

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 222.133 du 17 janvier 2013

Élections communales de NANDRIN

A. 207.184/XV-2126

En cause : **1. PIOTROWSKI** Bogdan,
 2. EVRARD Marc,
 3. PIRON Jeanine,
 ayant élu domicile chez
 Me P. HENRY, avocat,
 place des Nations-Unies 7
 4020 Liège,

Parties intervenantes:

1. LEMMENS Michel,
2. POLLAIN Daniel,
 ayant élu domicile chez
 Me E. LEMMENS, avocat,
 Îlot Saint Michel
 place Verte 13
 4000 liège

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 novembre 2012 par Bogdan Piotrowski, Marc Evrard et Jeanine Piron, qui demandent la réformation de la décision du collège provincial de Liège du 21 novembre rejetant la réclamation qu'ils ont introduite devant lui, et validant les élections communales de Nandrin du 14 octobre;

Vu le dossier administratif;

Vu l'avis prévu par l'article 5 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section *d'administration* du Conseil d'État, modifié par l'arrêté royal du 16 septembre 1982, publié au *Moniteur Belge* du 4 décembre 2012;

Vu le mémoire en réponse déposé le 10 décembre 2012;

Vu le rapport de Mme A.-Fr. BOLLY, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 4 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 janvier 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me F. CULOT, *loco* Me P. HENRY, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et Me E. KIEHL, *loco* Me E. LEMMENS, avocat, comparaisant pour les intervenants;

Entendu, en son avis conforme Mme A.-Fr. BOLLY, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Aux élections communales de Nandrin du 14 octobre 2012, 17 sièges étaient à pourvoir; trois listes se présentaient, à savoir les listes n° 11 «Pour Nandrin», n° 12 «Expression Commune» et n° 13 «Tous Ensemble». La liste n° 11 a obtenu trois sièges, la liste n° 12, neuf et la liste n° 13, cinq. Les requérants et les intervenants étaient candidats, les premiers sur la liste n° 11 et les seconds sur la liste n° 12. Tous ont été élus conseillers communaux.

Le 23 octobre, les requérants ont introduit une réclamation auprès du collège provincial de Liège afin d'obtenir l'annulation de l'élection communale à Nandrin. Le collège provincial a rejeté la réclamation le 21 novembre et a validé l'élection.

Considérant que les requérants dénoncent en tout neuf irrégularités (sept au bureau de vote n° 5, une au bureau de vote n° 4 et une au bureau de vote n° 1), qui seront considérées ci-après comme autant de moyens;

Considérant qu'en un premier moyen, les requérants soutiennent que les bulletins du bureau de vote n° 5 n'ont pas été comptés à l'ouverture de la caisse dans laquelle ils se trouvaient, en violation de l'article L4143-7, § 2, du CWADEL

(première branche), ni estampillés conformément aux articles L4143-7, § 3, et L4143-21, § 2, du CWADEL (seconde branche);

Considérant que la matérialité des faits invoqués à l'appui du moyen n'est pas contestée; qu'elle est en outre corroborée par l'absence de toute mention à l'emplacement *ad hoc* du procès-verbal de vote de ce bureau;

Considérant sur la première branche, que les intervenants indiquent qu'à l'issue du scrutin, les bulletins ont été comptés et que leur nombre correspondait au nombre indiqué sur la caisse avant l'ouverture du scrutin;

Considérant que le recomptage à l'issue du scrutin dont font état les intervenants n'est pas relaté au procès-verbal, dont aucune des rubriques relatives à la clôture du scrutin n'est remplie;

Considérant qu'aucune observation n'a été portée au procès-verbal par le témoin du parti des requérants, en vue d'établir l'irrégularité dénoncée au moyen; que l'auditeur rapporteur a vérifié les enveloppes du bureau de vote n° 5 et a constaté que, selon les listes de pointage, le nombre d'électeurs figurant dans le registre du scrutin de ce bureau était de 731, dont 69 ne s'étaient pas présentés; qu'elle a également compté les bulletins non utilisés (au nombre de 146, comme indiqué sur l'enveloppe), et l'unique bulletin repris; qu'il ressort du procès-verbal du bureau de vote n° 5 que celui-ci a reçu 810 bulletins pour le scrutin communal et qu'il est indiqué au procès-verbal du bureau de dépouillement n° 2 que 663 bulletins ont été trouvés dans l'«urne» (en fait, un sac, mais ceci fait l'objet du deuxième moyen) provenant du bureau de vote n° 5; qu'en ajoutant aux 663 bulletins utilisés les 146 bulletins non utilisés et le bulletin repris, on arrive à un total de 810 bulletins correspondant bien au nombre de bulletins reçus; que, par ailleurs, les 663 bulletins trouvés dans l'urne correspondent, à une unité près, au nombre d'électeurs dont ce bureau a pointé le vote; que rien n'indique que le défaut de comptage préalable des bulletins aurait eu une incidence sur le déroulement du vote;

Considérant, sur la seconde branche, que l'estampillage prévu par l'article L4143-7 du CWADEL est une formalité à laquelle doivent être soumis, au cours des opérations de vote, les bulletins, en vue d'empêcher des manipulations frauduleuses susceptibles de fausser le résultat de l'élection; que son absence n'implique toutefois pas que de telles manipulations auraient effectivement eu lieu; qu'en l'occurrence, le dossier établit que les bulletins n'ont pas été estampillés, mais aussi qu'aucun témoin n'a formulé d'observation à ce sujet, et qu'en apportant les bulletins de son bureau au bureau de dépouillement n° 2, le président du bureau de

vote n° 5 a déclaré devant témoins ne pas avoir cacheté les bulletins; que rien n'indique que le défaut d'estampillage des bulletins aurait eu une incidence sur le déroulement du vote ou aurait permis une quelconque manipulation frauduleuse; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen dans lequel ils exposent que l'urne scellée contenant les bulletins de vote a été ouverte après la clôture du scrutin par le président du bureau de vote, en violation des articles L4143-23 et L4143-24 du CWADEL, pour transférer l'ensemble des bulletins dans un sac en plastique présent avec d'autres, à l'intérieur du bureau de vote, ce sac étant ensuite fermé à l'aide d'un collier Colson numéroté; qu'ils font également valoir que les colliers Colson numérotés, mis à la disposition des bureaux de vote, étaient surnuméraires par rapport aux besoins réels, et en déduisent que la rubrique du procès-verbal relative au numéro des colliers Colson utilisés pour sceller l'urne devait être complétée, ce qu'elle n'a pas été en l'espèce; qu'ils estiment que c'est la concordance entre le numéro de collier Colson relevé à l'expédition, et dont l'authenticité est garantie par son inscription dans le procès-verbal, avec le numéro relevé à l'arrivée au bureau de dépouillement qui permet de garantir l'absence de fraude;

Considérant que les intervenants relèvent que tous les présidents de bureaux de vote ont reçu l'instruction de laisser les urnes dans le local pour des raisons pratiques liées au transport, et que des sacs leur ont été fournis, qui étaient fabriqués en toile tissée, de la couleur des bulletins concernés, ainsi que des colliers Colson pour fermer hermétiquement ces sacs; qu'ils estiment qu'aucune atteinte n'a pu être portée aux bulletins dès lors que ceux-ci ont été extraits des urnes en présence des témoins de parti qui ont vérifié que les urnes avaient bien été vidées; que les bulletins ont été ensuite transférés dans les sacs tissés, et fermés par des colliers Colson, le tout en leur présence; qu'ils constatent qu'aucune remarque n'a été actée à ce sujet au procès-verbal et font valoir que les nouveaux scellés mis en place étaient identifiables puisque numérotés, ce qui permet d'affirmer que les sacs n'ont pas été ouverts pendant le transport; qu'ils affirment qu'aucun collier Colson surnuméraire n'était mis à la disposition des bureaux de vote;

Considérant que l'ouverture de l'urne du bureau de vote n° 5 n'est constatée ni dans le procès-verbal de ce bureau de vote, ni dans le procès-verbal du bureau de dépouillement n° 2 qui a en dépouillé les bulletins; que sa réalité n'est toutefois pas contestée, et qu'elle est corroborée par la présence dans le dossier d'une feuille portant en gras la mention «prière de laisser les urnes sur place», qui implique

que les bulletins ont dû être transportés autrement que dans l'urne jusqu'au bureau de dépouillement;

Considérant que le transfert des bulletins de l'urne dans des sacs n'a donné lieu à aucune observation de la part des témoins, qui ont assisté à l'opération, pas plus que le scellage de ces sacs au moyen de colliers Colson, numérotés ou non; que la requête n'avance aucun indice précis dont il résulterait que des bulletins aient pu être manipulés; que la vérification à laquelle l'auditeur rapporteur a procédé, mentionnée lors de l'examen du premier moyen, n'a révélé aucun indice d'une fraude qui aurait été commise à l'occasion du transfert des bulletins dans le sac; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen dans lequel ils exposent que les bulletins ont été transportés jusqu'au bureau de dépouillement par le seul président du bureau de vote, accompagné par un témoin de la liste «Expression Commune», en méconnaissance de l'article L4143-28, § 3 du CWADEL, qui prescrit que le président du bureau de vote soit accompagné d'un assesseur; qu'ils estiment que compte tenu des autres irrégularités dénoncées, l'absence d'assesseur confirme l'irrégularité générale de la tenue de l'élection et ôte toute garantie d'absence de fraude;

Considérant que les intervenants confirment qu'un témoin – madame Genotte – a accompagné le président du bureau jusqu'au bureau de dépouillement mais précisent qu'elle a utilisé son propre véhicule et a suivi celui du président; qu'ils font également état de ce que le *vade-mecum* des présidents de bureaux de vote mis à disposition par la Région wallonne présentent l'accompagnement par un assesseur comme une possibilité plutôt qu'une obligation;

Considérant qu'aucun fait, et en particulier, aucune observation dans les procès-verbaux, ne permet de conclure que des témoins du parti des requérants aient été empêchés d'accompagner le président du bureau de vote n° 5 lors du transport des sacs jusqu'au bureau de dépouillement; que la circonstance qu'un témoin ait suivi le véhicule du président transportant les bulletins est dépourvue de toute incidence sur l'élection; que la vérification effectuée par l'auditeur rapporteur permet de conclure à l'absence d'indice de manipulation des bulletins; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen dans lequel ils exposent qu'à l'arrivée du sac au bureau de dépouillement, le numéro du collier Colson n'a pas été relevé et que les bulletins non estampillés n'ont pas été écartés; qu'ils considèrent que l'application du principe de bonne administration et de

prudence aurait voulu que les membres du bureau de dépouillement s'interrogent sur la régularité de la prise en compte du contenu acheminé dans un contenant non autorisé; qu'ils constatent que le procès-verbal du bureau de dépouillement n'explique pas le numéro des colliers Colson utilisés, pas plus que les raisons pour lesquelles ce bureau a estimé régulier de prendre en compte les bulletins non estampillés et acheminés de manière irrégulière;

Considérant que dès lors que le président du bureau de vote n° 5 a remis au bureau de dépouillement n° 2 le sac fermé contenant les bulletins de vote de son bureau, la circonstance que le numéro du collier Colson n'a pas été relevé ne permet pas de soupçonner qu'il y ait pu y avoir une substitution de bulletins;

Considérant que le président du bureau de vote n° 5 a déclaré au bureau de dépouillement n° 2 qu'il n'avait pas estampillé les bulletins; que ceux-ci, nonobstant cette irrégularité, ont été dépouillés, et que le bureau de dépouillement aurait assurément commis une irrégularité bien plus grave s'il avait écarté pour ce motif tous les bulletins en provenance du bureau de vote n° 5; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que les requérants prennent un cinquième moyen dans lequel ils font valoir que les procès-verbaux des bureaux de vote et de dépouillement sont gravement lacunaires; qu'ils constatent que dans le procès-verbal du bureau de vote n° 5, de nombreuses rubriques n'ont pas été complétées; qu'ils en déduisent que le président du bureau n'a pas non plus recueilli les remarques des témoins de parti; qu'ils font également état, au sein du bureau de vote n° 5, d'un climat tel qu'il aurait déstabilisé les témoins présents et ne leur aurait pas permis d'exercer leur mission dans des conditions optimales;

Considérant qu'il est exact que le procès-verbal du bureau de vote n° 5 est lacunaire; que, toutefois, ce procès-verbal a été signé sans réserve par les membres du bureau et les quatre témoins de parti; que la vérification à laquelle a procédé l'auditeur rapporteur n'a révélé aucune anomalie dans le décompte des bulletins provenant de ce bureau; que les lacunes du procès-verbal sont impuissantes à établir qu'une irrégularité aurait eu lieu;

Considérant qu'à le supposer établi, le «climat» que le président aurait imposé au sein du bureau de vote ne peut raisonnablement être retenu comme une irrégularité;

Considérant que la seule «lacune» dénoncée dans le procès-verbal du bureau de dépouillement n° 2 tient en ce que le terme «urne» imprimé sur le formulaire de procès-verbal n'a pas été biffé et remplacé par «sac»; que tel qu'il est utilisé dans le procès-verbal, le mot urne doit être compris comme une métonymie désignant le contenu de l'urne transvasé dans le sac; que cette figure de style involontaire est sans incidence sur le résultat de l'élection; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un sixième moyen dans lequel ils exposent que le comportement d'un témoin de la liste «Expression Commune» aurait vicié la régularité de l'élection; qu'ils indiquent que madame Genotte-Pollain a officié en qualité d'hôtesse d'accueil du bureau de vote, proclamant systématiquement son identité à chaque électeur, ouvrant et fermant la porte d'accès, en contravention aux articles L4134-4, L4134-5 et L4143-14 du CWADEL; qu'ils expliquent également que la témoin de leur parti aurait été obligée de retirer le chemisier qu'elle portait, au motif qu'il était de la couleur de son parti, et que les témoins de parti, de sexe féminin, auraient été contraintes de déposer leurs sacs à main dans un local non surveillé à l'étage du bâtiment; qu'ils déduisent de ces incidents un réel émoi chez les témoins qui expliquerait que ceux-ci n'aient pas insisté pour que leurs observations figurent au procès-verbal;

Considérant que les affirmations des requérants quant à l'attitude du témoin Genotte-Pollain sont contestées et ne sont corroborées par aucune mention portée au procès-verbal; que de toute manière, tels que les faits sont exposés dans la requête, ils ne seraient pas de nature à établir une irrégularité, un électeur accueilli au bureau de vote par une personne connue pour soutenir une liste conservant toute sa liberté dans l'isoloir;

Considérant que les témoins étant des «témoins de parti» (article L4112-14 du CWADEL), rien ne leur interdit d'afficher à quel parti ils appartiennent, notamment par la couleur de leurs vêtements; que toutefois, l'obligation qui a été faite à une des témoins des requérants «de retirer le chemisier qu'elle portait» (selon la requête) ou «de remonter sa veste» (selon le procès-verbal du bureau n° 5) n'est, elle non plus, pas de nature à avoir influencé le vote des électeurs; qu'ainsi qu'il a été dit à propos du cinquième moyen, le «climat» que le président aurait imposé au sein du bureau de vote ne peut raisonnablement être retenu comme une irrégularité, et il n'a en tout cas pas empêché un témoin de faire acter une observation sur la couleur de l'habillement d'un autre témoin; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un septième moyen dans lequel ils exposent qu'aucun exemplaire du CWADEL n'était présent dans le bureau de vote; qu'ils considèrent que cette absence, combinée aux autres irrégularités dénoncées, a eu pour effet qu'aucun des témoins n'a pu vérifier la nature de ses droits et des obligations du président de bureau de vote;

Considérant que le président du bureau n° 5 a indiqué, dans une lettre adressée au collège provincial avec copie à l'administration communale et dont une copie figure au dossier des intervenants, qu'il n'a «trouvé trace d'aucun code de la démocratie locale dans le local destiné au bureau n° 5», ajoutant que ledit code se trouvait dans le bureau situé juste à côté, et qu'il n'a «évidemment interdit à aucun témoin d'aller consulter ledit code»; que par ailleurs, le document intitulé «État des installations électorales» que le président et le secrétaire doivent normalement remplir avant l'ouverture du scrutin, ne figure pas au dossier; qu'il peut être tenu pour établi qu'aucun exemplaire du CWADEL n'était présent dans le bureau n° 5; que ceci constitue une infraction à l'article L4143-4, § 2 du CWADEL, selon lequel «un exemplaire du présent Code est déposé dans la salle d'attente à la disposition des électeurs; un second exemplaire est déposé dans le local de vote à la disposition des membres du bureau»;

Considérant toutefois que cette irrégularité n'est pas de nature à avoir influencé le résultat du scrutin; qu'aucun des témoins n'a même fait acter qu'il aurait été entravé dans sa mission par l'absence de code dans le bureau de vote; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un huitième moyen dans lequel ils exposent qu'au bureau n° 4, l'urne a été ouverte par le président du bureau de vote après la clôture des opérations de vote et avant l'acheminement des bulletins au bureau de dépouillement; qu'ils indiquent qu'un témoin se souvient qu'au départ du président de ce bureau, un collier Colson a été utilisé pour fermer le sac contenant les bulletins de vote, et un autre collier Colson pour fermer le sac contenant les enveloppes renfermant les autres documents du bureau de vote, mais qu'à l'arrivée du président au bureau de dépouillement un seul collier Colson liait les deux sacs ensemble; qu'ils ajoutent que si le président a bien été accompagné jusqu'au bureau de dépouillement par un assesseur, celui-ci était son épouse, et qu'à l'arrivée des sacs au bureau de dépouillement, ce bureau les a acceptés sans relever le numéro du collier Colson commun les reliant, et sans qu'aucune mention ne soit portée au procès-verbal quant à la régularité des bulletins ainsi acheminés dans un contenant irrégulier;

Considérant que le procès-verbal du bureau de vote n° 4 contient l'observation suivante:

«Pour les élections communales, le nombre d'électeurs était de	786
Aucun autre électeur n'a été admis à voter	
Le nombre d'absents répertoriés est de	-93
Le nombre de votants est de	693
Pour les élections provinciales, le nombre d'électeurs était de	776
Aucun autre électeur n'a été admis à voter	
Le nombre d'absents répertoriés est de	-93
Le nombre de votants est de	683
Vu la divergence, les bulletins présents dans l'urne ont été comptabilisés.	
Pour la commune	691
Pour la province	682

(Suit une observation biffée: "Il existe une divergence entre le décompte des bulletins comptabilisés au départ et à l'arrivée, pour une raison que le bureau ne peut expliquer, si ce n'est par la disparition de bulletins blancs non cachetés.")

Le bureau tient à signaler que le local de vote n° 4 se tenait dans la cafétéria de l'Espace des Templiers, local trop exigu pour procéder aux opérations de vote dans de bonnes conditions, avec en outre un accès ouvert entre le bureau de vote n° 4 et le bureau de vote n° 5.»

Considérant que le procès-verbal du bureau de dépouillement n° 1 mentionne, à propos de l'urne n° 4: «recomptage dans un sac (urne non fournie). Sac scellé»;

Considérant que ces procès-verbaux confirment que l'urne a bien été ouverte; qu'elle devait de toute manière l'être pour transférer les bulletins dans un sac afin de les amener au bureau de dépouillement; que, dans cette mesure, le moyen dénonce en substance, à propos du 4^e bureau de vote, la même irrégularité que le deuxième moyen à propos du 5^e bureau de vote, et n'est pas plus fondé, pour la même raison; qu'en outre, le bureau de vote a procédé à un comptage des bulletins après le vote, en raison de la divergence entre le nombre d'électeurs pointés aux élections communales et aux élections provinciales¹; que le bureau de dépouillement a dénombré, dans le sac du bureau de vote n° 4, un bulletin de vote de plus que le bureau de vote en avait compté (692 contre 691);

Considérant que l'auditeur rapporteur a vérifié le contenu de l'enveloppe avec les bulletins inutilisés du bureau de vote n° 4, et en a trouvé 177; qu'un bulletin a en outre servi de «gabarit» pour déterminer l'emplacement du cachet; qu'en additionnant ces 178 bulletins inutilisés aux 692 bulletins utilisés, on arrive à 870 bulletins, soit un de moins que le bureau de vote n'en avait reçu; qu'à supposer qu'il

1 Divergence qui pourrait s'expliquer par le fait que des étrangers peuvent voter aux élections communales mais non aux élections provinciales.

y ait eu là une irrégularité, elle n'aurait porté que sur un bulletin et n'aurait pu influencer le résultat de l'élection; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un neuvième moyen dans lequel ils exposent qu'au bureau de vote n° 1, le président a refusé d'obturer l'urne avant son départ vers le bureau de dépouillement, et n'a pas accepté que des témoins l'accompagnent; qu'ils ajoutent qu'aucun exemplaire du CWADEL n'était à disposition dans le bureau de vote;

Considérant que les éléments de fait invoqués au moyen sont contestés par les intervenants et ne trouvent aucun appui dans le dossier; que le nombre de bulletins dépouillés en provenance du bureau n° 1 correspond, à deux unités près, au nombre d'électeurs noté par le bureau de vote; qu'aucune manipulation suspecte de bulletins ne peut être considérée comme établie; que l'absence d'exemplaire du CWADEL est sans incidence sur le résultat de l'élection, ainsi qu'il a été dit à propos du septième moyen; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en raison du faible nombre des discordances relevées entre le nombre d'électeurs, le nombre de bulletins établi par les bureaux de vote et le nombre de bulletins dépouillés, les quelques irrégularités qui ont été relevées ne pourraient, réunies, modifier le résultat du scrutin; que s'il est établi que plusieurs irrégularités ont été commises au bureau de vote n° 5, aucun élément du dossier ne permet de croire qu'elles l'auraient été dans le but de commettre ou de permettre des fraudes; qu'elles paraissent plutôt imputables à un manque d'expérience des membres du bureau, dont le président a indiqué, dans le courrier qu'il a adressé au collège provincial le 26 octobre, qu'il n'avait «disposé des instructions de tenue du bureau que le jour même des élections»;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

L'arrêté du collège provincial de Liège du 21 novembre 2012 par lequel la réclamation introduite le 23 octobre 2012 par Jeanine Piron, Marc Evrard et Bogdan Piotrowski, est rejetée, et les élections dans la commune de Nandrin sont validées, est confirmé.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-sept janvier deux mille treize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY