d'un unique euro sur le quota du requérant ne pouvait être critiquée.

B. Comment évaluer les dépenses électorales?

Il était également reproché au requérant d'avoir sous-évalué les dépenses engagées pour sa campagne électorale. Ce fut l'occasion pour le Conseil d'État de rappeler la manière dont ladite évaluation doit être réalisée.

L'article 6, § 4, de la loi du 7 juillet 1994 prévoit que les dépenses et engagements financiers doivent être imputés au prix du marché. Cette dernière notion doit, selon la juridiction administrative, s'entendre «dans le sens d'un prix raisonnable, justifié d'un point de vue commercial».

En pratique, la preuve d'une imputation à un prix inférieur à celui du marché doit être apportée par celui

1. D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, p. 554, qui, renvoyant à l'arrêt n° 18.145 du 1^{er} mars 1977, *Élections Coxyde*, soulignait «qu'il ressort de cette jurisprudence que le Conseil d'État accorde une attention particulière, pour juger de l'atteinte à la liberté de vote, à la catégorie sociale qui est visée par le procédé de propagande».
2. *Comp.* avec C.E., n° 176.176, 25 octobre 2007, *Élections Wetteren*. Dans cet arrêt, le requérant se plaignait de ce qu'un parti politique, durant la période suspecte précédant les élections, avait distribué gratuitement un livre sur le territoire communal. Ledit livre concernait l'action politique du Premier ministre belge. Le Conseil d'État a rejeté le moyen, prenant en compte, d'une part, que si le livre avait bien été distribué en période suspecte, c'était dû au recommencement des élections communales qu'il avait invalidées précédemment (C.E., n° 168.173, 22 février 2007, *Élections Wetteren*) et, d'autre part, parce qu'aucun passage de ce livre ne concernait la situation politique locale.
3. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1993-1994, n° 1386/1, p. 5: «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».



qui s'en prévaut, en l'espèce les parties intéressées¹. L'élu dont les dépenses sont contestées (ici le requérant) dispose, lui, de la possibilité de verser au dossier tout document utile à contredire ladite affirmation. Dans le cas d'espèce, le Conseil d'État a jugé, les parties intimées ne déposant aucun document probant, que les documents versés par le requérant suffisaient à démontrer que lesdites dépenses n'avaient pas été évaluées manifestement trop bas.

C. La non-déclaration de dépenses électorales

Un problème récurrent qu'a à connaître le Conseil d'État est celui des articles parus dans la revue communale locale, distribuée en «toutes boîtes» pendant la période précédant les élections².

Sont-ils à considérer comme des messages de propagande électorale?

S'il devait être établi qu'il s'agit bien de tels messages, les dépenses y relatives doivent être déclarées par le candidat concerné.

L'article 6, § 2, de la loi du 7 juillet 1994 détermine les conditions pour qu'une publication «dans un quotidien ou un périodique» d'un article ne soit pas considérée comme une dépense de propagande électorale:

- il doit s'agir d'un article dont le contenu informatif est incontestable et dépourvu de connotation électorale;
- la publication en question doit s'effectuer de la manière et selon les mêmes règles qu'en dehors de la période électorale, sans paiement, rétribution, ni promesse de paiement ou de rétribution;
- le quotidien ou le périodique supportant la publication ne peut avoir été créé pour ou en vue des élections;
- la diffusion et la fréquence de la publication doivent être les mêmes qu'en dehors de la période électorale.

Le Conseil d'État considère, si ces conditions sont remplies, que l'article litigieux «n'apparaît pas comme étant de nature à influencer favorablement le résultat d'un parti politique, d'une liste ou de leurs candidats, de sorte que sa publication ne peut (...) être considérée comme une dépense électorale»³.

En l'espèce, un périodique d'information, mensuel, distribué gratuitement toutes boîtes sur le territoire de la Commune de Woluwe-Saint-Pierre contenait différents articles dans les numéros distribués en septembre et octobre 2006. Ces articles, selon les parties intéressées, constituaient, en réalité, de la propagande électorale favorable au bourgmestre, requérant devant le Conseil d'État dans le cas d'espèce. Or, le bourgmestre ne les avait pas déclarés dans sa liste de dépenses électorales.

Le Conseil d'État va vérifier si les articles en question étaient des articles de fond, c'est-à-dire «s'ils relèvent de l'information ou s'ils sont destinés à transmettre un message de propagande électorale». À cette occasion, il va, article par article, examiner si ceux-ci constituent un message de propagande électorale dont le coût devait être déclaré en tant que dépense électorale. Le tableau suivant classe lesdits articles, en détaillant, pour chacun, s'il présente ou non un caractère électoral et le raisonnement du Conseil d'État pour arriver à cette conclusion.

Type d'article	Qualification par le Conseil d'État et raisonnement de celui-ci
Un article, d'une page, signé par l'administratrice d'une ASBL contre les nuisances d'avions, dont le bourgmestre/requérant était le président. Ledit article relatait le «combat» mené depuis quinze ans contre lesdites nuisances, notamment les recours juridictionnels. Certains passages de l'article concernaient l'action du requérant/bourgmestre.	Il s'agit là d'un article qui constitue un message de propagande électorale, au regard des éléments suivants: – cet article critique, tous partis confondus, les ministres en charge du plan de dispersion des vols et des membres du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale; – il s'agit d'un sujet auquel les habitants de la commune sont particulièrement sensibles; – la manière dont est présentée l'action du requérant et «l'hommage appuyé» qui lui est rendu. Par conséquent, il est «raisonnable d'ajouter aux dépenses électorales du [requérant/bourgmestre] le coût de la page publiée, à concurrence de la moitié».
Un article, signé par le requérant en sa qualité de bourgmestre intitulé «Une gestion efficace et transparente – on ne change pas une équipe qui gagne».	Cet écrit constitue une propagande électorale. Le requérant avait porté le coût de celui-ci à concurrence d'une demi-page dans sa déclaration de dépenses électorales.
Un reportage concernant un nouveau terrain de sport synthétique.	Ce reportage sera, partiellement, qualifié de message de propagande électorale. En effet, s'il relève de l'information en tant qu'il présente les nouveaux aménagements sportifs aux habitants de la commune, sa connotation électorale est également marquée, en ce que, «illustré de photos, il souligne les mérites de la politique sportive du bourgmestre».
Un article relatant la visite du requérant et de deux échevins, tous trois candidats aux élections, à l'atelier d'une artiste.	Le Conseil d'État va considérer qu'il ne constitue pas un message de propagande électorale, étant donné le «ton parfaitement neutre» de celui-ci ⁴ .

Il découle de manière incontestable dudit tableau que le Conseil d'État bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il est amené, comme en l'espèce, à statuer au plein contentieux sur une privation éventuelle de mandat. Ce **pouvoir d'appréciation** est large-

1. En ce sens, C.E., 168.592, 8 mars 2007, *Élections Affligem*.

2. Voir B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, p. 10.

3. C.E., n° 93.947, 13 mars 2001, *Élections Colfontaine*.

4. À rapprocher de l'arrêt C.E., n° 94.894, 24 avril 2001, *Élections Wetteren* concernant un avant-propos signé par un échevin concerné par le thème de la brochure.



ment confirmé tant par la doctrine¹ que par la jurisprudence².

Après avoir procédé à l'identification des articles à connotation électorale, le Conseil d'État va rajouter le montant représentant chacun de ces articles aux dépenses électorales déclarées par le requérant. En l'espèce, cette addition a pour conséquence que celui-ci vient à dépasser le montant maximum de dépenses qui lui était autorisé: **la violation de l'article 3, § 2, de la loi du 7 juillet 1994 est donc établie.**

Il convient de remarquer que le Conseil d'État ne va pas ajouter le montant du dépassement imputable au [seul] requérant aux montants déclarés par la liste, ce qui aurait entraîné le dépassement du montant maximum autorisé en ce qui la concerne, car «*ce n'est pas parce que l'article 74bis, § 2, al. 2, du Code électoral communal bruxellois prévoit qu'un candidat élu en tête de liste communale peut être privé de son mandat s'il ne respecte pas les dispositions de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994 que les dépassements de dépenses de ce candidat «peuvent être indifféremment imputés» à ce dernier ou à la liste*». En d'autres termes, la liste du requérant/bourgmestre est immunisée des conséquences d'une absence de déclaration de dépenses électorales de ce dernier.

§ 3. Le pouvoir d'appréciation du Conseil d'État

La dernière étape du raisonnement du Conseil d'État, en ce qui concerne le non-respect des dispositions de la loi du 7 juillet 1994, consiste à apprécier s'il y a lieu de priver ou non l'élu de son mandat. En effet, la réglementation électorale ne lui impose pas d'ordonner d'office cette sanction. Le Conseil d'État souligne «*qu'il y a lieu de tenir compte à cet égard de la gravité des faits et de la bonne foi du candidat*»³ et de respecter, à cette occasion, un juste rapport de proportionnalité entre les faits reprochés et une sanction aussi grave que la privation d'un mandat politique.

À remarquer également que cette sanction n'est pas subordonnée à la démonstration que les dépenses excessives ont pu effectivement influencer le résultat de l'élection: il suffit que les dépenses engagées aient eu

pour but d'influencer les électeurs en faveur d'un candidat.

Le Conseil d'État ne va trouver, en l'espèce, aucune circonstance atténuante au requérant, en se basant sur l'expérience et le passé politique, de plus de trente ans, de celui-ci.

Il ne pouvait donc «*sérieusement prétendre que le caractère électoral des messages publiés lui aurait échappé et que sa bonne foi aurait été surprise*», surtout que le dépassement du montant maximum autorisé atteignait les 80 %⁴. En ce qui concerne les cadeaux (voir ci-avant), la même bonne foi «*ne peut être admise tant en raison de leur nombre, de la valeur significative qu'un ou plusieurs abonnements représente pour une famille aux revenus modestes, que de l'insistance avec laquelle ces abonnements ont été présentés comme offerts par le bourgmestre*».

Les manquements à la loi du 7 juillet 1994 étant établis à charge du requérant, le Conseil d'État a décidé de priver le requérant de son mandat de conseiller communal⁵.

Chapitre II. Les opérations préalables au vote

Le Conseil d'État a eu à connaître d'un cas d'espèce où un requérant se plaignait de ce qu'une candidate avait fait figurer, à l'occasion des élections de *Meix-devant-Virton*⁶, le nom de son compagnon, personne bien connue dans l'entité, sur le bulletin de vote.

L'argument ne trouva pas écho auprès de la juridiction administrative. En effet, même si la réglementation électorale prévoit que le candidat à l'élection ou le candidat marié ou mariée, veuf ou veuve peut faire suivre son nom de celui de son conjoint décédé sur l'acte de présentation, le requérant n'avait pas établi que cette irrégularité aurait constitué pour ladite can-

1. A.-E. BOURGAUX *et al.*, «Chronique de jurisprudence: les élections communales du 8 octobre 2000», *op. cit.*, p. 266.

2. C.E., n° 51.770, 24 février 1995, *Élections Tubize*.

3. Voir C.E., n° 94.686, 11 avril 2001, *Élections La Louvière*: «*Considérant cependant qu'en prévoyant à l'article 74bis, § 2, al. 1^{er}, de la loi électorale communale, qu'un candidat «peut» être privé de son mandat, le législateur a conféré aux juridictions appelées à prononcer cette sanction un pouvoir d'appréciation qui tient compte de la gravité de l'infraction et justifie une sanction aussi grave que la privation d'un mandat effectif*» (c'est nous qui soulignons).

4. Ce qui constitue, pour le Conseil d'État, «*un montant important*».

5. Seule sanction prévue par la loi. Remarquons que le C.E. avait, par l'arrêt n° 170.895 du 7 mai 2007, posé une seconde question préjudicielle à la Cour constitutionnelle formulée comme suit: «*l'article 74bis, § 2, du Code électoral communal bruxellois viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en établissant une différence de traitement entre les mandataires politiques suivant qu'ils participent aux élections législatives ou aux élections communales, en ce qu'il prévoit la possibilité de priver de son mandat un candidat aux élections communales qui n'aurait pas respecté les dispositions des articles 3, § 2, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et de district et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale ou de l'article 23, § 2, précité, alors que pareille possibilité de privation de mandat n'existe pas à l'égard des candidats aux élections législatives, puisque cette sanction spécifique n'est pas prévue par la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la compatibilité ouverte des partis politiques?*». La Cour constitutionnelle a répondu, dans son arrêt n° 111/2007 précité, qu'il n'y avait pas de violation du principe d'égalité étant donné que la différence de traitement entre les deux catégories de personnes trouvait sa source «*dans l'application de normes de législateurs différents à des personnes exerçant des fonctions différentes. Une telle différence ne saurait en soit être considérée comme contraire au principe d'égalité et de non-discrimination*».

6. C.E., n° 166.763, 16 janvier 2007, *Élections Meix-Devant-Virton*.



didate un avantage tel qu'il aurait pu influencer la répartition des sièges entre les différentes listes¹.

Dans une autre affaire, concernant les élections de *Charleroi*, le requérant avait introduit une réclamation devant le collège provincial dénonçant la privation, pour son parti, du numéro de liste qui lui avait été attribué lors du tirage régional ainsi que du droit d'utiliser son sigle usuel². Cette irrégularité, selon lui, avait créé une confusion dans l'esprit de l'électeur et avait donc incontestablement eu une incidence sur la répartition des sièges.

Le Conseil d'État va, justement, constater que ladite privation trouvait son origine dans le fait que le parti lui-même était resté en défaut de désigner, comme le prévoyait la réglementation électorale³, la personne habilitée à authentifier les listes de candidats qu'il reconnaît. Par conséquent, poursuit-il, «*le bureau communal de Charleroi a fait une juste et régulière application de l'article (...)*» qui prévoyait que, à défaut de ladite formalité, le bureau «*écarte d'office l'utilisation du sigle protégé et du numéro d'ordre commun*».

Il est intéressant de souligner que le collège provincial avait rejeté la réclamation portée devant lui en première instance, arguant que le requérant aurait pu utiliser la voie du référé judiciaire afin d'éviter le préjudice prétendument subi⁴. Sur ce point, l'Auditeur du Conseil d'État était d'avis que, la réglementation ne prévoyant aucun recours contre pareille décision, le requérant ne pouvait se prévaloir d'un droit subjectif à exiger lors des élections le sigle et le numéro litigieux, de telle manière que les juridictions judiciaires n'auraient pas été en mesure de statuer, étant sans juridiction⁵. Le Conseil a, sur ce point, suivi l'Auditeur, sans que cette décision influence la solution à donner au cas d'espèce étant donné que, comme nous le verrons ci-après, l'objet de la requête excédait sa compétence⁶.

Chapitre III. Les opérations de vote

L'on rappellera ici l'importance du procès-verbal du bureau de vote et la présomption de régularité qu'il emporte (section 1^{re}). Ensuite, on examinera quelques cas d'espèce survenus lors des dernières opérations électorales (sections 2 et 3).

SECTION 1^{RE}. LE PROCÈS-VERBAL DU BUREAU DE VOTE

À l'issue du scrutin, chaque bureau de vote rédige son procès-verbal. Outre les mentions relatives au nombre de votes enregistrés, celui-ci peut également mentionner les difficultés survenues au cours des opérations de vote.

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, une présomption de régularité⁷ s'attache au procès-verbal signé sans la moindre réserve, notamment de la part des témoins des listes présents dans les bureaux de vote:

«*lorsque les procès-verbaux des opérations électorales sont signés sans réserve par tous les membres du bureau et témoins, les opérations de dépouillement sont présumées s'être déroulées régulièrement et (...) cette présomption ne saurait être renversée que par les allégations étayées de preuves ou par des éléments certains et concordants*»⁸.

Cette présomption ne peut être renversée que par des éléments concrets⁹.

Cette jurisprudence constante fut confirmée par le Conseil d'État, saisi d'un recours par lequel le requérant se plaignait de l'attitude partielle de certains présidents et assesseurs de bureau de vote¹⁰. Les procès-verbaux ne relatant aucun incident de nature à accréditer ledit soupçon, la juridiction administrative considéra le moyen non fondé.

Dans une optique contentieuse, l'on ne peut donc qu'encourager les témoins de parti¹¹ à mentionner, au procès-verbal, toute remarque ou observation concer-

1. Cet arrêt est à rapprocher de celui portant le n° 51.390, rendu le 27 janvier 1995, concernant les élections communales de Saint-Georges-sur-Meuse, à l'occasion duquel le Conseil d'État a considéré que l'erreur consistant à reproduire sur le bulletin de vote le prénom du père du candidat et non celui du candidat même était de nature à modifier le résultat de l'élection. Voir cependant, *contra*, C.E., n° 14.720, 12 mai 1971, *Élections Ruiselede*.

2. C.E., n° 166.980, 22 janvier 2007, *Élections Charleroi*.

3. À savoir les articles L4142-28, § 4, ou L4142-30, § 2, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

4. A.-E. BOURGAUX *et al.*, «Chronique de jurisprudence: les élections communales du 8 octobre 2000», *op. cit.*, p. 264.

5. C'est également ce qu'a décidé Monsieur le Président du Tribunal de Première Instance de Namur, saisi sur requête unilatérale: «*Les juridictions de l'ordre judiciaire connaissent exclusivement du contentieux des droits subjectifs de nature civile; elles connaissent, en règle, du contentieux des droits subjectifs de nature politique, sauf si le législateur a soustrait tout ou partie de ce contentieux à leur juridiction pour l'attribuer à d'autres, de l'ordre administratif notamment. La question est de savoir si l'on se trouve en présence d'une demande relative à un droit subjectif. Si tel devait être le cas, il s'agirait assez naturellement d'un droit subjectif de nature politique, étant intimement lié au contentieux électoral*». Selon Monsieur le Président, «*s'agissant de la reconnaissance des sigles ou logos des formations politiques, ainsi que de l'attribution du numéro de liste qui figurera sur les bulletins remis aux électeurs, chaque liste a le droit de se voir octroyer pour autant qu'elle en remplisse les conditions fixées par la loi, un sigle autorisé ainsi qu'un numéro, ce dernier étant tiré au sort*». «*Ce droit subjectif n'a pas été violé. Par contre, il ne peut conférer aux requérants devant le Conseil d'État un droit subjectif à pouvoir exiger, positivement et à l'exclusion de toute appréciation en opportunité, une autre décision de la part du bureau compétent pour ces questions*».

6. Sur la question de la compétence du Conseil d'État, voir ci-après.

7. M. VERDUSSEN, *Le droit des élections communales*, Bruxelles, NEMESIS, 1988, p. 125. Voir également C.E., n° 91.922, 21 décembre 2000, *Élections Farciennes*.

8. Notamment C.E., n° 93.408, 20 février 2001, *Élections Gembloux*; C.E., n° 90.310, 20 février 2001, *Élections Molenbeek*.

9. Voir notamment C.E., n° 93.768, 7 mars 2001, *Élections Gerpinnes*.

10. C.E., n° 167.466, 5 février 2007, *Élections Saint-Nicolas*.

11. Sur le rôle des témoins de parti à l'occasion d'élections, voir C.E., n° 168.173, 22 février 2007, *Élections Wetteren*.



nant une éventuelle irrégularité survenant lors des opérations de vote.

SECTION 2. CAS D'ESPÈCE: UNE ERREUR D'IMPRESSION SUR LES BULLETINS DE VOTE

À l'occasion des élections de la Ville de Huy¹, les acteurs électoraux ont eu la mauvaise surprise de constater que les bulletins de vote destinés au scrutin communal comportaient une erreur d'impression. Plus précisément, une liste avait reçu un autre numéro que celui qui lui avait été attribué, ce numéro étant, selon les requérants, le numéro régional d'une autre liste. Cette erreur de numérotation avait été actée dans les procès-verbaux de la quasi-totalité des bureaux de vote.

Les requérants soutenaient que cette erreur avait perturbé les opérations de vote:

- des électeurs auraient accordé par erreur leur vote à une autre liste;
- des électeurs auraient pu être découragés et ne se seraient pas présentés au bureau de vote, les opérations électorales ayant commencé tardivement et la radio ayant annoncé, le matin des élections, qu'à la suite de ladite erreur, le scrutin pourrait être reporté;
- le président d'un des bureaux de vote aurait informé chaque électeur de l'erreur d'impression.

Saisi du recours, le Conseil d'État a constaté que l'erreur de numérotation était bel et bien établie. Il ne va cependant pas accueillir la requête en annulation portée devant lui, aucun des moyens invoqués ne s'avérant fondés.

En effet, le Conseil d'État ne peut annuler les élections que pour cause d'irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes. En l'espèce, cela impliquerait que l'erreur d'impression du numéro ait entraîné un déplacement de 346 voix vers une autre liste de manière à lui attribuer un siège supplémentaire.

La juridiction administrative soulève, à juste titre, que ladite erreur ne peut avoir influencé que les électeurs qui ont voté en tête de liste. Or, la liste «bénéficiaire» de l'erreur de numérotation avait remporté 545 suffrages. Le Conseil d'État va considérer qu'il n'est pas plausible que, sur 545 électeurs, 346, soit plus de 60 %, aient pu raisonnablement être induits en erreur. L'électeur normalement informé, une fois dans l'isoloir, aurait été attentif au sigle des partis politiques et à son graphisme particulier, qui «*l'auraient vraisemblablement amené à identifier le parti concerné*».

En ce qui concerne l'argument tiré du découragement des électeurs, le Conseil d'État va rappeler sa jurisprudence selon laquelle, le vote étant obligatoire, la longueur des files d'attente engendrées par une éventuelle erreur de même qu'une spéculation des médias quant au sort des élections ne sont pas des excuses pour se dérober à son devoir électoral².

Enfin, la circonstance que le président d'un bureau de vote a informé chaque électeur de l'erreur d'impression, «*ne saurait être retenue en tant qu'irrégularité susceptible d'avoir influencé les électeurs en faveur [d'une liste], dès lors que cette initiative pourrait aussi être considérée comme ayant évité que des électeurs [de l'autre liste] ne votent par erreur pour ce parti*».

SECTION 3. CAS D'ESPÈCE: L'INTERFÉRENCE DE TÉMOINS DE PARTI DANS DES BUREAUX DE VOTE

Un requérant se plaignait de ce que des témoins de parti – également candidats aux élections communales – avaient été membres de bureaux de vote à l'occasion des élections communales de Wetteren³.

Plus précisément, le requérant reprochait auxdits témoins d'avoir eu **un contact direct avec les électeurs**, en prenant, à l'entrée des bureaux de vote, leurs convocations et cartes d'identité et en annonçant leur numéro et leur nom, tâches qui incombent au secrétaire ou à l'assesseur du bureau de vote. Il soutenait également que ces faits constituaient une apparence de partialité qui était susceptible d'être considérée par des électeurs influençables comme une menace. De par le nombre de bureaux de vote où ces faits avaient été constatés (6 sur 27) et au regard de la circonstance qu'un déplacement de seulement 13 voix de la liste à laquelle appartenaient les témoins à la liste des requérants entraînait le basculement d'un siège en faveur de cette dernière, le requérant soutenait que les élections devaient être annulées.

Le Conseil d'État, après avoir constaté que les faits étaient établis, va considérer que même si, formellement, les témoins ne faisaient pas partie des bureaux de vote, il était possible qu'ils aient été perçus comme étant membres de ceux-ci, ayant accompli des actes de nature électorale relevant de la responsabilité des membres composant lesdits bureaux. Rappelant à cet effet son arrêt relatif aux élections de Ninove⁴, il va décider que cette situation a pu influencer un nombre d'électeurs suffisant pour modifier la répartition des sièges entre les listes (un déplacement de 13 voix suffisait). Pour cette raison, le Conseil d'État a prononcé l'annulation desdites élections communales.

1. C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy*.

2. C.E., n° 93.710, 2 mars 2001, *Élections Frasnes*; C.E., n° 93.201, 12 janvier 2001, *Élections Veurne*.

3. C.E., n° 168.173, 22 février 2007, *Élections Wetteren*.

4. C.E., n° 32.952, 20 juillet 1989, *Élections Ninove*.



Chapitre IV. Le vote automatisé

Le recours au vote automatisé pour les élections communales a, de nouveau¹, engendré une série de recours devant le Conseil d'État. L'on rappellera que la matière est régie par la loi du 11 avril 1994.

Signalons qu'il est vain, pour des requérants, de se plaindre de l'opportunité du vote électronique. Le Conseil d'État a, par le passé, déjà souligné que cette question ressort du débat parlementaire².

Il l'a rappelé à l'occasion de ses arrêts concernant les élections de Fléron³ et de Liège⁴:

«que les arguments soulevés excèdent toutefois la compétence du Conseil d'État en matière de contentieux électoral; qu'ainsi, il [ne lui]appartient pas de se prononcer sur «la régression qu'apportent les systèmes de vote électronique au niveau du contrôle réel, concret et effectif des opérations de vote et de dépouillement», sur «l'absence totale de transparence démocratique», s'agissant de critiques générales et abstraites du système de vote automatisé;»

«la critique générale concernant le système de vote automatisé institué par la loi du 11 avril 1994 (...), dont notamment une critique de la question du contrôle démocratique ou de la conception des logiciels et des procédures. De telles critiques relèvent du débat parlementaire et non du contrôle opéré par le C.E. dans le cadre du contentieux électoral».

L'arrêt rendu concernant les élections de la Commune d'Ixelles mérite toute notre attention⁵. Dans celui-ci, le Conseil d'État va déclarer le recours non fondé alors qu'il avait pourtant constaté qu'étaient établies les irrégularités invoquées par le requérant⁶, à savoir que:

- les enveloppes permettant la mise en route des bureaux de vote n'avaient pas été remises par le président du bureau principal contre récépissé à chacun des bureaux de vote la veille de l'élection, mais étaient restées en possession d'agents communaux⁷;
- les présidents des bureaux de vote avaient donné procuration pour procéder au démarrage de l'urne

et des machines à voter à des agents communaux, qui ne font pas partie des organes prévus par la loi électorale;

- une urne et des cartes non utilisées avaient été abandonnées dans les bureaux de vote après les opérations de clôture.

Cet arrêt se distingue de celui rendu le 2 mars 2001 concernant les élections de la Commune de Jurbise⁸. En effet, dans celui-ci, après avoir considéré que toutes les disquettes avaient été mises à la disposition des services communaux, pendant un temps beaucoup plus long que le cas qui retient notre attention, le Conseil d'État avait décidé de prononcer l'annulation des élections, alors même qu'aucune faute n'était avérée⁹.

Tel ne fut pas le cas en l'espèce. Pour fonder sa décision, le Conseil d'État va recourir à l'**attestation explicative** de la présidente du bureau principal du canton d'Ixelles et aux attestations d'autres personnes (concierges d'immeubles, présidents de bureaux de vote). Nous en reproduisons ci-après les passages pertinents:

«en ce qui concerne le dépôt des disquettes et mots de passe déposés dans les bureaux de vote, la veille, c'est également l'expérience qui prévaut. Lors d'élections antérieures, nous avons été confrontés à la distraction de présidents qui arrivaient vers 7 h 15 et qui se rendaient compte lors du démarrage électronique de leur bureau, qu'ils avaient oublié le matériel chez eux. Cela a occasionné l'ouverture de bureaux de vote vers 8 h 30. Je tiens encore à vous signaler que les disquettes sont déposées dans un coffre-fort au service population. D'autre part, des cylindres spéciaux sont placés dans les serrures des locaux servant de bureaux de vote et ceux-ci ne sont ouverts par les responsables qu'en présence du président du bureau de vote [ce dernier point ayant été confirmé par les concierges des bâtiments et les présidents du bureau de vote];»

«Le système des procurations a été mis en place pour aider les présidents des bureaux de vote qui souhaitent une aide logistique de la part des services communaux et du bureau principal. En effet, lors des séances d'information qui sont organisées par le service population et le

1. Voir B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, pp. 13 et s.; A.-E. BOURGAUX, «Chronique de jurisprudence: les élections communales du 8 octobre 2000», *op. cit.*, pp. 267 et s.

2. C.E. n° 93.713, 2 mars 2001, *Élections Flémalle*; C.E., n° 92.957, 2 février 2001, *Élections Bruxelles*; C.E., n° 93.325, 16 février 2001, *Élections Auderghem*; C.E., n° 93.443, 21 février 2001, *Élections Liège*; C.E., n° 93.611, 28 février 2001, *Élections Saint-Nicolas*.

3. C.E., n° 167.821, 14 février 2007, *Élections Fléron*.

4. C.E., n° 167.820, 14 février 2007, *Élections Liège*.

5. C.E., n° 179.011, 12 février 2007, *Élections Ixelles*. À remarquer que, dans cette affaire, le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale avait décidé d'ordonner des mesures d'instruction «visant, d'une part, à demander la production par le commune d'Ixelles (...) de toute pièce utile et notamment les procurations soumises aux présidents des bureaux de vote, en vue du démarrage des installations de vote, ainsi que les instructions communales prévues à cet effet, et, d'autre part, à entendre (...) le président du Collège des experts ou un membre désigné par lui, sur tout ou partie des griefs soulevés dans la réclamation portée devant lui».

6. Le requérant avait également soulevé qu'en violation de l'article 17, § 3, al. 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994, les enveloppes permettant la mise en route des bureaux de vote n'étaient pas scellées. Il n'avait cependant pas soulevé ce moyen en première instance. Or, comme nous le verrons ci-après, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, «le requérant ne peut invoquer pour la première fois devant le Conseil d'État, des irrégularités dont il n'a pas fait état devant le Collège juridictionnel alors qu'il aurait pu les soulever devant celui-ci». Même si la violation était établie en l'espèce, le Conseil d'État a déclaré ce premier moyen irrecevable.

7. L'article 17, § 3, al. 2, de la loi du 11 avril 1994 précitée dispose que le président du bureau principal remet contre récépissé à chaque président de bureau de vote de son ressort les enveloppes qui le concernent, la veille de l'élection.

8. C.E., n° 93.716, 2 mars 2001, *Élections Jurbise*.

9. Sur cet arrêt, voir B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, p. 16.



bureau principal, les présidents demandent si un support technique est fourni. En effet, il a été constaté lors des séances d'information que bon nombre de présidents paniquent à l'idée de démarrer le système. Pour indication, sur les 52 bureaux du canton, 51 présidents ont sollicité cette aide; la seule présidente l'ayant refusée a, au bout de deux essais infructueux, sollicité l'intervention d'un agent communal. Les instructions données aux fonctionnaires sont claires et précises: ne procéder au démarrage des bureaux qu'en présence du président et après que le bureau ait été valablement constitué [ce qui a été confirmé par les présidents des bureaux de vote];

«Avec le nouveau système informatique mis au point lors de cette élection par la Région bruxelloise, il n'était plus possible après la clôture du P.C. du président, de relancer le système si un problème survenait lors de la lecture des disquettes à la totalisation au bureau principal. En effet, auparavant, si ce problème de lecture survenait, il était possible de relancer et d'effectuer un «back up». Or, le nouveau système ne le permet plus. En cas de lecture d'une disquette défectueuse et de son back up, il aurait fallu desceller l'urne et repasser toutes les cartes magnétiques pour reconstituer les votes du bureau concerné. Cette disposition a donc été prise pour avoir une efficacité au niveau de la proclamation des résultats».

Ces différentes attestations, ainsi que l'absence d'observations dans les procès-verbaux des bureaux de vote ont permis au Conseil d'État de considérer qu'aucun élément concret n'était démontré permettant de supposer l'existence d'une fraude électorale à l'occasion des élections de la Commune d'Ixelles.

Chapitre V. Le dépouillement

Chaque bureau de dépouillement est tenu de dresser un procès-verbal des opérations électorales qui doit reprendre les résultats du recensement des suffrages.

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt concernant les élections de la Ville de Mons¹ ainsi que dans son arrêt relatif aux élections de Middelkerke², selon une jurisprudence constante, ce procès-verbal, à condition qu'il soit dûment établi, fait foi de son contenu. En d'autres termes, dans la mesure où ce procès-verbal ne contient aucune réserve ni observation, les opérations de dépouillement sont présumées s'être déroulées de manière régulière. Il s'agit d'une présomption réfragable, qui peut être renversée par des éléments suffisamment concrets, précis et concordants de nature à faire suspecter la régularité des opérations³.

Ne suffisent cependant pas à renverser la présomption de régularité des opérations de dépouillement qui s'attache auxdits procès-verbaux:

- la stupéfaction du requérant au vu de son échec électoral⁴;
- le nombre minime de suffrages relevés au nom du requérant dans un bureau de dépouillement, en comparaison avec les résultats obtenus dans les autres bureaux⁵.

L'arrêt rendu relatif aux élections de Morlanwelz⁶ confirme l'importance qu'il convient d'apporter auxdits procès-verbaux. Un moyen était pris du «déroulement suspect du dépouillement». Le requérant se plaignait, plus précisément, du fait que:

«durant les opérations de dépouillement, les résultats sont mis à jour au fur et à mesure sur un tableau noir de la classe occupée. À un moment, notre témoin doit s'absenter quelques instants pour des raisons personnelles. À ce moment, le nombre de voix inscrit au tableau est de X. Lorsqu'il revient, il constate que ce chiffre a été modifié pour devenir Y. Il en fait la remarque et le chiffre est immédiatement corrigé sans autre vérification».

Or, le procès-verbal du bureau de dépouillement en question, qui avait été signé sans réserve par les membres du bureau et par le témoin du parti des requérants, ne fait pas état de cet incident. Le requérant n'a pu renverser la présomption attachée audit procès-verbal. Dans ces circonstances, le Conseil d'État a considéré que le moyen manquait en fait.

L'on ne peut donc que conseiller aux témoins de partis de mentionner, sur ceux-ci, tout incident remarqué lors des opérations de dépouillement, afin de pouvoir utiliser ces informations lors de l'introduction d'une procédure contentieuse ultérieure.

Le même requérant avait pris un second moyen du fait qu'une série de bulletins auraient dû être déclarés nuls, prenant appui sur les déclarations de leurs «témoins» de dépouillement, parce qu'ils «ont été remplis d'une manière non conforme aux prescriptions du Vade-mecum (...) de la Région wallonne». La question se pose donc de savoir si une éventuelle violation des prescriptions d'un vade-mecum peut être invoquée à l'appui d'un moyen ou d'un recours en matière de contentieux électoral communal. La réponse apportée par le Conseil d'État fut négative, étant donné que ledit document ne constitue pas une norme législative ou réglementaire dont la violation peut être invoquée devant lui, surtout que la réglementation électorale contient des dispositions particulières quand aux différentes manières dont l'électeur formule

1. C.E., n° 166.762, 16 janvier 2007, *Élections Mons*.

2. C.E., n° 166.764, 16 janvier 2007, *Élections Middelkerke*.

3. D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, p. 557. Voir également la jurisprudence *mutatis mutandis* applicable aux P.V. de vote, dont, notamment, C.E., n° 91.922, 21 décembre 2000, *Élections Farciennes*; C.E., n° 93.206, 12 février 2001, *Élections Houthulst*; C.E., n° 93.858, 12 mars 2001, *Élections Asse*.

4. C.E., n° 52.427, 22 mars 1995, *Élections Charleroi*.

5. C.E., n° 22.908, 3 février 1983, *Élections Alost*.

6. C.E., n° 168.028, 20 février 2007, *Élections Morlanwelz*.



son vote¹. Par conséquent, poursuit-il, «le bureau de dépouillement apprécie s'il y a lieu d'admettre tel ou tel suffrage mal exprimé pour autant que l'intention de l'électeur apparaisse avec une clarté suffisante et que le secret du vote soit préservé».

Enfin, comme il est rappelé dans un arrêt concernant les élections de la Commune de *Trois-Ponts*², quand bien même serait établie une différence entre le nombre de votants apparaissant aux procès-verbaux de certaines bureaux de vote et le nombre de bulletins trouvés dans les urnes à l'occasion du dépouillement, cette constatation n'entraînera l'annulation des élections par le Conseil d'État que si l'ajout de cette différence «au nombre de voix obtenu par la liste des requérants» aurait permis à celle-ci d'obtenir un siège supplémentaire.

Chapitre VI. Le contentieux électoral

Dans une première section, nous soulignerons les principales différences existant entre un procédure «classique» en annulation introduite devant le Conseil d'État et le contentieux électoral. La question de l'étendue de la compétence *ratione materiae* du Conseil d'État sera analysée par la suite.

SECTION 1^{RE}. ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Selon l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section d'administration statue par voie d'arrêts sur toute une série de recours en matière d'élections communales³.

Le contentieux électoral fait l'objet d'une procédure particulière, instaurée par l'arrêté royal du 15 juillet 1956⁴. Il constitue un contentieux de pleine juridiction⁵ qui se distingue du contentieux de l'annulation, notamment par l'absence de partie adverse⁶, l'exclusion de l'intervention⁷ et sa gratuité⁸.

L'on examinera ci-après, successivement, la requête en annulation et son formalisme (§ 1^{er}), le délai d'introduction de la requête (§ 2), la recevabilité *ratione personae* du recours (§ 3), le dépôt d'un mémoire en réponse (§ 4), le dépôt d'un mémoire en réplique (§ 5),

la possibilité de procéder à des mesures d'instruction (§ 6) ainsi que le délai dans lequel le Conseil d'État doit prononcer son arrêt (§ 7)⁹.

§ 1^{er}. La requête en annulation

Selon l'article premier, second alinéa, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 précité, quatre copies conformes de la requête et de tout document qui y est annexé doivent être joints à l'original.

Cette disposition est interprétée strictement par la juridiction administrative¹⁰. Si le Conseil d'État n'a, pour les élections visées par la présente chronique, pas eu l'occasion de déclarer irrecevable pour cette raison l'une ou l'autre requête portée à son attention, cette interprétation est rappelée dans l'arrêt concernant les élections d'*Anvers*¹¹ ou par l'Auditeur dans son rapport concernant les élections de la Ville de *Liège* dans les termes suivants:

«il convient de rappeler que s'il peut être admis que pour exposer certains moyens, un requérant se réfère à une annexe de sa requête, il est tenu de faire pour cette annexe ce que l'arrêté royal du 15 juillet 1956 l'oblige à faire pour la requête, à savoir transmettre au Conseil d'État avec la requête quatre copies de l'annexe ainsi que quatre copies de la requête. Les moyens exposés dans les annexes qui, à défaut d'un nombre suffisant de copies, n'ont pu être déposées au secrétariat communal, ne peuvent être pris en considération».

§ 2. Le délai d'introduction de la requête

Le recours au Conseil d'État doit être introduit dans les huit jours de la notification de la décision du collège provincial aux personnes à qui cette décision doit être notifiée¹².

Sauf lorsque la décision rendue par la juridiction de première instance porte annulation ou modification de la répartition des sièges, l'introduction de la requête

1. Ainsi, l'article L4143-21, § 4, al. 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que «la marque du vote, même imparfaitement tracée, exprime valablement le vote, à moins que l'intention de rendre le bulletin de vote reconnaissable ne soit manifeste».

2. C.E., n° 167.710, 12 février 2007, *Élections Trois-Ponts*.

3. Voir, *ad generalia*, M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 3^e éd., pp. 920 et s.

4. Arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévu à l'article 76bis de la loi électorale communale.

5. Voir ci-dessous.

6. La juridiction de première instance n'est pas partie adverse à l'appel de sa décision (C.E., n° 14.858, 29 juin 1971, *Élections Borgerhout*).

7. Ce qui a été rappelé par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 173.361 (10 juillet 2007, *Élections Boechout* (C.P.A.S.)) et n° 173.416 (12 juillet 2007, *Élections Wemmel*).

8. Voir C.E., n° 14.581, 5 mars 1971, *Élections Knokke*; C.E., n° 93.284, 13 février 2001, *Élections Vleteren*; C.E., n° 93.859, 12 mars 2001, *Élections Leuven*. À chaque fois, le Conseil d'État a ordonné le remboursement des requérants qui avaient déposé leur requête accompagnée de timbres fiscaux.

9. Sur l'ensemble de ces points, voir notamment R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», in *Le Conseil d'État. 50 ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 301 à 303.

10. Voir notamment S. BOULLART, «Analyse van de rechtspraak van de Raad van State m.b.t. betwistingen inzake de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000», *op. cit.*, n° 1123. Voir aussi C.E., n° 18.071, 28 janvier 1977, *Élections Knesselaere*; C.E., n° 18.143, 25 février 1977, *Élections Kruibeke*; C.E., n° 14.760, 26 mai 1971, *Élections Sint-Maria-Oudenhove*.

11. C.E., n° 167.885, 15 février 2007, *Élections Antwerpen*.

12. Voir C.E., n° 166.980, 22 janvier 2007, *Élections Charleroi* et C.E., n° 167.753, 13 février 2007, *Élections Bree*.



n'a pas d'effet suspensif et ce dans le but de décourager les contestations purement dilatoires¹.

À l'occasion du contentieux électoral de la Ville de Charleroi², l'Auditeur a eu l'occasion de préciser la manière dont le délai se compte. Dans ladite affaire, le dossier administratif ne contenait pas l'envoi recommandé de la notification de la décision du collège provincial. Ladite décision était datée du 9 novembre 2006. Par conséquent, elle ne pouvait avoir été réceptionnée par le requérant avant le vendredi 10 novembre 2006. Aussi, l'Auditeur va considérer que la requête, déposée à la poste pour envoi recommandé le 18 novembre 2006, avait été introduite dans le délai imparti de huit jours.

Dans son arrêt relatif aux élections de Wemmel, le Conseil d'État a procédé au calcul dudit délai. À cette occasion, il a fait application de la règle classique selon laquelle le premier jour du délai est celui qui suit le jour de la prise de connaissance de la décision à attaquer devant le Conseil d'État³.

À l'occasion du contentieux relatif aux élections communales de Bree⁴, le Conseil d'État a calculé différemment le délai de huit jours imparti au requérant. En effet, il a considéré que le jour où le pli recommandé avait été présenté au domicile du requérant est compté dans le délai et constitue le premier jour de celui-ci⁵. Si l'on applique cette méthode au cas d'espèce concernant les élections de Charleroi, le recours, dans cette affaire, aurait dû être introduit, au plus tard, le 17 novembre et non le 18 novembre comme avancé par l'Auditorat...

À remarquer également que, dans le même arrêt concernant les élections de Bree, le Conseil d'État a estimé que le destinataire est censé avoir eu connaissance de la décision au moment de la réception du courrier et que le simple dépôt d'un avis dans la boîte aux lettres du destinataire absent était suffisant pour commencer à faire courir le délai de recours⁶.

§ 3. La recevabilité *ratione personae* du recours

A. Introduction

Pour examiner cette problématique, il convient tout d'abord de rappeler les principes régissant l'introduction des réclamations devant les juridictions de première instance. L'ensemble des différentes réglementations régionales reprennent à leur compte le prescrit des anciens articles 74, al. 1^{er}, et 76, al. 2, de la loi électorale communale du 4 août 1932:

- seuls les candidats à l'élection peuvent introduire une réclamation à l'encontre des élections devant la juridiction de première instance;
- la décision de la juridiction de première instance sur cette réclamation est notifiée, non seulement au réclamant mais également aux conseillers élus et aux suppléants qui perdent leur rang de premier ou de second suppléant, en cas de modification de la répartition des sièges.

B. Divergence de jurisprudence entre les chambres francophones et néerlandophones du Conseil d'État

Quelles conditions doivent être remplies dans le chef d'un requérant au Conseil d'État⁷?

En ce qui concerne les candidats élus, la jurisprudence du Conseil d'État est fixée en ce sens que ceux-ci ont un intérêt fonctionnel à la composition régulière du conseil dont ils sont membres⁸.

Par contre, en ce qui concerne les candidats suppléants, la jurisprudence du Conseil d'État est divisée en ce qui concerne les conditions que les réclamants doivent rencontrer au regard de la qualité et de l'intérêt pour agir⁹.

Une partie de la jurisprudence, essentiellement néerlandophone¹⁰, considère, se référant à l'ancien article 76, al. 2, 2^o, de la loi électorale communale, qu'il n'est satisfait à la condition d'intérêt que si le requérant a été élu au moins comme deuxième suppléant ou,

1. Sur la *ratio legis* de l'(ancien) article 76bis de la loi électorale communale, voir M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *op. cit.*, p. 151.

2. C.E., n° 166.980, 22 janvier 2007, *Élections Charleroi*.

3. C.E., n° 176.175, 25 octobre 2007, *Élections Wemmel*. Dans cette affaire, la décision attaquée avait été communiquée par un courrier daté du 25 juin 2007, réceptionné le 26 juin. Le requérant avait adressé sa requête par courrier recommandé à la poste le 3 juillet 2007. Le Conseil d'État a considéré que la requête était recevable *rationae temporis*, ayant été introduite avant le dernier jour du délai, à savoir le 4 juillet. Adde A.-E. BOURGAUX et al., *op. cit.*, p. 258: «A l'instar des règles traditionnelles de procédure, le point de départ du délai de recours est le lendemain du jour auquel le requérant a pris connaissance de la décision de la députation permanente».

4. C.E., n° 167.753, 13 février 2007, *Élections Bree*.

5. Le pli recommandé était daté du 13 novembre 2006. Il avait été présenté au domicile du requérant le 14 novembre 2006. Pour le Conseil d'État, dans cette affaire, le délai de recours s'achevait le 21 novembre 2006.

6. À rapprocher de l'arrêt C.E., n° 94.328, 27 mars 2001, *Élections Wezembeek-Oppeem*, dans lequel le Conseil d'État a décidé qu'il appartenait au requérant qui se trouvait à l'étranger et qui n'avait pris connaissance de la décision de la juridiction de première instance qu'à son retour, de prouver ses allégations.

7. B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, pp. 19 et 20; D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, pp. 540 et s.

8. C.E., n° 93.859, 12 mars 2001, *Élections Leuven*.

9. Le développement repris ci-dessous provient, pour une grande partie, des rapports des Auditeurs dans les affaires concernant les élections communales d'Ixelles, de Huy et de Forest.

10. C.E., n° 18.156, 8 mars 1977, *Élections Meise*; C.E., n° 51.620, 14 février 1995, *Élections Knesselaere*; C.E., n° 51.999, 7 mars 1995, *Élections Galmaarden*; C.E., n° 93.846, 12 mars 2001, *Élections Herselt*; C.E., n° 93.859, 12 mars 2001, *Élections Leuven*.



en tout cas, que s'il avance des griefs qui peuvent avoir eu pour conséquence sa non-élection à cette place¹.

Une autre partie de la jurisprudence – essentiellement francophone – estime, en se fondant sur le texte ancien de l'article 74, al. 1^{er}, de la loi électorale communale, que la seule qualité de candidat suffit pour introduire un recours².

Lors du contentieux électoral relatif aux élections du 8 octobre 2006, cette divergence de jurisprudence a réapparu³. Chaque chambre linguistique a confirmé sa tendance antérieure respective. Il est intéressant, selon nous, de reproduire ci-après les arguments développés par les Auditeurs des chambres francophones du Conseil d'État. Pour avancer que «[la jurisprudence francophone] doit être pleinement approuvée et suivie», ceux-ci se basent sur :

- la *ratio legis* de la limitation du droit d'introduire un recours contre les résultats des élections communales aux seuls candidats. Cette limitation se justifie afin de diminuer le nombre de réclamations contre l'élection et afin d'accélérer la procédure de validation ou d'invalidation de l'élection. À cette occasion, «[le législateur] n'a, par contre, jamais entendu apporter une condition supplémentaire liée au résultat de l'élection concernée»;
- les justifications apportées par les travaux préparatoires⁴ à la modification de l'article 76, al. 2, 2^o, de la loi électorale communale dont les passages les plus pertinents sont les suivants :

«Un problème se pose toutefois, en ce qui concerne les personnes qui peuvent introduire un recours au Conseil d'État. (...) De la manière dont le texte de l'article 76 est actuellement rédigé, seuls les réclamants peuvent donc introduire un recours au Conseil d'État contre la décision de la députation permanente. Les conseillers élus et leurs suppléants concernés ne le peuvent pas. Ce n'était manifestement pas l'intention du législateur et nous proposons de compléter le texte de l'article 76 de la

loi électorale communale par les dispositions de l'ancien article 76, alinéa 2».

Pour les Auditeurs des chambres francophones, l'énumération contenue dans l'article 76, al. 2, de la loi électorale communale a donc clairement pour objet de définir les personnes à qui la décision prise en première instance doit être notifiée et donc de déterminer les personnes qui, par voie de conséquence, pourront introduire un recours auprès du Conseil d'État. Elle n'a, par contre, pas pour objet de définir une condition supplémentaire, relative à la qualité requise pour agir, que devrait rencontrer un réclamant afin de valablement introduire une réclamation contre le résultat des élections. La seule condition requise à cet effet est, en effet, énoncée par l'article 74, al. 1^{er}, de la loi électorale communale, disposition qui n'exige que la seule qualité de candidat à l'élection.

Outre cette qualité, le requérant doit également justifier d'un intérêt à agir au sens de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁵. Pour les membres de l'Auditorat francophone, cette exigence relative à l'intérêt à agir ne peut aboutir à exiger des réclamants une qualité supplémentaire. Ce qui est le résultat auquel aboutit la thèse des chambres néerlandophones : «*sous couvert de l'intérêt à agir, ces arrêts limitent donc, contre la volonté du législateur, le nombre de personnes ayant qualité pour agir*».

En réalité, poursuivent-ils, cette condition implique que le requérant doit avoir été lésé directement et personnellement⁶ par l'irrégularité qu'il invoque et doit donc pouvoir bénéficier directement et personnellement de la mesure qu'il sollicite du Conseil d'État. La condition d'intérêt à agir signifie donc que le recours est ouvert à tout candidat (qualité requise par la réglementation électorale) établissant que l'irrégularité qu'il invoque a influencé la répartition des sièges entre les listes à son détriment ou a eu pour conséquence qu'il n'a pas été élu comme effectif ou comme suppléant⁷.

1. R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, p. 296; B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, p. 19.; A. VERBIEST, «Overzicht rechtspraak gemeenteraadsverkiezingen», *op. cit.*, p. 141; D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, p. 540.
2. C.E., n° 95.211, 8 mai 2001, *Élections Molenbeek*. Voir également R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, p. 296.
3. Pour les chambres francophones, voir notamment C.E., n° 179.011, 12 février 2007, *Élections Ixelles*: («*Considérant que le requérant a la qualité de candidat au sens de l'art. 74, § 1^{er}, al. 2, du Code électoral communal bruxellois; que partant, il a qualité et intérêt pour demander l'annulation des élections, celle-ci étant de nature à lui offrir une nouvelle chance d'être élu ou mieux classé*»); C.E., n° 167.576, 7 février 2007, *Élections Forest* (dans cette affaire, les requérants avaient pris un premier moyen de ce que ni la loi, ni le Code électoral ne disposent que le candidat doit être élu à tout le moins 2^e suppléant pour pouvoir introduire un recours contre les élections [ce qu'avait décidé la juridiction de première instance]; ils soutenaient plus précisément qu'en estimant que seul un candidat élu à tout le moins 2^e suppléant a un intérêt suffisant pour introduire un recours en annulation des élections, le collège juridictionnel a ajouté une condition non prévue par la loi. Le Conseil d'État va, sur ce point décider que «*considérant que le moyen porte sur la recevabilité du présent recours; que les requérants ont la qualité de candidat, au sens de l'art. 74, § 1^{er}, al. 2, du Code électoral communal bruxellois; que, partant, ils ont qualité et intérêt pour demander l'annulation des élections, celle-ci étant de nature à leur offrir une nouvelle chance d'être élu ou mieux classé*»). Voir également C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy* reproduit, en partie, ci-après. En ce qui concerne la jurisprudence des chambres néerlandophones, voir notamment C.E., n° 172.845, 28 juin 2007, *Élections Overijse*; C.E., n° 168.174, 22 février 2007, *Élections Hoeselt*.
4. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1994-1995, n° 1543/2.
5. Ce que soulignait déjà M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ en 1996 («Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *op. cit.*, p. 174).
6. Un intérêt moral n'est cependant pas suffisant (C.E., n° 172.845, 28 juin 2007, *Élections Overijse*). Dans ce même arrêt, le Conseil d'État a, à juste titre, déclaré irrecevable à défaut d'intérêt le recours introduit par un élu qui avait démissionné de son mandat au moment d'introduire sa requête.
7. C.E., n° 22.962, 17 février 1983, *Élections Hamme*; C.E., n° 91.922, 28 décembre 2001, *Élections Farciennes*; C.E., n° 93.201, 12 février 2001, *Élections Veurne*; C.E., n° 93.831, 9 mars 2001, *Élections Saint-Gilles*.



La condition de l'intérêt à agir est, dans cette mesure, liée à l'examen des moyens soulevés par les requérants. Si ces moyens sont de nature à établir l'existence d'une irrégularité ayant porté personnellement préjudice aux requérants et que la mesure sollicitée du Conseil d'État est bien de nature à pallier ce préjudice, ceux-ci justifieront de l'intérêt à agir requis. Dans l'hypothèse inverse, par contre, la requête devra être déclarée irrecevable.

À titre d'illustration de ce qui précède, les auteurs reproduisent ici le considérant relatif à l'intérêt du requérant dans l'arrêt concernant les élections communales de Huy:

*«considérant qu'en vertu de l'article L4146-5 du Code, tout candidat, élu ou non, déclaré suppléant ou non, peut introduire une réclamation contres les élections devant le collège provincial; que l'article L4146-15 du Code dispose qu'un recours au Conseil d'État est ouvert «aux personnes à qui la décision du collège provincial doit être notifiée»; que les articles L4146-13 et 14 déterminent les personnes auxquelles la décision du collège doit être notifiée; qu'il découle de ces dispositions que lorsque, comme en l'espèce, le collège provincial rejette une réclamation qui avait pour objet l'invalidation des élections, sa décision doit être notifiée aux réclamants; que ceux-ci, tels, en l'espèce, les requérants, ont donc qualité pour introduire un recours au Conseil d'État; que, selon l'article L4146-14 § 2 du Code, lorsque le Collège se prononçant ou non sur une réclamation, modifie la répartition des sièges entre les listes, l'ordre des conseillers élus ou celui des suppléants, il doit notifier sa décision aux conseillers élus qui perdent cette qualité et, s'agissant des suppléants, uniquement à ceux qui perdent leur rang de premier ou de second suppléant; que, dans cette hypothèse, outre les réclamants, seules ces personnes ont qualité pour introduire un recours au Conseil d'État; **que dénier à tous les suppléants au-delà du deuxième rang l'intérêt à agir devant le Conseil d'État, alors qu'ayant été réclamants devant le collège provincial ils demandent l'annulation de l'élection, aboutit à les priver du recours pour lequel le législateur leur confère qualité à agir; que la limitation aux premier et second suppléants de la qualité à agir dans l'hypothèse visée à l'article 4146-14, § 2 est sans pertinence pour conclure que le législateur aurait entendu exclure l'intérêt d'autres suppléants à obtenir l'annulation de l'élection; que l'exception ne peut être retenue».***

Le tableau suivant résume la divergence des chambres francophones et néerlandophones quant à l'intérêt requis devant le Conseil d'État.

Chambres francophones	Chambres néerlandophones
Le réclamant doit démontrer un intérêt direct et personnel au recours: l'irrégularité qu'il invoque doit avoir influencé la répartition des sièges entre les listes à son détriment ou a eu pour conséquence qu'il n'a pas été élu comme effectif ou comme suppléant.	Le requérant n'a intérêt au recours que s'il a été élu au moins comme deuxième suppléant ou, en tout cas, que s'il avance des griefs qui peuvent avoir eu pour conséquence sa non-élection à cette place.

C. Application: l'arrêt «élections de Leuze-en-Hainaut»

Dans cette affaire, les requérants poursuivaient, à titre principal, la privation de mandat, pour cause de perte d'une des conditions d'éligibilité (celle de la résidence principale sur le territoire de la commune)¹, d'un conseiller communal et, à titre subsidiaire, l'annulation des élections.

La partie intéressée avait soulevé une exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt dans le chef des conseillers suppléants. Était invoqué le fait que «l'invalidation du mandat aurait pour seule conséquence de permettre au premier suppléant de la liste [à laquelle appartenait le mandataire en question], d'être proclamé conseiller communal², de telle sorte que seuls les (...) requérants élus ont intérêt à obtenir qu'[il] soit privé de son mandat».

Le Conseil d'État va considérer l'exception fondée et déclarer le recours irrecevable dans le chef des conseillers suppléants. Si la solution (irrecevabilité pour cause de défaut d'intérêt) semble correcte au regard du prescrit légal (en effet, l'éventuelle inéligibilité de la partie intéressée n'aurait pas eu pour conséquence de modifier le résultat des élections et de leur donner une chance d'être élu ou déclaré élu), l'on peut s'interroger quant à la raison pour laquelle le Conseil d'État a lié l'absence d'intérêt dans le chef des suppléants au sixième rang de suppléance («que les conseillers suppléants, en tout cas lorsque comme en l'espèce ils ne dépassent pas le rang de sixième suppléant, ne justifient pas de pareil intérêt»). En effet, la seule constatation qu'ils ne pouvaient être élus leur déniait tout intérêt au recours, indépendamment de leur classement en terme de rang de suppléance.

D. Vers une nouvelle jurisprudence quant à l'intérêt?

Le Conseil d'État rappelle généralement, à propos de la recevabilité des moyens, que le requérant ne peut invoquer que des irrégularités qui lui ont personnellement fait grief.

À ce sujet, il avait été souligné, dans la précédente chronique parue dans cette revue, que le Conseil d'État «déclare le recours irrecevable lorsque les faits énoncés, à les supposer établis, n'auraient pas pu porter préjudice

1. Voir ci-dessous.

2. L'article L4146-16 du Code wallon de la décentralisation et de la démocratie locale prévoit que le conseiller qui a été privé de son mandat est remplacé par le premier suppléant de la liste sur laquelle il a été élu.

au requérant ou à son parti mais à une liste rivale»¹. Ceci impliquait que le déplacement de sièges exigé par l'article 74bis de l'ancienne loi électorale communale devait se produire au profit de la liste du requérant.

À l'occasion de deux arrêts relatifs au contentieux des élections communales du 8 octobre 2006, le Conseil d'État semble avoir adouci cette dernière jurisprudence. En effet, dans ses arrêts concernant les élections communales de *Tubize* et de *La Roche-en-Ardenne*², la haute juridiction administrative ne lie plus l'irrégularité pouvant entraîner l'annulation au déplacement d'un siège au profit de la liste du requérant. En d'autres termes, le fait que le siège litigieux soit attribué à un autre groupe politique que celui du requérant n'entraîne pas de conséquence sur l'intérêt de celui-ci au recours ou au moyen. Cette avancée méritait d'être mentionnée.

§ 4. Le dépôt d'un mémoire en réponse

Toute personne pouvant justifier d'un intérêt a le droit d'envoyer un mémoire en réponse au Conseil d'État. Selon l'article 6, alinéa 4, 2^o, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 précité, à peine d'être rejeté des débats, le mémoire en réponse doit être envoyé au Conseil d'État dans les huit jours après le premier jour de l'affichage de l'avis du recours à la maison communale³.

Faisant application de cette disposition, le Conseil d'État a écarté des débats le mémoire en réponse introduit, au-delà dudit délai de huit jours, par les parties intéressées dans les affaires concernant les élections de la commune de *Trois-Ponts*⁴ et de la commune de *Wortegem-Petegem*⁵.

§ 5. Le dépôt d'un mémoire en réplique

Le dépôt d'un mémoire en réplique n'est pas envisagé par l'arrêté royal du 15 juillet 1956 précité.

Parfois, le Conseil d'État admet que le requérant introduise un mémoire en réplique, pour autant que celui-ci apporte des éléments utiles à l'examen du recours et qu'il ne contienne pas de moyens nouveaux⁶.

Cependant, le Conseil d'État a, dans ses arrêts concernant les élections communales de *Forest* et de

Tubize rejeté le mémoire en réplique qui avait été déposé par les requérants, «parce que non prévu par l'arrêté royal du 15 juillet 1956 précité»⁷.

§ 6. Les mesures d'instruction

Une autre spécificité caractérise le contentieux électoral: le Conseil d'État (ainsi que les juridictions qui ont à connaître des recours électoraux en première instance) est habilité, par l'intermédiaire de l'Auditeur, à procéder à toute mesure d'instruction utile à vérifier la régularité des opérations électorales⁸.

Le Conseil d'État ne l'ordonnera que si le requérant invoque des éléments concrets «démontrant ou rendant plausibles des erreurs, des manipulations ou tout fait susceptible de modifier la répartition des sièges»⁹, et pour autant que cela soit utile pour établir l'irrégularité dénoncée.

Ainsi, dans l'arrêt *élections de Leuze-en-Hainaut* qui, comme nous le verrons, concernait la privation du mandat de conseiller communal pour cause de perte d'une des conditions d'éligibilité dans son chef¹⁰, l'Auditeur du Conseil d'État a demandé au directeur général des Institutions et de la Population du Service Public Fédéral Intérieur de faire procéder à une enquête approfondie tendant à déterminer la résidence principale de l'élu et de produire toute pièce relative à celle-ci.

De même, dans l'affaire concernant les élections de *Seraing*, l'Auditeur avait pris contact avec l'administration communale de ladite ville quant à la teneur d'un certificat de bonnes vie et mœurs¹¹.

§ 7. Délai imparti au Conseil d'État pour prononcer son arrêt

L'arrêté royal du 15 juillet 1956 prévoit que l'arrêt doit intervenir dans les soixante jours de l'introduction du recours. En pratique, si le Conseil d'État tente dans la mesure du possible de respecter ce délai, il faut constater le dépassement de celui-ci au moment où sont prononcés les arrêts.

Enfin, soulignons que, comme au contentieux objectif, le désistement d'instance est admis par le Conseil d'État statuant en matière de contentieux électoral¹².

1. B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, p. 20. Voir C.E., n° 93.446, 21 février 2001, *Élections Huy*.
2. C.E., n° 166.147, 20 décembre 2006, *Élections Tubize*; C.E., n° 167.712, 12 février 2007, *Élections La Roche-en-Ardenne*.
3. C.E., n° 173.416, 12 juillet 2007, *Élections Wemmel*.
4. C.E., n° 167.710, 12 février 2007, *Élections Trois-Ponts*.
5. C.E., n° 168.591, 8 mars 2007, *Élections Wortegem-Petegem*.
6. C.E., n° 23.147, 22 avril 1983, *Élections Mortsel*.
7. C.E., n° 167.576, 7 février 2007, *Élections Forest*; C.E., n° 166.147, 20 décembre 2006, *Élections Tubize*. Voir également C.E., n° 173.361, 10 juillet 2007, *Élections Boechout* (C.P.A.S.) dans lequel le Conseil d'État rappelle cette règle.
8. C.E., n° 170.700, 2 mai 2007, *Élections Trois-Ponts*.
9. C.E., n° 93.325, 16 février 2001, *Élections Auderghem*; C.E., n° 93.713, 2 mars 2001, *Élections Flémalle*.
10. C.E., n° 173.477, 12 juillet 2007, *Élections Leuze-en-Hainaut*.
11. C.E., n° 167.236, 29 janvier 2007, *Élections Seraing*.
12. C.E., n° 167.611, 8 février 2007, *Élections Wichelen*. Voir également M. VERDUSSEN, «Le Conseil d'État et le droit à des élections honnêtes», note sous C.E., n° 53.390, 19 mai 1995, *Élections Ham-sur-Heure*, *A.P.T.*, 1996, p. 54. À souligner que, dans son rapport relatif à ce dernier arrêt, l'Auditeur suggérait que le désistement soit refusé, pour des motifs tenant à l'ordre public. Le Conseil d'État n'a pas, à cette occasion, suivi cet avis.



SECTION 2. COMPÉTENCE RATIONE MATERIAE DU CONSEIL D'ÉTAT

§ 1^{er}. Contentieux de pleine juridiction

Dans les arrêts rendus à l'occasion du contentieux électoral relatif aux élections communales du 8 octobre 2006, le Conseil d'État a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle:

«lorsqu'il statue sur les recours en dernier ressort prévus en matière électorale conformément à l'article 16, 1^o, des lois coordonnées, celui-ci exerce une compétence de pleine juridiction¹ et se prononce comme juge d'appel et non de cassation; que, comme la juridiction de premier degré, il ne peut qu'annuler ou valider les élections ou, encore, modifier la répartition entre des sièges, entre les listes ou l'ordre des élus»².

Ainsi, lorsque le Conseil d'État ne suit pas la décision rendue en premier degré, il réforme celle-ci et ne l'annule pas³.

Cette compétence de pleine juridiction a pour conséquence que non seulement sont irrecevables tous les moyens pris d'irrégularités, notamment de procédure, affectant la décision de la juridiction de première instance (A), mais également les moyens invoqués pour la première fois devant le Conseil d'État (B).

A. Irrecevabilité des moyens pris d'irrégularités affectant la décision de la juridiction de première instance

«L'effet dévolutif du dernier ressort implique que les requérants ne peuvent invoquer devant le Conseil d'État des moyens pris d'une éventuelle irrégularité commise par la députation permanente, comme des griefs tenant à la motivation de sa décision»⁴.

Aussi, selon une jurisprudence constante⁵, est irrecevable devant le Conseil d'État, le moyen pris de l'irrégularité, notamment de procédure, affectant la décision de la juridiction de première instance⁶. Ainsi, lors du contentieux des élections communales du 8 octobre 2006, le Conseil d'État a déclaré irrecevables:

- le moyen pris, par un requérant, de ce que la juridiction de première instance ne l'avait pas invité à assister aux vérifications auxquelles le collège provincial avait procédé, ni à la séance au cours de laquelle sa réclamation avait été examinée, ainsi que de ne pas lui avoir donné accès au dossier contenant les procès-verbaux des bureaux de dépouillement⁷;
- le moyen pris de la violation de l'article 149 de la Constitution, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation⁸;
- le moyen pris d'une référence erronée à une disposition légale sur laquelle la juridiction de première instance fondait sa décision⁹;
- le moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs¹⁰;
- le moyen selon lequel il est reproché à la juridiction de première instance de ne pas avoir valablement rencontré les moyens développés par le requérant dans son recours¹¹ ou de ne pas avoir eu la possibilité de se défendre¹²;
- le moyen pris de la partialité de la juridiction de première instance pour connaître du litige de par sa composition¹³.

La jurisprudence du Conseil d'État connaît cependant une exception à la règle énoncée ci-avant. En effet, le moyen pris d'une irrégularité affectant la décision de la juridiction de première instance est, en principe, irrecevable, sauf s'il n'est pas étranger à la

1. Sur la compétence de pleine juridiction du Conseil d'État en général, voir R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, pp. 290 et 291.
2. C.E., n° 170.700, 2 mai 2007, *Élections Trois-Ponts* (2); C.E., n° 167.885, 15 février 2007, *Élections Antwerpen*; C.E., n° 168.173, 22 février 2007, *Élections Wetteren*.
3. R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, p. 294; C.E., n° 51.971, 3 mars 1995, *Élections Mons*: «dès lors que le Conseil d'État statue au contentieux de pleine juridiction, (...) il est appelé à réexaminer l'affaire dans son ensemble et (...) sa décision doit se substituer à celle du Collège provincial».
4. B. HENDRICKX et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 8 octobre 2000: examen de la jurisprudence du Conseil d'État», *op. cit.*, p. 23 et la jurisprudence citée; A.-E. BOURGAUX et al., «Chronique de jurisprudence: les élections communales du 8 octobre 2000», *op. cit.*, p. 259: «l'effet dévolutif du dernier ressort implique que les requérants ne peuvent invoquer devant le Conseil d'État des moyens pris d'une éventuelle irrégularité commise par la députation permanente, comme des griefs tenant à la motivation de sa décision».
5. En ce sens également, C.E. n° 91.922, 28 décembre 2000, *Élections Farciennes*; C.E., n° 93.324, 16 février 2001, *Élections Auderghem*; C.E., n° 93.713, 16 février 2001, *Élections Flémalle*; C.E., n° 93.768, 7 mars 2001, *Élections Gerpinnes*; C.E., n° 93.983, 14 mars 2001, *Élections Honnelles*; C.E., n° 95.211, 8 mai 2001, *Élections Molenbeek*.
6. C.E., n° 167.576, 7 février 2007, *Élections Forest*; C.E., n° 167.821, 14 février 2007, *Élections Fléron*; C.E., n° 168.592, 8 mars 2007, *Élections Affligem*.
7. C.E., n° 166.762, 16 janvier 2007, *Élections Mons*.
8. C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy*.
9. C.E., n° 32.045, 22 février 1989, *Élections Ottignies-Louvain-la-Neuve*; C.E., n° 52.266, 16 mars 1995, *Élections Heusden*.
10. C.E., n° 167.885, 15 février 2007, *Élections Antwerpen*; C.E., n° 166.763, 16 janvier 2007, *Élections Meix-Devant-Virton* (dans lequel le Conseil d'État a rappelé sa jurisprudence antérieure: «la décision attaquée a été rendue par la députation permanente en qualité de juridiction administrative et non d'autorité administrative. Par conséquent, poursuit-il, la loi du 29 juillet 1991, précitée, qui ne vise que les actes juridiques unilatéraux de portée individuelle émanant d'une autorité administrative, ne lui est donc pas applicable (C.E., n° 93.713, 16 février 2001, *Élections Flémalle*)).
11. C.E., n° 167.466, 5 février 2007, *Élections Saint-Nicolas*.
12. C.E., n° 167.885, 15 février 2007, *Élections Antwerpen*.
13. C.E., n° 170.700, 2 mai 2007, *Élections Trois-Ponts* (2).



validité des élections elles-mêmes. Le Conseil d'État a en effet jugé qu'à supposer ce moyen fondé, il devrait, en sa qualité de juge d'appel, «après avoir estimé qu'il y a lieu d'annuler la décision de la députation permanente, évoquer l'affaire et se prononcer sur le fond, c'est-à-dire sur les moyens formulés devant la députation permanente et réitérés devant lui»¹.

Enfin, il convient d'être attentif à l'arrêt rendu par le Conseil d'État concernant les élections de la Commune de Fléron². Le requérant se plaignait de ce que sa requête devant la commission régionale de contrôle avait été déclarée irrecevable parce que ne mentionnant pas son domicile. Or, selon lui, sa réclamation initiale était recevable étant donné que la déchéance prévue par la réglementation électorale³ sanctionne, non pas l'absence de mention du domicile, mais bien l'expiration du délai de quarante-cinq jours pour introduire ladite réclamation. À cette occasion, le Conseil d'État a rappelé la jurisprudence précitée selon laquelle, au contentieux électoral, il exerce une compétence de pleine juridiction et qu'est donc irrecevable le moyen pris d'irrégularités affectant la décision de la juridiction de premier degré, sauf⁴ «lorsque ces irrégularités concernent la recevabilité de la réclamation devant la juridiction de premier degré et, par là même, la recevabilité de la réclamation devant le Conseil d'État; qu'en effet, les recours en matière électorale ne sont recevables devant le Conseil d'État que s'ils ont été introduits de manière recevable auprès de la commission régionale de contrôle». Raison pour laquelle, dans le cas d'espèce, le Conseil d'État va analyser le fond de la requête⁵.

B. Irrecevabilité des moyens invoqués pour la première fois devant le Conseil d'État

Sont également irrecevables des moyens nouveaux, c'est-à-dire ceux qui sont soulevés devant le Conseil d'État pour la première fois, alors que le requérant a eu la possibilité de les formuler devant la juridiction de première instance, à l'exception des moyens d'ordre public⁶.

En effet, comme le souligne pertinemment D. LAGASSE, «la garantie instituée par le législateur du double recours contre les élections communales serait, en effet, partiellement vidée de son sens si les appelants pouvaient invoquer pour la première fois devant le Conseil d'État des moyens qu'ils ont, délibérément ou non, omis d'invoquer [en première instance]»⁷.

Ainsi, à l'occasion du contentieux des élections communales du 8 octobre 2006, ont été déclarés irrecevables par le Conseil d'État, pour cette raison:

- le moyen concernant des vœux de prompt rétablissement adressés par «la présidente du Comité stratégique, sénatrice-bourgmestre» aux patients du centre hospitalier⁸;
- le moyen pris du fait que les bulletins d'un bureau de vote sont arrivés au bureau de dépouillement, non pas dans une urne scellée, mais dans une enveloppe type archive simplement nouée⁹;
- le moyen selon lequel les enveloppes permettant la mise en route des bureaux de vote n'étaient pas scellées¹⁰.

Deux arrêts rendus par le Conseil d'État méritent une attention particulière. Ils confirment l'interprétation restrictive des conditions dans lesquelles un requérant peut invoquer, pour la première fois devant le Conseil d'État, des irrégularités dont il n'a pas fait état devant la juridiction de première instance.

Dans l'affaire concernant les élections de la Ville de Liège¹¹, les réclamants avaient soulevé un moyen pris du contenu des procès-verbaux, au cours de l'audience devant le collège provincial. Celui-ci, pris de court, ne les avait pas examinés¹². À l'occasion du recours introduit devant le Conseil d'État, les requérants invoquaient ledit moyen en soulignant que «nous ne pouvions pas faire état du contenu de ces procès-verbaux lors de la rédaction de notre réclamation puisque nous n'avions tout simplement pas pu en prendre connaissance à ce moment».

Cet argument n'a pas convaincu le Conseil d'État. Rappelant ses précédents arrêts relatifs aux élections communales de Gembloux¹³ et de Rhode-Saint-

1. C.E., n° 32.045, 22 février 1989, *Élections Louvain*.

2. C.E., n° 167.821, 20 juin 2007, *Élections Fléron*.

3. Article L4146-25 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

4. Les termes exacts de l'arrêt sont: «il n'en va pas de même».

5. Le recours sera cependant déclaré irrecevable étant donné que le Conseil d'État arrivera à la décision que le recours juridictionnel en premier degré n'avait pas été exercé valablement. En effet, selon le Conseil d'État, «la déchéance vise indistinctement le dépassement du délai de 45 jours, l'absence d'écrit et l'absence de mention de l'identité et du domicile du réclamant».

6. R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, p. 299, note de bas de page 114.

7. D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, p. 547.

8. C.E., n° 167.371, 31 janvier 2007, *Élections Huy*.

9. C.E., n° 167.712, 12 février 2007, *Élections La Roche-en-Ardenne*.

10. C.E., n° 179.011, 12 février 2007, *Élections Ixelles*.

11. C.E., n° 167.820, 14 février 2007, *Élections Liège*.

12. Le Conseil d'État a décidé qu'un requérant n'était pas recevable à invoquer une irrégularité soulevée tardivement devant le Collège provincial et que celui-ci n'a pas rencontré. Voy: C.E., n° 11.008, 5 février 1965, *Élections Orgeo*; C.E., n° 11.040, 13 février 1965, *Élections Bourseigne-Vieille*; C.E., n° 18.090, 8 février 1977, *Élections Oud-Heverlee*; C.E., n° 22.938, 11 février 1983, *Élections Péruwelz*.

13. C.E., n° 93.409, 20 février 2001, *Élections Gembloux*.



Genèse¹, il a décidé qu'il ressort de la réglementation électorale que «les candidats doivent obtenir leur information sur le déroulement des opérations électorales auprès de leurs témoins, ce qui a pour corollaire que ces candidats sont tributaires de cette information pour étoffer par des faits concrets leurs éventuelles réclamations au collège provincial». Aussi, selon cette conception, il n'est donc pas nécessaire que les candidats puissent consulter le dossier des élections avant d'adresser leur réclamation à la juridiction de première instance.

Pour la même raison, en rapport avec les élections de Fléron, le Conseil d'État a déclaré également irrecevable le moyen concernant «l'acceptation de vote d'un électeur sans production de carte d'identité et l'acceptation de deux votes sans avoir conservé les documents de procuration et d'un vote sans production du formulaire de procuration», parce que ces incidents avaient été relatés dans les procès-verbaux desdits bureaux, lesquels avaient été signés, sans réserve aucune, par les témoins de la liste du requérant².

§ 2. Objet du contentieux

A. Principes

Contrairement au contentieux de l'annulation, il n'est pas question de se plaindre de la légalité interne ou externe d'un acte, mais de la **régularité des opérations** qui ont conduit à la proclamation des élus³.

En effet, en matière de contentieux électoral, le Conseil d'État est compétent pour :

- priver un élu de son mandat pour cause de contravention à la loi du 7 juillet 1994 relative aux dépenses électorales;
- annuler les élections lorsque sont établies des irrégularités susceptibles d'influer la répartition des sièges entre les listes⁴;
- priver un élu de son mandat de conseiller communal pour perte (ou absence) d'une condition d'éligibilité.

Ainsi, dans l'arrêt relatif aux élections de la Commune de La Roche-en-Ardenne⁵, le Conseil d'État a décliné sa compétence saisi d'une requête concernant le

contentieux relatif aux inscriptions, radiations ou omissions de noms du registre des électeurs⁶.

Rappelons encore que, en matière électorale, de par la compétence de pleine juridiction qui lui est offerte, le Conseil d'État dispose d'une marge d'appréciation beaucoup plus large qu'au contentieux de l'excès de pouvoir⁷, de manière à lui permettre d'appréhender les circonstances qui entourent l'irrégularité et de déterminer s'il convient de la sanctionner⁸.

Enfin, soulignons que le fait qu'une plainte pénale avec constitution de partie civile soit en cours d'instruction au moment où le Conseil d'État est saisi n'oblige pas celui-ci à surseoir à statuer dans l'attente du sort réservé à cette plainte⁹.

B. Les recours pris de la violation de la loi du 7 juillet 1994 concernant les dépenses électorales

Comme nous l'avons souligné ci-avant¹⁰, un élu communal peut être privé par le Conseil d'État de son mandat pour distribution de cadeaux ou gadgets ainsi que pour dépassement des limites des dépenses électorales.

À cette occasion, le juge administratif dispose d'une grande liberté d'appréciation. Ainsi, de manière générale, dans le cas de distribution de cadeaux, le Conseil d'État s'appuie sur la gravité insuffisante du comportement, qui n'est pas de nature à influencer sur le choix de l'électeur, pour refuser de prononcer la privation du mandat¹¹, nonobstant l'irrégularité commise. De même, en ce qui concerne le dépassement des limites des dépenses électorales, le Conseil d'État examinera si la bonne foi du candidat ne peut éviter de sanctionner celui-ci¹².

C. Les recours concernant l'annulation des élections ou la modification de la répartition des sièges

Aux termes des réglementations régionales reprenant à leur compte le texte de l'ancien article 74bis, § 1^{er}, de la loi électorale communale, «les élections communales ne peuvent être annulées (...), que pour

1. C.E., n° 23.190, 3 mai 1983, *Élections Rhode-Saint-Genèse* : «la liste du requérant disposait de témoins dans chaque bureau de vote... ayant pour mission de contrôler la régularité du scrutin, de faire mention dans les procès-verbaux de toute irrégularité ou fait contestable... et d'en informer les candidats afin qu'ils puissent étoffer par des faits concrets leurs éventuelles réclamations», avec cette conséquence que «le requérant était dès lors en mesure d'invoquer, dans le délai imparti, un grief relatif aux procurations».

2. C.E., n° 167.821, 14 février 2001, *Élections Fléron*.

3. R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, p. 298.

4. À noter que, dans son arrêt n° 168.200, 22 février 2007, le recours a été rejeté pour défaut d'objet.

5. C.E., n° 167.712, 12 février 2007, *Élections La Roche-en-Ardenne*.

6. Le requérant invoquait l'existence de fausses domiciliations de nombreux électeurs à la Roche-en-Ardenne alors que, selon lui, en réalité, ceux-ci résidaient dans une autre commune, voire à l'étranger.

7. En ce sens, M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 163; R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, p. 292.

8. D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, p. 560.

9. C.E., n° 167.821, 14 février 2007, *Élections Fléron*.

10. Voir *supra*.

11. C.E., n° 52.412, 22 mars 1995, *Élections Retie*.

12. C.E., n° 51.770, 24 février 1995, *Élections Tubize*; M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, «Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *o.c.*, p. 172.



cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes»¹.

Il ne suffit donc pas qu'une irrégularité ait été commise et soit constatée par le Conseil d'État pour invalider les élections. Il faut, en outre, qu'elle soit susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les listes². À l'occasion de cet examen, le Conseil d'État dispose d'une certaine liberté pour apprécier si l'illégalité a eu une influence déterminante sur le résultat électoral: «(...) il appartient au C.E. d'exercer son pouvoir d'appréciation en tenant compte des circonstances concrètes de la cause»³.

L'arrêt élections de *La Roche-en-Ardenne* expose de manière claire ce pouvoir d'appréciation⁴. En effet, après avoir constaté que trois irrégularités étaient avérées, à savoir:

- une différence positive de quinze unités entre le nombre de bulletins de vote comptés dans le bureau de dépouillement lors de l'ouverture d'une urne et le nombre de personnes qui, selon le registre du scrutin, se sont présentées pour voter dans ledit bureau;
- le fait qu'un mandataire a bénéficié d'une double procuration;
- la disparition de huit procurations;

le Conseil d'État va resituer l'enjeu de la contestation: vingt-quatre votes peuvent être considérés comme excédentaires. Il va alors vérifier si la soustraction de ce nombre de votes du chiffre électoral obtenu par une liste entraîne ou non une modification de la répartition des sièges entre les listes en présence. Tel n'est pas le cas. Par conséquent, il décide de ne pas retenir les irrégularités précitées et de rejeter la demande portée devant lui⁵.

Le même raisonnement a été tenu à l'occasion de la solution apportée à la demande introduite concernant les élections de la Commune de *Forest*⁶.

Ce qui précède implique une attention accrue de la part du requérant en ce qui concerne: 1) l'objet de la requête, 2) la (détermination de la) règle de droit qui aurait été violée à l'occasion des opérations électorales, et (3) la preuve de l'influence de l'irrégularité dénoncée sur le résultat électoral.

Le requérant doit être attentif à l'objet de la demande portée devant le Conseil d'État. Rappelons d'emblée que le requérant est tenu par le choix qu'il a fait devant la juridiction de première instance. S'il poursuivait l'annulation des élections en première instance, il n'est pas recevable à postuler ultérieurement la privation d'un élu de son mandat⁷. De même, s'il poursuivait la privation d'un mandat, il ne peut pas, en degré d'appel, postuler l'annulation des élections⁸.

À l'occasion du contentieux électoral relatif aux élections de la Ville de *Mons*, un requérant sollicitait du Conseil d'État le recomptage des voix. À cette occasion, la haute juridiction administrative a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle une telle demande «implique nécessairement la reconnaissance de la validité des élections. Il en résulte que les moyens qui doivent amener à conclure à un nouveau recensement ne sont recevables que pour autant que, reconnus fondés, ils n'entraînent pas une modification du résultat des élections»⁹. En l'espèce, la seule irrégularité dénoncée dans le moyen était l'absence de dépôt d'un double du procès-verbal du bureau communal au secrétariat communal. Étant donné que ledit dépôt a pour seul but de permettre à chacun de prendre connaissance des résultats électoraux et aux candidats de vérifier la régularité des opérations, il «n'est manifestement pas de nature à modifier le résultat de l'élection et, partant, à justifier un nouveau recensement des suffrages». Aussi ledit moyen a-t-il été déclaré irrecevable.

Dans la même affaire et pour la même raison, le Conseil d'État a également déclaré irrecevable le moyen tiré de l'absence de certaines signatures sur un procès-verbal, étant donné que «cette absence n'emporte pas automatiquement la preuve que des irrégularités se seraient produites».

De même, dans l'arrêt *élections communales de Leuze-en-Hainaut*¹⁰, a été déclarée irrecevable par le Conseil d'État la demande formulée, à titre subsidiaire, d'annulation des élections, étant donné que les requérants demandaient, à titre principal, de constater l'inéligibilité d'un candidat, cette demande signifiant implicitement l'admission de la validation des élections elles-mêmes.

1. Cette condition inscrite dans la loi n'est que la consécration légale d'une solution jurisprudentielle. En ce sens, J. PUTZEYS et S. GEHLEN, «Les élections communales. Évolution du droit et de la jurisprudence», *A.P.T.*, 1976, pp. 36 et s.

2. Voir notamment C.E., n° 167.466, 5 février 2007, *Élections Saint-Nicolas*. À ce sujet, Marc VERDUSSEN rappelait déjà en 1988 que «la circonstance que les formes dont la loi entoure les opérations électorales ne sont pas respectées ou le sont irrégulièrement ne constitue pas, par elle-même, un indice justifiant une présomption de fraude ou de manipulation» (*op. cit.*, p. 117).

3. C.E., n° 167.710, 12 février 2007, *Élections Trois-Ponts* (1). Voir également ce qu'en disent R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, pp. 294 et 295.

4. Voir également C.E., n° 168.173, 22 février 2007, *Élections Wetteren*.

5. Sur le contrôle concret du Conseil d'État en matière électorale, voir R. ANDERSEN, B. LOMBAERT et S. DEPRÉ, «Les contentieux méconnus», *loc. cit.*, pp. 292 et 293.

6. Dans cette affaire, les requérants invoquaient un manque de 78 suffrages dans les urnes par rapport au nombre de votants. Pour le Conseil d'État, cette irrégularité doit «donc aboutir à ajouter des suffrages à une liste, sans en retirer à une autre; que, toutefois, cet ajout de 78 suffrages n'est pas de nature à modifier la répartition des sièges entre les listes; que, dès lors, le moyen n'est pas fondé».

7. C.E., n° 31.965, 15 février 1989, *Élections Momignies*; C.E., n° 52.506, 24 mars 1995, *Élections Bilzen*.

8. C.E., n° 95.200, 8 mai 2001, *Élections Overijse*.

9. C.E., n° 22.995, 1^{er} mars 1983, *Élections Wortegem*; C.E., n° 15.351, 13 juin 1972, *Élections Diest*; C.E., n° 23.127, 15 avril 1983, *Élections Zoersel*; C.E., n° 51.266, 20 janvier 1995, *Élections Dison*; C.E., n° 51.728, 22 février 1995, *Élections Dison*. Voir également C.E., n° 166.764, 16 janvier 2007, *Élections Middelkerke*.

10. C.E., n° 173.477, 12 juillet 2007, *Élections Leuze-en-Hainaut*.

Le requérant doit, bien entendu, fonder en droit convenablement sa requête. Le Conseil d'État a ainsi rappelé, dans son arrêt relatif aux élections de *Forest*, qu'il lui appartient d'invoquer la violation de règles de droit qui serait constitutive d'irrégularités¹. Tel n'est pas le cas d'une circulaire². De même, dans son arrêt relatif aux élections communales de *Mons*, où le requérant invoquait une disposition abrogée, le moyen a été déclaré irrecevable, «à défaut d'indiquer avec suffisamment de précision en vertu de quelle disposition législative ou règle de droit une [telle] obligation [existerait]»³.

Il convient de mentionner à ce sujet l'arrêt rendu par le Conseil d'État à l'occasion du contentieux électoral de la Commune de *Wetteren*⁴. Le requérant invoquait la violation d'un arrêté du Gouvernement flamand concernant les règles générales pour l'affichage électoral. Or, cet arrêté n'avait pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État. Se fondant sur l'article 159 de la Constitution, la juridiction administrative a écarté l'application dudit texte pour solutionner le litige et a, par conséquent, déclaré irrecevable, parce que ne pouvant mener à l'annulation des élections, le moyen en question.

Enfin, le fait que le requérant doive exposer clairement les conséquences de l'irrégularité dénoncée sur le résultat électoral⁵ ne signifie pas que celui-ci doive administrer lui-même la preuve que l'irrégularité a effectivement influencé la répartition des sièges entre les listes, mais qu'il rende admissible que l'irrégularité a pu avoir une telle répercussion⁶. Sur ce point, le pouvoir d'appréciation du Conseil d'État est considérable. Nous renvoyons à cet effet à ce que nous avons développé concernant l'arrêt relatif aux élections de *La Roche-en-Ardenne*.

D. Les recours relatifs aux conditions d'éligibilité dans le chef des candidats aux élections communales

Pour être élu et rester conseiller communal, le candidat doit être électeur et conserver les conditions de l'électorat pendant toute la durée de son mandat communal. L'une de ces conditions consiste en l'in-

scription au registre de la population de la commune, une autre dans la jouissance des droits civils et politiques⁷. Nous examinerons également la question des incompatibilités.

1° L'inscription au registre de la population de la commune

Cette inscription fait présumer une résidence effective sur le territoire communal, présomption pouvant être renversée par un ensemble d'éléments de faits précis et concordants permettant de considérer que l'inscription ne correspond pas à la réalité. En effet, l'inscription se fait dans les registres de la commune où est établie la résidence principale⁸, celle-ci étant définie comme «le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée»⁹.

La détermination de cette résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année¹⁰. Cette constatation s'effectue sur la base des différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage. À ce sujet, par le passé, le Conseil d'État avait déjà jugé :

«qu'il n'est pas interdit d'avoir des résidences multiples; qu'en ce cas, il faut que celle de ces résidences, dans laquelle l'intéressé, par une demande d'inscription sur le registre 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, – de la communauté locale à laquelle il se rattache»¹¹.

1. C.E., n° 167.576, 7 février 2007, *Élections Forest*.

2. «Les requérants reprochent aux présidents des bureaux concernés d'avoir méconnu la circulaire du 30 août 2006 contenant diverses instructions administratives aux présidents des bureaux de vote, ces instructions ne constituant pas, en tout état de cause, des règles de droit dont la violation serait constitutive d'excès de pouvoir». À rapprocher de C.E., n° 23.036, 15 mars 1983, *Élections Kapellen*.

3. C.E., n° 167.885, 15 février 2007, *Élections Antwerpen*; C.E., n° 167.139, 25 janvier 2007, *Élections Huldenberg*; C.E., n° 166.762, 16 janvier 2007, *Élections Mons*. À rapprocher de C.E., n° 52.427, 22 mars 1995, *Élections Charleroi*: «le moyen est irrecevable à défaut d'énoncer avec précision les dispositions législatives ou réglementaires qui auraient été méconnues».

4. C.E., n° 176.175, 25 octobre 2007, *Élections Wetteren*.

5. En ce sens, notamment, C.E., n° 93.446, 21 février 2001, *Élections Huy*.

6. D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, p. 551; A.-E. BOURGAUX *et al.*, «Chronique de jurisprudence: les élections communales du 8 octobre 2000», *op. cit.*, p. 257.

7. Sur cette question voir *ad generalia*, D. LAGASSE, «Le contentieux électoral en avant des élections communales», *loc. cit.*, pp. 548 et s.; M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 30 et s.

8. Au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques et de l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et aux registres des étrangers.

9. Article 3 de la loi du 19 juillet 1991 précitée.

10. Article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

11. C.E., n° 51.688, 2 février 1995, *Élections Jemeppe-Sur-Sambre*; C.E., n° 51.971, 3 mars 1995, *Élections Mons*.



À signaler que, dans un précédent arrêt concernant les élections communales de *Verviers*, le Conseil d'État a considéré que l'incendie de l'immeuble d'un candidat élu et l'arrêt du bourgmestre déclarant l'immeuble insalubre et interdisant son occupation constituaient **des circonstances de force majeure** qui avaient contraint le candidat élu à quitter temporairement sa résidence et qu'il n'y avait donc pas lieu de considérer, comme l'avait jugé la députation permanente, la présomption de résidence effective comme renversée¹.

À l'occasion du contentieux relatif aux élections communales de la Ville de *Leuze-en-Hainaut*, des requérants ont tenté, sans succès cependant, de renverser une telle présomption. L'arrêt est intéressant, en ce sens que, d'une part, il est rendu sur avis contraire de l'Auditorat (qui soutenait que l'élu en question devait être privé de son mandat) et qu'à cette occasion, des mesures d'instruction ont été mises en œuvre.

Les requérants soutenaient que si l'élu était inscrit dans les registres de la population de la localité, celui-ci n'avait cependant plus sa résidence principale sur le territoire de la commune, «*ayant quitté le domicile où il était installé avec son épouse qui s'était installée dans une autre ville*».

Trois éléments de fait avaient été avancés et figuraient au dossier de pièces déposé par les requérants:

- un e-mail dans lequel l'élu dont l'élection était contestée informait ses collègues politiques de son «adresse officielle» et de son «adresse officieuse»;
- un passage de l'annuaire téléphonique faisait apparaître le transfert de sa ligne téléphonique de son ancien domicile de *Leuze-en-Hainaut* à la localité où s'était installée son épouse;
- une coupure de presse dans laquelle l'intéressé avançait qu'il était plus souvent à *Leuze* que la plupart des échevins de cette commune.

Ces éléments étaient, selon l'Auditeur, non déterminants pris isolément, mais suscitaient dans leur ensemble un doute quant à la réalité de la résidence principale de l'élu. Pour cette raison, des mesures d'instruction furent ordonnées: il avait été demandé aux services d'inspection de la population de la Direction générale Institutions et Population du SPF Intérieur de procéder à une enquête tendant à déterminer la résidence principale de l'élu.

Au sujet d'une telle vérification, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de souligner qu'elle:

«ne méconnaît pas le droit de [l'élu] au respect de sa vie privée, car il s'agit d'une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et à la protection des droits d'autrui; qu'en effet, en imposant à quiconque l'obligation d'être inscrit sur les registres de la population de la commune 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»².

Lesdits inspecteurs ont procédé aux mesures suivantes:

- la vérification des inscriptions au registre de la population dans la ville d'origine et la ville où s'était établie l'épouse de l'élu;
- l'audition du mandataire concerné et de son épouse;
- une visite des lieux où le mandataire prétendait avoir sa résidence principale;
- une visite des lieux où habitait son épouse;
- des vérifications en matière de raccordement téléphonique, de consommation d'eau et d'électricité, de chauffage...

Ils s'étaient également fait remettre les enquêtes de police des deux communes.

L'Auditorat était d'avis qu'il ressortait bien de l'ensemble de ces éléments factuels que le mandataire était «*vraisemblablement plus souvent présent à Leuze [que dans l'autre ville] ainsi qu'il ressort des rapports de police (...)*». Mais, selon lui, et cela était clairement mentionné dans le filet de presse déposé par les requérants à l'appui de leur demande en privation de mandat, cette présence était essentiellement justifiée par la nature du mandat politique qu'il exerce et ses activités connexes et non par une éventuelle vie sociale sur les lieux:

«À cet égard, il faut constater que c'est principalement sa résidence à Tournai que rejoint le premier intéressé dès que ses occupations politico-professionnelles le lui permettent, c'est à Tournai qu'il séjourne habituellement avec son épouse avec qui il forme toujours un ménage au sens de la réglementation sur la tenue des registres de la population, et c'est bien là qu'il a l'intention de requérir son inscription aux registres de la population lorsqu'il cessera ses activités échevinales».

Par conséquent, l'avis de l'Auditorat concluait au fondement du moyen et à la «réformation» de la décision rendue en première instance.

Le Conseil d'État va, cependant, se détacher de l'avis rendu par son Auditorat, et considérer que la présomption n'est pas renversée:

«considérant que [l'élu] disposait réellement, depuis le 30 décembre 2004, d'un logement à Leuze-en-Hainaut dans le ménage composé de son fils, de sa belle-fille et de leurs enfants et qu'il y séjourne; que certes, il ressort du rapport de l'enquête que ce logement est simplement meublé; que, toutefois, [l'élu] étant membre de la famille qui l'héberge, il est permis de penser que l'accès aux pièces communes ne lui est pas interdit et qu'il dispose des commodités habituelles; qu'à cet égard, la

1. C.E., n° 51.388, 27 janvier 1995, *Élections Verviers*.

2. C.E., n° 51.971, 3 mars 1995, *Élections Mons*. Voir également ce que pensent M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ de ces mesures («Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence», *op. cit.*, p. 153).



convention de commodat prévoit que l'emprunteur aura la jouissance indivise avec les prêteurs des parties communes telles que (...) cuisine et sanitaires (...); que comme le constatent les inspecteurs de population, la présence de [l' élu] est plus fréquente à Leuze que [dans l'autre entité] et c'est à Leuze qu'il a le centre de ses intérêts, y menant l'essentiel de sa vie sociale et politique; que s'il est vrai que, comme le mentionnent les inspecteurs de la population, « il subsiste aussi des éléments importants de vie commune avec son épouse », il reste que c'est celle-ci qui, pour des raisons familiales et personnelles a choisi de s'installer [ailleurs], alors qu'il n'a jamais manifesté l'intention de quitter Leuze où il participe effectivement à la vie communale depuis 1989 ».

Ce faisant, le Conseil d'État interprète de manière particulière la condition relative à la résidence principale. En effet, en l'espèce, la présence de l' élu dans la Ville de Leuze était plus justifiée par l'accomplissement de ses activités politiques et connexes que par la conduite d'une vie sociale dans l'entité, au sens de la réglementation sur la résidence principale. En d'autres termes, le Conseil d'État fait de la résidence principale dans la commune une conséquence de la volonté de l' élu d'y exercer une activité politique et non plus une condition d'exercice de ladite activité.

2° La déchéance des droits civils et politiques

Le Conseil d'État a été saisi d'une affaire dans laquelle la juridiction de première instance avait invalidé l'élection d'un candidat arguant qu'il ne réunissait pas, au jour de l'élection, les conditions d'éligibilité requises par le Code¹. Plus précisément, elle avait considéré, sur la base d'un certificat de bonne vie et mœurs, que le candidat était déchu de ses droits civils et politiques jusqu'en... décembre 2009²!!!

L'autorité administrative va constater que la « mention de la déchéance des droits civils et politiques jusqu'au 31 décembre 2009 figurant sur le certificat de bonnes conduite, vie et mœurs établi par la Commune de Seraing est une erreur commise par celle-ci »³ et que le requérant était donc bien éligible pour les élections du

8 octobre 2006. Par conséquent, a été « infirmé[e] la décision du collège en ce qu'[elle] invalidait la désignation du requérant en qualité de 1^{er} conseiller suppléant ».

3° Les incompatibilités

Le Conseil d'État a eu à connaître, à l'occasion d'une affaire concernant les élections communales de Wemmel⁴, du cas d'espèce suivant.

Un conseiller communal avait été privé de son mandat par la juridiction de première instance parce qu'il était, au moment de la réunion d'installation du conseil communal, dans une situation d'incompatibilité. Plus précisément, celui-ci était collaborateur auprès du parquet du Procureur du Roi du Tribunal de Première instance de Bruxelles. Or, la réglementation prévoyait une incompatibilité entre l'exercice de cette fonction de justice et celui du mandat électoral.

Il était incontestable qu'au jour de la prestation de serment du requérant (le 2 janvier), celui-ci, s'il avait bien fait parvenir sa demande de démission avec effet au 1^{er} janvier au ministre de la Justice, n'avait toujours pas reçu en retour la décision par laquelle celle-ci était acceptée. En effet, il ne la reçut que... le lendemain, soit le 3 janvier. Cette décision précisait qu'elle sortait ses effets à partir du 1^{er} janvier comme sollicité.

Le Conseil d'État va cependant décider d'annuler la décision rendue par la juridiction de première instance. En effet, prenant en considération l'effet rétroactif de l'acceptation formelle de la démission du requérant, il va considérer que, depuis le 1^{er} janvier, cette démission était effective et, par conséquent, que celui-ci n'était plus censé se trouver dans une situation d'incompatibilité⁵.

Il s'agit à nouveau, selon nous, d'un exemple de la marge d'appréciation qui revient au Conseil d'État statuant au contentieux électoral⁶.

Chapitre VII. L'élection des échevins

Le Conseil d'État était saisi d'une requête introduite par une échevine de la Commune de Comines-Warneton⁷.

1. Sur cette condition, voir *ad generalia* M. VERDUSSEN et S. DEPRÉ, « Les élections communales du 9 octobre 1994: examen critique de jurisprudence », *op. cit.*, p. 154.
2. C.E., n° 167.236, 29 janvier 2007, *Élections Seraing*.
3. En effet, selon l'article 33 du Code pénal, l'interdiction de l'exercice des droits civils et politiques peut être prononcée pour un terme de 5 à 10 ans maximum. Voir à ce sujet ce qu'en dit D. LAGASSE, « Le contentieux électoral en avant des élections communales », *loc. cit.*, p. 551.
4. C.E., n° 173.416, 12 juillet 2007, *Élections Wemmel*.
5. « Te dezen moet worden vastgesteld dat op 2 januari 2007 verzoeker reeds ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk zijn ontslag met ingang van 1 januari 2007 uit het onverenigbare ambt had ingediend, dat van dat ontslag reeds akte was genomen door de kabinetsdirecteur van de bevoegde minister en dat er bovendien geen enkele aanwijzing voorlag dat het ontslag van verzoeker niet door de bevoegde minister zelf zou worden aanvaard en niet in een formeel ontslagbesluit zou worden vastgesteld. Ten slotte was op 31 januari 2007 reeds bekend dat de directeur-generaal van de Algemene Directie der Rechterlijke Organisatie van de Federale Overheidsdienst Justitie, namens de minister van Justitie, op 3 januari 2007 verzoekers ontslag met ingang van 1 januari 2007 ook formeel aanvaard had zodat op 31 januari 2007 de afwezigheid op 2 januari 2007 van een toestand van onverenigbaarheid in hoofdte van verzoeker definitief vaststond. Verzoeker mocht aldus niet meer geacht worden zich op 2 januari 2007 in een toestand van onverenigbaarheid te bevinden en afstand te doen van zijn mandaat » (c'est nous qui soulignons).
6. Comp. avec l'interprétation plus stricte faite des actes de présentation des membres du conseil de l'action sociale du C.P.A.S. de Spiere-Helkijn (voir ci-dessous).
7. C.E., n° 175.774, 15 octobre 2007, *Élections Comines-Warneton*.



La requérante avait introduit un recours auprès du Collège des gouverneurs¹ dans lequel elle exposait que, à la suite de la désignation d'un échevin à la fonction de bourgmestre, tous les échevins devaient monter d'un rang, ce qui impliquait qu'elle devait obtenir le poste de deuxième échevin. Le Collège des gouverneurs avait décidé que cette réclamation avait été introduite tardivement et qu'elle devait être déclarée irrecevable.

Le Conseil d'État va se déclarer incompétent pour connaître de ladite affaire. Certes, au vu de la réglementation électorale, le Conseil d'État est compétent pour annuler, en tant que juge d'appel, l'élection lorsqu'il constate une irrégularité susceptible d'entraîner une modification de la répartition des échevinats entre les listes ou rectifier la répartition des échevinats et l'ordre des échevins.

Mais, en l'espèce, la requérante avait fondé son action non sur la base de la législation électorale mais sur la base de l'article 265, § 3, de la NLC.

Cette constatation amène le Conseil d'État à considérer qu' :

«il apparaît que la requérante a entendu solliciter l'annulation par l'autorité de tutelle de la délibération du conseil communal (...) et non saisir le collège des gouverneurs (...) d'une réclamation électorale sur la base de l'article 77bis de la L.E.C.; que, certes, il est exact, (...) que «la réclamation au rang des échevins a un lien direct avec les élections communales» et relève, dès lors, du contentieux de l'élection directe des échevins à Comines-Warneton; que, toutefois, le recours n'avait pas pour objet d'introduire une telle réclamation devant une juridiction, mais un recours administratif auprès de l'autorité de tutelle (...)»²; qu'il n'appartenait pas au collège des gouverneurs de requalifier le recours, dont les termes étaient clairs, et de se considérer comme saisi d'une réclamation électorale en tant que juridiction; que le collège des gouverneurs était incompétent pour connaître du recours en tant que juridiction du premier degré; que le C.E. est incompétent pour en connaître en degré d'appel»³.

DEUXIÈME PARTIE. ANALYSE DU CONTENTIEUX ÉLECTORAL DU C.P.A.S.

Le contentieux relatif aux élections du C.P.A.S. a également occupé le Conseil d'État pour la période retenue. L'un des arrêts rendus mérite une attention particulière. En effet, à cette occasion, la juridiction administrative a annulé les élections de conseillers du

C.P.A.S. après avoir pallié l'insuffisance de la réglementation wallonne en la matière (chapitre 1^{er}). Une autre question s'est également posée: une commune peut-elle introduire un mémoire en réponse devant le Conseil d'État (chapitre 2)? Nous verrons également que les chambres flamandes du Conseil d'État ont eu à connaître d'une série de recours concernant les élections des membres du conseil du C.P.A.S. de *Spiere-Helkijn*, plus précisément au regard de la liste de présentation des candidats à cette élection (chapitre 3).

Chapitre 1^{er}. Quand le Conseil d'État pallie l'insuffisance de la loi électorale

L'unique arrêt rendu par les chambres francophones du Conseil d'État concernait l'élection du conseil de l'action sociale de la Ville de *Wavre*⁴. Il a mené à l'annulation de ladite élection après un raisonnement qui, assurément, mérite d'être mentionné ici. Un détour préalable par la réglementation applicable s'impose.

L'article 10 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale pose comme principe la proportionnalité de la répartition des sièges au conseil de l'action sociale en fonction du nombre de sièges dont chaque groupe politique bénéficie au sein du conseil communal. Plus précisément, la répartition des sièges s'opère de la manière suivante:

- dans un premier temps, on divise le nombre de sièges à pourvoir par le nombre de membres du conseil communal;
- dans un second temps, le nombre obtenu est multiplié par le nombre de sièges détenus par chaque groupe au sein du conseil communal.

Ensuite, on examine le nombre qu'obtient, selon ce procédé, chaque liste. Le nombre d'unités indique le nombre de sièges immédiatement acquis. Le ou les sièges non attribués est/sont dévolus dans l'ordre d'importance des décimales.

Cependant, le législateur wallon n'avait pas envisagé l'hypothèse où deux groupes politiques obtiendraient le même nombre d'élus au sein du conseil communal et, par conséquent, les mêmes décimales. C'est à ce cas d'espèce qu'est confronté le Conseil d'État à la suite des opérations électorales de *Wavre*.

Plus précisément, deux listes de l'opposition obtenaient le même nombre d'élus au conseil communal et, par conséquent, les mêmes décimales après l'opération de calcul mentionnée ci-avant. Elles se disputaient donc le dernier siège au sein du conseil de l'action

1. Signalons que, sur la base de l'article 77, § 2, de la Loi électorale communale, ledit Collège est compétent pour connaître du litige relatif à l'élection des conseillers et échevins des communes de Comines-Warneton et de Fourons.

2. À remarquer que le Conseil d'État a fait l'opération inverse à l'occasion du contentieux relatif aux élections de *Wetteren* (C.E., n° 176.176, 25 octobre 2007, *Élections Wetteren*). En effet, alors que le recours était intitulé «requête en annulation», il a considéré qu'elle portait, en réalité, sur la validité des élections.

3. C'est nous qui soulignons.

4. Pour la procédure applicable à ce type de recours, voir l'arrêté royal du 12 janvier 1977 déterminant la procédure devant la Section d'administration du Conseil d'État en cas de recours prévus par les articles 15, § 1^{er}, 18 et 20 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Voir également ce qu'en dit le Conseil d'État dans son arrêt n° 173.361, 10 juillet 2007, *Élections Boechout* (C.P.A.S.).



sociale. La liste majoritaire soutenait que, dans cette hypothèse, le siège devait automatiquement lui revenir.

Le Conseil d'État n'a pas suivi cette thèse. Selon lui, si celle-ci est juridiquement tenable lorsque «*sont à égalité de quotient un groupe politique ayant signé le pacte de majorité et un ou plusieurs groupes politiques de l'opposition*», parce qu'elle s'expliquerait «*par la volonté du législateur wallon de garantir des majorités identiques au sein du conseil communal et du conseil de l'aide sociale*»¹, elle ne peut être suivie dans l'hypothèse où l'égalité de quotient existe entre deux groupes politiques de l'opposition. Cela équivaudrait, en effet,

«*à arbitrer l'égalité de quotient entre ces deux groupes politiques au profit d'un groupe politique étranger à cette égalité et qui n'est plus en ordre utile et à priver d'un siège un des deux groupes de l'opposition qui sont à égalité de quotient au profit d'un groupe de la majorité qui, sans cette égalité, n'aurait pas eu vocation à obtenir ce siège supplémentaire*».

Plus précisément, le Conseil d'État va considérer que la thèse poursuivie :

- contrevient au principe de proportionnalité et au système en cascade qui régissent la répartition des sièges au conseil de l'action sociale;
- est sans rapport avec l'objectif d'assurer des majorités identiques au conseil communal et au conseil de l'action sociale, dans la mesure où le parallélisme des majorités est déjà réalisé²;
- impliquerait, de manière déraisonnable, l'attribution de tous les sièges du conseil de l'action sociale à la liste majoritaire au conseil communal lorsque tous les groupes politiques de l'opposition ont le même nombre de sièges au conseil communal et donc le même quotient en application de la réglementation électorale.

La raison pour laquelle le Conseil d'État opère un tel raisonnement est qu'il ne peut se permettre de commettre un *déni de justice*. En effet, statuant au contentieux de pleine juridiction, il lui revenait de pallier le silence de la loi. Il va donc se tourner vers les principes généraux applicables en matière électorale ainsi qu'aux système et méthode en cascade organisés par la disposition en question. De cette manière, le Conseil d'État décide que le siège litigieux doit, en l'espèce, être attribué à l'un des groupes politiques à égalité de quotient et non à un groupe politique tiers à cette égalité. Afin de départager ceux-ci, il fera application du «*principe général de préférence au groupe ayant obtenu le plus grand chiffre électoral*».

Chapitre II. Une commune peut-elle introduire un mémoire en réponse ?

Dans le même arrêt, le Conseil d'État était confronté à la question de savoir si était ou non recevable un mémoire en réponse introduit par la commune qui constitue le ressort du centre³.

Selon la réglementation applicable⁴, deux catégories distinctes de personnes peuvent introduire un mémoire en réponse : celles pouvant introduire un recours auprès du Conseil d'État (le conseil communal, le centre public d'action sociale, le Gouverneur, les membres du C.P.A.S. dont l'élection est annulée et les réclamants en première instance) et celles pouvant justifier d'un intérêt.

Le Conseil d'État va constater que si textuellement un recours est ouvert au conseil communal, et, par conséquent, la possibilité de déposer un mémoire en réponse, lorsqu'il désigne les membres du conseil de l'action sociale, le conseil communal n'agit pas en tant qu'organe communal, gestionnaire de l'intérêt communal, mais il constitue «*un corps électoral chargé d'une élection au second degré de représentants de la population*». Aussi, considérant que «*l'intérêt au sens de l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 janvier 1977 a trait à une compétence propre du conseil communal*» et prenant en compte le fait que «*la Ville de Wavre n'est pas (...) l'auteur de la décision attaquée*», le Conseil d'État va conclure que le mémoire en réponse de la Ville de Wavre doit être déclaré irrecevable.

Chapitre III. Les élections du C.P.A.S. de Spiere-Helkijn

Le Conseil d'État a eu à connaître de trois recours concernant l'élection des membres du conseil de l'action sociale dudit C.P.A.S. Tous les trois ont été rejetés.

Les faits de la cause étaient les suivants. Un conseiller communal avait informé le bourgmestre de son intention de ne pas exercer son mandat. Cette démission a été, par la suite, actée lors de la séance d'installation du conseil communal. À cette occasion, sa suppléante lui avait succédé en tant que conseillère communale.

Cependant, entre l'information du bourgmestre et l'installation du conseil communal, la suppléante avait signé l'acte de présentation des candidats de sa liste au mandat de membre du conseil de l'action sociale du C.P.A.S. Le dossier de l'élection desdits membres avait

1. À remarquer que le Conseil d'État soulève également que ladite mesure «*poursuit un objectif légitime et présente un rapport raisonnable et proportionné avec celui-ci*».

2. «*L'attribution du siège en jeu ne peut, en raison même de la méthode de répartition organisée par l'article 10, conduire au sein du conseil de l'action sociale, à une majorité politique différente de celle prévue par le pacte de majorité adopté au sein du conseil communal*».

3. Comparez avec C.E., n° 23.241, 16 mai 1983, *Élections Audenarde*. Voir également C.E., n° 173.417, 12 juillet 2007, *Élections Peer* (C.P.A.S.) dans lequel le Conseil d'État a considéré que la Commune de Peer n'avait pas d'intérêt suffisamment direct pour intervenir dans le cadre d'un litige concernant l'élection des membres du conseil de l'action sociale du C.P.A.S.

4. À savoir l'article 6, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 janvier 1977 déterminant la procédure devant la Section d'administration du Conseil d'État en cas de recours prévu par les articles [15, § 1^{er}, 18 et 20] de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.



été communiqué au «Raad voor Verkiezingsbetwisting» qui avait décidé de l'annulation de cette élection pour cause d'irrecevabilité de la liste de présentation, avançant que ledit acte n'avait pas été signé par la majorité des élus de la liste¹.

Les deux premiers recours avaient été introduits par la suppléante devenue conseillère communale² et par l'autre conseiller communal³ signataire de la liste de présentation.

Le Conseil d'État a considéré, à juste titre, que n'étant pas repris dans la liste des personnes pouvant introduire un recours devant le Conseil d'État contre une décision du «Raad voor Verkiezingsbetwisting» concernant la validité des élections des membres du conseil de l'action sociale⁴, leurs requêtes respectives étaient irrecevables: un conseiller communal ne peut, individuellement⁵, introduire un recours devant le Conseil d'État⁶.

Dans le troisième arrêt⁷, la requête était introduite par un candidat à l'élection, repris sur la liste de présentation. Examinant à cette occasion le fond du dossier, le Conseil d'État va confirmer la décision rendue par le «Raad». En effet, étant donné que le désistement du mandat de conseiller communal n'était devenu définitif⁸ qu'après que le conseil communal en avait pris connaissance (et non pas au moment où le conseiller démissionnant en avait informé le bourgmestre), le Conseil d'État décida que:

«dat een opvolger slechts in de plaats van het verkozen gemeenteraadslid tot het mandaat kan worden geroepen, zodra de gemeenteraad van de afstand van het mandaat van de laatstgenoemde kennis heeft genomen. Voorheen kan de opvolger, in de plaats van het verkozen gemeenteraadslid dat afstand van zijn mandaat heeft gedaan, niet rechtsgeldig een akte van voordracht van kandidaat-werkende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en hun opvolgers ondertekenen»⁹.

Pour être tout à fait complet, soulignons que les chambres flamandes du Conseil d'État ont rendu deux autres arrêts concernant les élections des membres du conseil de l'action sociale du C.P.A.S.

Dans le premier, concernant l'élection des membres du conseil de C.P.A.S. de *Ichtegem*¹⁰, le «Raad» avait annulé l'élection parce que l'acte de présentation qui lui avait été communiqué n'avait pas été signé par la majorité des conseillers communaux de la liste. En réalité, la juridiction n'avait reçu qu'une copie incomplète de l'acte de présentation qui avait été signé par l'ensemble des conseillers communaux élus¹¹. Pour cette raison, le Conseil d'État a annulé la décision rendue en première instance et validé ces élections. Enfin, dans son arrêt relatif aux élections du conseil de l'action sociale du C.P.A.S. de *Melle*¹², le Conseil d'État a rappelé que sont irrecevables les moyens, portés devant lui, qui ne l'ont pas été en première instance devant le «Raad»¹³.

1. Et ce à la suite de la signature de ladite liste par la suppléante à un moment où elle n'avait toujours pas été désignée comme conseillère communale.
2. C.E., n° 170.402, 24 avril 2007, *Élections Spiere-Helkijn* (C.P.A.S.).
3. C.E., n° 170.403, 24 avril 2007, *Élections Spiere-Helkijn* (C.P.A.S.).
4. À savoir le conseil communal, le centre public d'action sociale, les conseillers élus et suppléants dont l'élection a été annulée et les suppléants dont l'ordre a été modifié.
5. «Individueel genomen en voor zover ze geen bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwisting hebben ingediend, kunnen gemeenteraadsliden dienvolgens geen beroep bij de Raad van State indienen. Verzoekster valt onder geen enkele van de voormelde limitatief opgesomde categorieën van personen. Derhalve moet ambtshalve worden vastgesteld dat zij de door de wet vereiste hoedanigheid mist om een ontvankelijk beroep bij de Raad van State in te dienen tegen de beslissing van 2 februari 2007 van de Raad voor Verkiezingsbetwisting van West-Vlaanderen tot vernietiging van de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van Spiere-Helkijn».
6. À remarquer que la demande en intervention qu'avait introduite le conseiller communal démissionnaire avait également, à raison, été déclarée irrecevable pour défaut d'intérêt suffisant: «Verzoeker in tussenkomst heeft met een brief van 20 december 2006 afstand gedaan van zijn mandaat en op 2 januari 2007 heeft de gemeenteraad daarvan akte genomen. Krachtens artikel 9 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 is de afstand vanaf die akteneming definitief. Verzoeker in tussenkomst is dus niet langer geroepen tot het mandaat van gemeenteraadslid. Het valt niet in te zien en verzoeker in tussenkomst toont ook niet aan welk voldoende rechtsreks en persoonlijk belang, dat te onderscheiden is van het belang dat elkeen heeft bij de naleving van de wet, hij er nog bij zou hebben dat in rechte wordt vastgesteld dat de voordracht van vier kandidaat-werkende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en hun respectieve opvolgers, ingediend door verzoekster en Jean-Pierre Maes op 21 december 2006, wel degelijk ontvankelijk was en dat de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn op 2 januari 2007 dienvolgens regelmatig is verlopen».
7. C.E., n° 170.404, 24 avril 2007, *Élections Spiere-Helkijn* (C.P.A.S.).
8. «De kennisneming van de afstand door de gemeenteraad is cruciaal. Zolang de gemeenteraad geen kennis heeft genomen van de afstand, blijft deze een louter eenzijdige wilsuiving, die op elk gewenst moment weer eenzijdig door de betrokkene kan worden ingetrokken en die vooralsnog ook geen afbreuk doet aan de roeping van de betrokkene tot het mandaat. Zo zou het verkozen gemeenteraadslid dat na de geldigverklaring van zijn verkiezing, maar voor de installatie van de gemeenteraad afstand doet van zijn mandaat, alsnog aan de voordracht van de kandidaat-werkende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en hun opvolgers kunnen deelnemen en zelfs zelf nog de eed als gemeenteraadslid kunnen afleggen. In dat laatste geval moet hij geacht worden de afstand van zijn mandaat te hebben ingetrokken. Vanaf het ogenblik echter dat de gemeenteraad kennis heeft genomen van een niet ingetrokken en geldig ingediende afstand, wordt deze definitief en kan hij niet meer ongedaan worden gemaakt door de enkele wil van de betrokkene».
9. À remarquer la comparaison effectuée, à juste titre par le Conseil d'État, avec l'hypothèse du décès du conseiller communal élu avant le conseil d'installation.
10. C.E., n° 170.400, 24 avril 2007, *Élections Ichtegem* (C.P.A.S.).
11. «(...) is het middel gegrond. Kennelijk is de Raad voor Verkiezingsbetwistingen voor zijn ambtshalve vaststelling in de bestreden beslissing voortgegaan op een onvolledige kopie van de voordrachtsakte. Het motief ter vernietiging van de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van Ichtegem, is feitelijk onjuist».
12. C.E., n° 170.399, 24 avril 2007, *Élections Melle* (C.P.A.S.).
13. «In het verkiezingscontentieus kunnen de verzoekende partijen voor de Raad van State slechts ontvankelijk de middelen aanvoeren die zij in eerste aanleg ook voor de Raad van Verkiezingsbetwistingen hebben laten gelden».



CONCLUSIONS

La présente chronique rappelle la tendance, soulignée précédemment, qu'a le Conseil d'État à valider le résultat des élections et de ne prononcer l'annulation de celles-ci que dans les cas les plus graves¹.

Pour la période considérée, retenons que le Conseil d'État a annulé les élections dans quatre affaires². Un conseiller communal (bourgmestre de surcroît) a également été privé de son mandat³.

À souligner également qu'une seule fois le Conseil d'État s'est départi du rapport de son Auditeur⁴. De même, l'un des arrêts a été rendu après qu'une question préjudicielle a été posée à la Cour constitutionnelle⁵.

Remarquons enfin la jurisprudence divergente des chambres francophones et des chambres flamandes quant à la question de l'intérêt à agir du requérant. Il y a fort à parier qu'elle fera encore parler d'elle lors des prochaines élections communales...

1. A.-E. BOURGAUX *et al.*, «Chronique de jurisprudence: les élections communales du 8 octobre 2000», *op. cit.*, pp. 257 et s.

2. C.E., n° 170.400, 24 avril 2007, *Élections Ichtegem* (C.P.A.S.); C.E., n° 168.173, 22 février 2007, *Élections Wetteren*; C.E., n° 168.591, 8 mars 2007, *Élections Wortegem-Petegem*; C.E., n° 169.631, 30 mars 2007, *Élections Wavre* (C.P.A.S.).

3. C.E., n° 178.632, 16 janvier 2008, *Élections Woluwe-Saint-Pierre*.

4. C.E., n° 173.477, 12 juillet 2007, *Élections Leuze-en-Hainaut*.

5. C.E., n° 178.632, 16 janvier 2008, *Élections Woluwe-Saint-Pierre*.

