

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 230.444 du 9 mars 2015

212.429/XV-2554

En cause :

VAN DE CAUTER Hans,
ayant élu domicile chez
Me N. DELVOIE, avocat,
avenue de l'Hippodrome 110
1050 Bruxelles,

contre :

1. l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
**2. le Bureau principal de la circonscription
électorale de Bruxelles-Capitale**,
ayant élu domicile chez
Mes Br. LOMBAERT
et S. ADRIAENSSEN, avocats,
Central Plaza – rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mai 2014 par Hans Van De Cauter, qui demande l'annulation du «procès-verbal du 1^{er} mai 2014 contenant l'arrêt définitif des listes de candidats»;

Vu l'arrêt n° 227.344 du 12 mai 2014 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 5 février 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 mars 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. DELVOIE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me S. ADRIAENSSEN, *loco* Me Br. LOMBAERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'État;

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 227.344 du 12 mai 2014;

Procédure

Considérant que les parties adverses demandent la mise hors de cause de l'État belge représenté par le ministre de l'Intérieur; qu'elles estiment que le ministre de l'Intérieur n'a pris aucune part à l'adoption de l'acte attaqué, qui relève du bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale et dans lequel le pouvoir exécutif n'a pas à intervenir;

Considérant qu'au sein du Gouvernement, c'est le ministre de l'Intérieur qui est responsable du déroulement des opérations électorales; que, pas plus qu'aucun autre bureau électoral, le bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale n'a de personnalité juridique ni de budget propre qui puisse, le cas échéant, supporter les dépens et prendre en charge ou recueillir l'indemnité de procédure; que ce bureau apparaît comme un organe de l'État chargé d'une fonction qui relève des attributions du ministre de l'Intérieur; que l'État belge, représenté par ce ministre doit être maintenu à la cause comme seule partie adverse;

Considérant que le requérant a fait parvenir un mémoire au Conseil d'État le 9 juillet 2014, avant que le mémoire en réponse ne soit déposé; que ce document, non prévu par le règlement de procédure, doit être écarté des débats;

Compétence du Conseil d'État

Considérant que la partie adverse expose:

- que seuls les actes administratifs au sens de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 «sur le Conseil d'État» peuvent être soumis à la censure du Conseil d'État, ce qui exclut les actes administratifs des assemblées législatives et de leurs règlements, sauf ceux relatifs au personnel et aux marchés,
- qu'en l'espèce, c'est le bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale qui, en toute indépendance et sans être une autorité administrative membre du pouvoir exécutif, arrête la liste des candidats aux élections de la chambre des représentants, présidé par les deux présidents du tribunal de première instance de Bruxelles,
- que l'acte attaqué ne concerne pas le personnel, ni les marchés du pouvoir judiciaire,
- qu'en vertu des articles 48 et 63, § 4, de la Constitution, chaque chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet, sachant que la loi détermine le déroulement des opérations électorales; qu'elle s'autorise par analogie, de l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 «relative aux institutions bruxelloises» et des travaux préparatoires de cette disposition qui sont relatifs au parlement de la Région de Bruxelles-Capitale,
- que dans les arrêts *Frisque*, n° 203.980 du 18 mai 2010, et *Lebrun et consorts*, n° 49.237 du 23 septembre 1994, le Conseil d'État a jugé que les recours pouvant être exercés au cours des procédures électorales sont expressément organisés par la loi, laquelle ne vise pas le Conseil d'État comme étant l'autorité de recours, en manière telle qu'il est sans compétence pour statuer sur de tels recours,
- qu'en vertu de l'article 125, alinéa 4, du Code électoral, les décisions du bureau principal de la circonscription électorale ou du bureau principal de collège, autres que celles qui se rapportent à l'éligibilité des candidats, ne sont pas sujettes à appel à l'exception des décisions prises en vertu de l'article 119^{ter}; qu'elle fonde son argumentation sur un arrêt du 5 mai 2014 de la cour d'appel de Mons, qu'elle produit, aux termes duquel il a été jugé qu'il faut entendre par inéligibilité au sens de l'article 125, alinéa 4, précité le fait de ne pas répondre aux conditions de l'article 64 de la Constitution; qu'elle en déduit que la partie requérante ne peut pas légitimement soutenir qu'elle entendrait faire appel de l'acte attaqué,

Considérant que, dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire, le requérant soutient:

- qu'aux termes de l'arrêt en suspension n° 227.344, le Conseil d'État s'est limité à considérer qu'aucune loi n'instaure une compétence à son profit contre les décisions concernant les opérations électorales,
- qu'afin de classer un organe comme étant administratif, le Conseil d'État emploie un critère organique et un critère fonctionnel: quant au critère organique, il soutient qu'en l'espèce, le bureau principal étant institué par la loi électorale, ayant pour mission de trancher de façon indépendante les questions entourant l'éligibilité des candidats et l'admission des listes

électorales, prenant des décisions obligatoires à l'égard des tiers et ne relevant ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir exécutif, il faut considérer qu'il s'agit d'une autorité ou juridiction administrative; qu'il cite l'arrêt *Delville*, n° 83.240 du 3 novembre 1999,

- que bien qu'institué au sein des tribunaux de l'ordre judiciaire, le bureau est composé de façon indépendante par des présidents ayant la qualité de magistrat, un secrétaire, des assesseurs et des témoins, ce qui est caractéristique pour une autorité ou une juridiction administrative; qu'il fait un parallèle avec les sanctions de la commission bancaire et financière et du conseil supérieur de l'audiovisuel qui ont été considérés comme étant des décisions émanant d'autorités administratives; qu'il en déduit que la distinction entre autorité et juridiction administrative importe peu,
- en s'autorisant notamment de l'article 145 de la Constitution, que faute de juridiction de recours désigné par la loi, l'acte attaqué pouvait faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État,
- quant au critère fonctionnel positif, que même à considérer le bureau principal comme étant un organe du pouvoir législatif – *quod non* –, il exerce une compétence dans le prolongement du ministre de l'Intérieur qui a notamment pour mission d'organiser les élections fédérales,
- que n'étant pas un membre du parlement fédéral, ni même officiellement candidat aux élections fédérales, il ne pouvait que s'adresser au Conseil d'État, faute de recours spécifique prévu par la loi électorale,
- pour ce qui concerne le critère matériel ou fonctionnel négatif, que la seule catégorie pertinente dans la jurisprudence est celle des actes émanant d'organes administratifs collaborant à l'exercice du pouvoir législatif,
- qu'en conclusion, le Conseil d'État était obligé de se déclarer compétent sur base de l'article 145, *in fine*, de la Constitution et de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors que l'acte attaqué affecte ses droits politiques et émane d'une autorité administrative selon les critères organique et fonctionnel,
- que l'article 48 de la Constitution et l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 «relative aux institutions bruxelloises» ne sont pas pertinents dès lors que la partie requérante n'est pas membre de la Chambre des représentants et n'était même pas candidat, et qu'en outre, l'article 22 précité ne concerne que le parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour lequel il ne voulait pas être candidat,
- que l'acte attaqué est soit une décision contentieuse administrative, soit un acte administratif; que les décisions du bureau électoral principal, si elles ne relèvent pas de la catégorie des actes non annulables, peuvent se rapprocher d'une décision quasi-juridictionnelle; qu'il expose les raisons pour lesquelles l'acte attaqué n'est pas un acte législatif, ni un acte judiciaire,
- que l'indépendance du bureau principal vis-à-vis de l'I.B.Z. est relative sachant que c'est ce dernier qui dirige l'organisation des élections et qui donne une série d'instructions aux bureaux de votes et aux bureaux principaux; qu'il donne comme exemple la gestion par l'I.B.Z. du bug informatique lors des élections de mai 2014; qu'il en déduit que l'acte attaqué est bien un acte administratif, à l'égard duquel le Conseil d'État est compétent,
- que si, comme l'a jugé le Conseil d'État dans l'arrêt en suspension, aucune loi n'instaure une compétence au profit du Conseil d'État contre les décisions

concernant les opérations électorales, cette circonstance n'est pas pertinente vu la compétence automatique du Conseil d'État résultant des considérations qui précèdent,

- que ce point de vue est discriminatoire dès lors qu'à l'inverse de ce qui est prévu pour les élections fédérales, la compétence du Conseil d'État est expressément reconnue en cas de recours contre des décisions à propos des élections communales et provinciales; qu'en outre, il s'interroge sur l'existence d'une justification objective et raisonnable quant au fait que le Conseil d'État est compétent pour vérifier la déclaration d'appartenance linguistique d'un candidat à l'élection au Sénat, mais pas pour connaître des actes de la nature de celui qui est attaqué,
- que la compétence du Conseil d'État de connaître d'un recours contre les décisions des bureaux principaux ne se heurte pas aux articles 48 et 63, § 4, de la Constitution dès lors que la cour d'appel est compétente pour connaître de certains recours contre les décisions des bureaux principaux en matière d'éligibilité, que les chambres se basent sur les décisions des bureaux principaux pour vérifier les pouvoirs de leurs membres et que les chambres, quoique juges et parties, peuvent se baser sur le résultat de ces recours pour vérifier les pouvoirs de leurs membres,
- que, rappelant la règle de la primauté du droit international sur le droit interne qu'il appuie sur l'article 27 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose d'organiser des élections honnêtes, et l'article 3 du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose d'organiser des élections libres, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif; qu'il estime que les élections ne répondraient pas à ces conditions s'il n'existait pas de recours contre les décisions administratives en matière électorale,
- que la loi ne peut pas laisser des lacunes ou créer des discriminations injustifiées entre des situations semblables, s'agissant des élections locales et, d'autre part, des élections fédérales et régionales; qu'il propose, à titre subsidiaire, que soient posées à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suivantes:
 - «Le fait que la loi instaure un recours devant le Conseil d'État contre les décisions des bureaux principaux en ce qui concerne les élections provinciales et communales, mais non en ce qui concerne les élections fédérales et régionales viole-t-il les principes de l'égalité des Belges et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution belge?»;
 - «L'inexistence d'un recours contre les décisions des bureaux principaux hors les matières pour lesquelles la cour d'appel est compétente et donc l'absence de contrôle de certaines décisions rendues à propos de l'acceptation d'une liste électorale ne violent-elles pas les principes de l'égalité des Belges et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution belge, l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui impose un recours effectif contre toutes les décisions qui affectent les droits civils et politiques des citoyens ainsi que l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui

instaure l'obligation pour chaque État d'organiser des élections libres et honnêtes ?»;

Considérant que le déroulement des opérations électorales est, selon l'article 63, § 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution déterminé par la loi; que tous les recours qui peuvent être exercés au cours des procédures électorales sont expressément organisés par la loi, et assortis de délais extrêmement stricts, en dérogation aux règles ordinaires de compétence; qu'aucun recours n'est expressément ouvert auprès du Conseil d'État pour sanctionner immédiatement des irrégularités qui auraient été commises lors de la présentation des candidatures et de l'admission des listes; que le législateur a conçu un ensemble de mécanismes agencé de telle manière qu'il exclut nécessairement l'application de recours non expressément prévus par la législation électorale; que, si en l'absence de règles de procédure spécifiques, le Conseil d'État devait connaître d'un tel recours, ce ne pourrait être qu'au terme d'une procédure menée selon les règles ordinaires, mais qu'une telle procédure se révélerait totalement inadaptée; que le délai laissé aux requérants pour saisir notamment le Conseil d'État ne pourrait, selon l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, être inférieur à 60 jours; qu'un recours introduit dans ce délai serait, dès lors, dépourvu de tout effet utile;

Considérant que la première question préjudicielle que le requérant demande de poser à la Cour constitutionnelle porte sur une différence entre les voies de recours ouvertes à l'encontre des élections provinciales et communales d'une part, et les élections fédérales et régionales d'autre part; que tous les citoyens en âge de voter et non déchus du droit de vote participent à toutes les élections; qu'une différence dans l'aménagement des procédures organisées pour les différentes élections n'est pas susceptible de générer une différence de traitement entre certains citoyens; qu'il n'y a pas matière à interroger la Cour constitutionnelle à ce sujet;

Considérant que dans la mesure où la seconde question préjudicielle que le requérant demande de poser à la Cour constitutionnelle porte sur le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, elle n'est pas recevable à défaut d'indiquer quelles sont les catégories de citoyens qui feraient l'objet d'un traitement différencié sur le caractère discriminatoire duquel il y aurait matière à interroger la Cour constitutionnelle;

Considérant que dans la mesure où elle porte sur le respect de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle soulève une question de la compatibilité du droit belge avec le droit supranational, qu'il appartient au Conseil d'État de traiter lui-même, sans interroger la Cour

constitutionnelle; que l'article 6 de la Convention ne concerne que les contestations sur des droits et obligations de caractère civil, et sur le bien-fondé d'accusations en matière pénale, et n'est pas applicable au contentieux électoral; que les dispositions des traités invoquées énoncent des obligations qui ne sont pas définies avec précision et laissent un large pouvoir discrétionnaire aux États; qu'une règle de droit international n'est directement applicable dans l'ordre juridique interne que si elle impose à ses destinataires une obligation précise; qu'en l'occurrence, il existe de multiples moyens d'organiser des élections de manière à ce qu'elles soient honnêtes, libres, et qu'elles assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, de sorte que les règles supranationales invoquées doivent faire l'objet de mesures de transposition et qu'il n'est pas établi que celles-ci devraient nécessairement rendre le Conseil d'État compétent pour connaître d'un recours contre la décision d'un bureau principal arrêtant définitivement la liste des candidats; que de telles règles ne sont pas directement applicables;

Considérant que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours; que celui-ci est irrecevable;

Indemnité de procédure

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse demande que le requérant soit condamné au paiement d'une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 €;

Considérant que le requérant demande que l'indemnité soit réduite au minimum de 140 € et qu'elle ne soit accordée qu'au profit d'une des parties adverses;

Considérant que les deux autorités désignées comme parties adverses n'en font qu'une, ainsi qu'il a été relevé plus haut; qu'il ne se justifie d'accorder qu'une seule indemnité de procédure;

Considérant que le recours en annulation a été assorti d'une demande de suspension; qu'en ce cas, conformément à l'article 67, § 2, du règlement général de procédure les montants de base, minimum et maximum sont majorés de 20 %; que la partie adverse ne se prévaut pas du bénéfice de cette majoration; que par ailleurs, les développements donnés au recours par le requérant – trois moyens et demande de deux questions préjudicielles – ont eu pour effet que le traitement du recours par la partie adverse n'a pas été d'une simplicité telle qu'il se justifierait de fixer

l'indemnité de procédure à un niveau inférieur au montant de base; qu'il y a lieu de fixer l'indemnité de procédure à 700 €;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 7.

Les dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à l'État belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le neuf mars deux mille quinze par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY