

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 167.466 du 5 février 2007

G./A.178.941/VI-17.292

**Elections communales de SAINT-NICOLAS**

---

**LE CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 27 novembre 2006 par Roger BOECKX "tendant à l'annulation des élections communales du 8 octobre 2006 en la commune de Saint-Nicolas et à infirmer la décision du Collège provincial de Liège du 16 novembre 2006 rejetant le recours introduit à l'encontre de ces élections communales";

Vu le dossier administratif déposé par le Gouverneur de la province de Liège;

Vu l'avis prévu par l'article 5 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, modifié par l'arrêté royal du 16 septembre 1982, publié au Moniteur belge du 4 décembre 2006;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2007 fixant l'affaire à l'audience du 31 janvier 2007;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me Caroline CRAPPE, avocat, comparaissant pour le requérant;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> CARLIER, Auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant s'est porté candidat à l'élection communale du 8 octobre 2006 à Saint-Nicolas, sur la liste ENSEMBLE, et a été élu conseiller communal.

2. Le 13 juillet 2006, le Gouverneur de la province de Liège a pris un arrêté dont le dispositif est le suivant :

" Article 1<sup>er</sup>. Du 8 juillet 2006 au 8 octobre 2006 inclus, il sera interdit d'apposer des inscriptions, des affiches, des reproductions picturales et photographiques, des tracts et des papillons à usage électoral sur la voie publique et sur les arbres, plantations, panneaux, pignons, façades, murs, clôtures, supports, poteaux, bornes, ouvrages d'art, monuments et autres objets qui bordent ou qui sont situés à proximité immédiate de la voie publique à des endroits autres que ceux déterminés pour les affichages par les autorités communales ou autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire ou par celui qui en a la jouissance, pour autant que le propriétaire ait également marqué son accord préalable et écrit.

Article 2. Entre 22h00 et 07h00, et cela du 8 juillet 2006 jusqu'au 7 octobre 2006, ainsi que du 7 octobre 2006 à 22h00 au 8 octobre 2006 à 15h00, il sera interdit d'apposer des inscriptions, des affiches, des reproductions picturales et photographiques, des tracts et des papillons à usage électoral sur la voie publique et sur les arbres, plantations, panneaux, pignons, façades, murs, clôtures, supports, poteaux, bornes, ouvrages d'art, monuments et autres objets qui la bordent ou qui sont situés à proximité immédiate de la voie publique même aux endroits qui sont destinés à l'affichage par les autorités communales ou pour lesquels une autorisation préalable et écrite a été donnée par le propriétaire ou par l'usager. L'affichage aux autres endroits reste à tout moment interdit.

Article 3. Pendant les mêmes heures et durant la même période, il est également interdit de procéder à tout transport d'affiches, de reproductions picturales et photographiques, de tracts et de papillons à usage électoral, ainsi que de tout matériel destiné à leur affichage ou à toute inscription.

Article 4. Nonobstant les transports régulièrement autorisés, le transport entre les mêmes heures et durant la même période d'objets dangereux pour la sécurité publique, au sens de l'article 2bis de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, est également interdit.

Article 5. Les affiches, reproductions picturales et photographiques, les tracts et les papillons à usage électoral destinés à être affichés en contravention avec l'interdiction visée à l'article 1<sup>er</sup> du présent arrêté, tout le matériel destiné à leur affichage ou pour l'apposition d'inscriptions ainsi que tous les objets pouvant entraîner un danger au sens du présent arrêté seront saisis en vue de leur confiscation, conformément à ce que stipulent les articles 42 et 43 du Code pénal.

Article 6. Entre 22h00 et 07h00, et cela du 8 juillet 2006 au 7 octobre 2006, ainsi que du 7 octobre 2006 à 18h00 au 8 octobre 2006 à 15h00, il sera interdit d'organiser des caravanes motorisées dans le cadre des élections.

Article 7. Quand une caravane motorisée est organisée sur la voie publique, l'organisateur doit prévenir, au moins 24 heures à l'avance, les bourgmestres des différentes communes par lesquelles cette caravane passerait.

Article 8. Le début et la fin d'une caravane motorisée doivent être clairement signalés, d'une manière appropriée, sur la première et la dernière voiture de la caravane.

Article 9. La composition et la longueur de la caravane motorisée ne peuvent occasionner des troubles à l'ordre public, de même qu'elle ne peut perturber la circulation.

Article 10. A partir du 8 juillet 2006, il est interdit de distribuer des cadeaux ou des gadgets, de procéder à des campagnes commerciales par téléphone, de diffuser des spots publicitaires commerciaux à la radio, à la télévision et dans les cinémas ou d'utiliser des panneaux publicitaires commerciaux, des affiches ou des panneaux publicitaires non commerciaux de superficie supérieure à 4m<sup>2</sup>.

Article 11. Les contrevenants aux dispositions du présent arrêté de police seront sanctionnés à des peines prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 mars 1818, modifiée par les lois du 5 juin 1934 et du 14 juin 1963 concernant les contraventions aux règlements administratifs.

Article 12. Le présent arrêté de police entre en vigueur dès son affichage aux endroits habituellement réservés aux notifications officielles."

3. Le 17 juillet 2006, l'Association Liégeoise d'Electricité (A.L.E.) a indiqué à certains collègues des bourgmestre et échevins que son bureau exécutif avait, à l'unanimité, "décidé de permettre aux partis politiques démocratiques de placer des affiches électorales sur ses poteaux électriques".

4. Le 13 septembre 2006, la commune de Saint-Nicolas a émis l'avis d'affichage électoral suivant :

" La date des élections approche à grands pas, nous nous permettons de vous rappeler que l'Arrêté de Police émanant de Monsieur le Gouverneur de la Province de Liège (13/07/2006) est de stricte application sur le territoire de notre commune. Dès réception de cet Arrêté de Police, nous avons procédé à son affichage aux valves de notre Administration Communale.

Les panneaux publics sont donc utilisables par les partis politiques. Cet espace est à répartir de manière équitable entre les partis démocratiques utilisateurs de l'espace (50 % si deux utilisateurs, 33 % si trois utilisateurs...).

Tout non-respect des présentes dispositions pourra faire l'objet de sanctions administratives (art.32) du règlement communal de police du 27 juin 2005."

5. Le 18 septembre 2006, le bourgmestre de Saint-Nicolas a adopté une ordonnance de police qui porte ce qui suit:

" Le Bourgmestre,

Vu l'article 134 de la Nouvelle loi communale,

Considérant que les prochaines élections communales et provinciales se dérouleront le 8 octobre 2006;

Considérant la nécessité de prendre des mesures en vue d'interdire certaines méthodes d'affichage et d'inscription électoral (sic) ainsi que de distribution et l'abandon de tracts en tout genre sur la voie publique, ces méthodes constituant des atteintes à la tranquillité et la propreté publique;

Considérant qu'il est également absolument nécessaire en vue de préserver la sûreté et la tranquillité publique, durant la période électorale, de prendre des mesures en vue d'interdire l'organisation de caravanes motorisées nocturnes dans le cadre des élections;

Sans préjudice de l'arrêté de police de Monsieur le Gouverneur de Province du 13 juillet 2006,

DECIDE:

Article 1<sup>er</sup>. A partir du 18 septembre 2006, jusqu'au 8 octobre 2006 à 15 heures, il est interdit d'abandonner des tracts et autres prospectus électoraux sur la voie publique.

Article 2. Du 18 septembre 2006 au 8 octobre 2006 inclus, il sera interdit d'apposer des inscriptions, des affiches, des reproductions picturales et photographiques, des tracts et des papillons à usage électoral sur la voie publique et sur les arbres, plantations, panneaux, pignons, façades, murs, clôtures, supports, poteaux d'éclairage public (malgré l'autorisation de l'A.L.E.), bornes, ouvrages d'art, monuments et autres objets qui la bordent ou qui sont situés à proximité immédiate de la voie publique à des endroits autres que ceux déterminés pour les affichages par les autorités communales ou autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire ou par celui qui en a la jouissance, pour autant que le propriétaire ait également marqué son accord préalable et écrit.

Article 3. Des emplacements sont réservés par les autorités communales à l'apposition d'affiches électorales. Ces emplacements sont répartis de manière égale entre les différentes listes.

Aucune affiche, aucun tract, aucune inscription ne peut inciter, ni expressément ni implicitement, au racisme ou à la xénophobie, ni rappeler, directement ou indirectement, les principes directeurs du nazisme ou du fascisme.

Article 4. Le placement des affiches aux endroits qui ont été réservés par les autorités communales à l'apposition d'affiches électorales, ou aux endroits qui ont été autorisés, au préalable et par écrit, par le propriétaire ou par celui qui en a la jouissance, pour autant que le propriétaire ait également marqué son accord préalable et écrit est interdit :

entre 22 heures et 07 heures, et cela du 18 septembre 2006 jusqu'au 07 octobre 2006; du 07 octobre 2006 à 22 heures au 8 octobre 2006 à 15 heures.

Article 5. Les caravanes motorisées, ainsi que l'utilisation de haut-parleurs et d'amplificateurs sur la voie publique entre 22 heures et 07 heures sont également interdits du 18 septembre 2006 au 07 octobre 2006, ainsi que du 07 octobre 2006 à 18 heures au 08 octobre 2006 à 15 heures.

Article 6. La police communale est expressément chargée:

1. d'assurer la surveillance des lieux et endroits publics jusqu'au lendemain des élections;
2. de dresser procès-verbal à l'encontre de tout manquement;
3. par requête aux services communaux, de faire enlever ou disparaître toute affiche, tract, ou inscription venant à manquer aux prescriptions de la présente ordonnance ou aux dispositions légales en la matière.

Article 7. Les enlèvements précités se feront aux frais des contrevenants.

Article 8. Tout manquement aux dispositions de la présente ordonnance sera puni de peines de police conformément aux législations en vigueur.

Article 9. Une expédition du présent arrêté sera transmise: (...).

Article 10. La présente ordonnance sera publiée, conformément à l'article 112 de la NLC et l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Article 11. La présente ordonnance est consultable pendant les jours ouvrables de 08h00 à 12h00 et de 13h00 à 17h00 à l'Administration Communale au Secrétariat Communal, rue de l'Hôtel Communal, 63, 4420 Saint-Nicolas".

6. L'ordonnance n'a pas été présentée au conseil communal en vue de sa confirmation, lors de la réunion du 25 septembre 2006.

7. Le 26 septembre 2006, un autre candidat de la liste ENSEMBLE, M. FRANSOLET, a saisi le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique d'un recours contre l'ordonnance précitée.

8. Le 28 septembre 2006, le bourgmestre de Saint-Nicolas a adopté, sur la base des articles 134, § 1<sup>er</sup> et 135, § 2 de la Nouvelle loi communale, une nouvelle ordonnance de police dont l'article 2 contient des dispositions identiques à celles de l'article 2 de l'ordonnance précitée du 18 septembre 2006, pour la période du 28 septembre 2006 au 8 octobre 2006 inclus.

9. Le même jour, le bourgmestre a communiqué aux différents chefs de groupe des partis politiques le courrier suivant:

" Je vous communique par la présente l'ordonnance de police prise en date du 28 septembre 2006 relative aux élections communales.

La présente ordonnance a pour objectif de compléter et de préciser les dispositions réglementaires arrêtées antérieurement par M. le Gouverneur (arrêté du 13 juillet 2006) et plus particulièrement quant à l'interdiction d'afficher et d'apposer des panneaux d'affichage sur les poteaux d'éclairage public. Il convient en effet de préserver la sûreté, la propreté et la tranquillité publique quant à ce type d'affichage.

Malgré l'autorisation de l'A.L.E. propriétaire desdits poteaux d'éclairage, il me revient toutefois le droit de réglementer cette pratique dans la mesure où ces poteaux sont situés sur la voie publique. En conséquence et en application de la présente

ordonnance, je vous prie de bien vouloir prendre toutes les dispositions pour procéder à l'enlèvement des panneaux d'affichage incriminés au plus tard pour ce lundi 02 octobre 2006 à midi.

En cas de non-respect de celle-ci, tout contrevenant s'expose à des sanctions et à l'enlèvement à leurs frais sur réquisition des services de police auprès du service des travaux.

Dans cette éventualité, les panneaux litigieux seront récupérables sur rendez-vous auprès du service des travaux ( ... )".

10. Le 3 octobre 2006, M. FRANSOLET a introduit une demande de suspension d'extrême urgence contre l'ordonnance de police du 28 septembre 2006, précitée.

11. Par l'arrêt n° 163.260 du 5 octobre 2006, le Conseil d'Etat a rejeté cette demande pour défaut d'extrême urgence.

12. Le 8 octobre 2006, les élections communales se sont déroulées. Le parti ECOLO a obtenu 1 siège, le PARTI SOCIALISTE 19 sièges et le parti ENSEMBLE 7 sièges.

13. Le collège provincial de Liège a été saisi d'un recours en annulation des élections communales par plusieurs candidats de la liste ENSEMBLE, dont le requérant, M. BOECKX.

14. Le 16 novembre 2006, le collège provincial a pris la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen, première branche, "de la violation de l'article 134, § 1<sup>er</sup>, de la nouvelle loi communale, du principe de bonne administration, du principe d'égalité, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que le bourgmestre a pris deux ordonnances de police en date des 18 et 28 septembre 2006, identiques dans leurs articles 2, alors que l'article 134, § 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale, qui n'est applicable que "lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants", limite la compétence du bourgmestre de faire des ordonnances de police aux cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves à la paix publique et à d'autres événements imprévus, que ces ordonnances doivent être communiquées "sur le champ" au conseil communal, qu'en l'espèce, aucune des circonstances précitées n'est établie et qu'aucune communication n'a été faite au conseil communal; que le requérant affirme que l'article 134 de la Nouvelle loi communale déroge aux principes d'élaboration des règlements de police par le conseil communal,

qu'il est de stricte interprétation, qu'aucune urgence n'apparaissait en l'espèce, la date des élections communales étant fixée depuis longtemps au 8 octobre 2006, l'arrêté du Gouverneur de la province de Liège, qu'il s'agissait de préciser et de compléter, étant daté du 13 juillet 2006 et le courrier communiqué par l'A.L.E. étant du 17 juillet 2006; qu'il soutient encore que l'urgence invoquée par le bourgmestre dans son ordonnance du 28 septembre 2006 ne correspond pas à celle que vise l'article 134 de la Nouvelle loi communale, que cette disposition a pour objet de prévenir les dangers ou les dommages auxquels sont exposés les habitants, alors que le bourgmestre entend "éviter les conflits entre colleurs"; qu'il conclut que "l'attitude du bourgmestre-candidat a certainement influencé la répartition des sièges entre les différentes listes", que celui-ci "s'est appuyé sur une ordonnance manifestement illégale pour enlever toute visibilité électorale aux candidats qui pouvaient lui causer le plus grand tort", et que "le candidat-bourgmestre a usé et abusé de sa position de bourgmestre en exercice pour prendre une ordonnance manifestement illégale et pour l'appliquer avec rigueur à ses adversaires électoraux", ce qui constitue un détournement de pouvoir; qu'en une seconde branche, le requérant se fonde sur la violation de l'article 443 du Code pénal et de l'article 134, § 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale; qu'il affirme que le groupe politique auquel appartient le bourgmestre ne s'est pas contenté d'enlever illégalement les affiches de la liste ENSEMBLE, mais que divers membres de ce groupe ont distribué des tracts dans toutes les boîtes aux lettres de la commune contenant des propos diffamants et dégradants pour les candidats de la liste ENSEMBLE, manquant ainsi de la plus élémentaire prudence dans le débat public lié à la compétition électorale;

Considérant que le requérant prend un second moyen "de la violation des articles L4125-3 et L4125-5 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe de bonne administration, du principe d'impartialité, du principe d'égalité, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir"; qu'il affirme que les présidents des bureaux de vote ont été choisis parmi les proches de la liste n° 3 Parti socialiste, que ceux-ci ont composé le bureau de vote avant l'arrivée des personnes convoquées en qualité d'assesseurs, de telle sorte que lorsque, à 7h 45, celles-ci, ainsi que les témoins, se sont présentés, les bureaux avaient déjà été constitués, qu'il ne peut accepter que, comme l'admet le collège provincial, des employés communaux puissent être présidents de bureau ou assesseurs, par une application analogique de l'article L4125-3, § 2, 6° du code précité, que cette solution ne pourrait être admise que par défaut, si aucune personne n'était disponible parmi celles qui exercent l'une des professions mentionnées aux 1° à 8° de la même disposition, qu'en l'espèce, les présidents des bureaux de vote sont des proches du bourgmestre de la commune, que le président du bureau de vote n° 9, beau-frère du bourgmestre, a adressé une lettre ouverte aux habitants de la commune, favorable à la "majorité communale",

tandis que le président du bureau n° 3 a signé des écrits électoraux en qualité de président de l'Union socialiste de Saint-Nicolas, que le principe d'impartialité est violé dès qu'une personne censée agir de manière impartiale a donné par son attitude l'impression d'être partiale, et que "le principe d'impartialité, principe d'ordre public, ne permet pas de penser que les Présidents de bureaux, nombreux, qui ont aidé les électeurs à voter de manière électronique, n'ont pas influencé ceux-ci dans le vote émis de sorte que l'irrégularité dénoncée au moyen est susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes"; que le requérant affirme enfin qu'il "fait siens les moyens développés devant le collège provincial dans le recours introduit le 16 octobre (2006) mais qu'il estime ne pas avoir été rencontrés valablement par ledit Collège provincial";

Considérant que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux électoral, exerce une compétence de pleine juridiction et se prononce comme juge d'appel et non de cassation; que, dans ce cadre, est irrecevable le moyen pris d'irrégularités de procédure affectant la décision de la juridiction du premier degré; que le second moyen est dès lors irrecevable, dans la mesure où il est reproché au collège provincial de ne pas avoir valablement rencontré les moyens développés par le requérant dans son recours du 16 octobre 2006;

Considérant qu'aux termes de l'article L4146-5, alinéa 2, du code de la démocratie locale et de la décentralisation, les élections communales ne peuvent être annulées tant par le collège provincial que par le Conseil d'Etat que pour cause d'irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes;

Considérant que le requérant affirme, dans la première branche du premier moyen, que l'attitude du bourgmestre "a certainement influencé la répartition des sièges entre les différentes listes", et, dans la seconde branche du même moyen, que "divers membres du groupe politique (auquel appartient le bourgmestre) ont distribué des tracts dans toutes les boîtes aux lettres de la commune contenant des propos diffamants et dégradants pour les candidats de la liste ENSEMBLE"; qu'il n'apporte cependant aucune précision et ne présente aucune hypothèse quant aux déplacements de voix que ces comportements auraient pu provoquer et à leurs répercussions sur la répartition des sièges entre les listes; qu'il reste tout aussi allusif en ce qui concerne le manque d'impartialité reproché aux présidents des bureaux de vote, en particulier, à ceux des bureaux de vote n° 3 et n° 9; que les procès-verbaux des différents bureaux de vote signés par les présidents, secrétaires, assesseurs et témoins, versés aux pièces de la procédure, ne relatent aucun incident qui soit de nature à accréditer le soupçon de partialité dans le chef des présidents et des assesseurs; que, faute d'établir en quoi ils

pourraient affecter la répartition des sièges entre les différentes listes, les moyens ne sont pas fondés,

**D E C I D E :**

**Article unique.**

Le recours est rejeté.

L'arrêté du 16 novembre 2006 du collège provincial de la province de Liège est confirmé.

Les élections communales qui ont eu lieu à Saint-Nicolas le 8 octobre 2006 sont validées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le cinq février deux mille sept par :

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| M <sup>me</sup> WILLOT-THOMAS, | Président de chambre, |
| MM. LEWALLE,                   | Conseiller d'Etat,    |
| NIHOUL,                        | Conseiller d'Etat,    |
| M <sup>me</sup> SCHMITZ,       | Greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.