

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 235.646 du 30 août 2016

A. 211.386/Vbis-127

En cause : **la Commune de Raeren,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,  
  
contre :  
  
**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.388/Vbis-128

En cause : **la Commune d'Amblève,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,  
  
contre :  
  
**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.389/Vbis-129

En cause : **la Commune de Lontzen,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.391/Vbis-130

En cause : **la Commune de Burg-Reuland,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.392/Vbis-131

En cause : **la Ville de Saint-Vith,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.394/Vbis-132

En cause : **la Commune de Butgenbach,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.399/Vbis-133

En cause : **la Commune de La Calamine,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.400/Vbis-134

En cause : **la Commune de Bullange,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

A. 211.402/Vbis-135

En cause : **la Ville d'Eupen,**  
ayant élu domicile chez  
Me Eric LEMMENS, avocat,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Mes Jean BOURTEMBOURG et  
Nathalie FORTEMPS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

---

**LE PRESIDENT F.F. DE LA CHAMBRE Vbis,**

Vu la requête introduite le 20 janvier 2014 par la commune de Raeren, qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant exécution de l'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (A. 211.386/Vbis-127);

Vu la requête introduite le même jour par la commune d'Amblève, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.388/Vbis-128);

Vu la requête introduite le même jour par la commune de Lontzen, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.389/Vbis-129);

Vu la requête introduite le même jour par la commune de Burg-Reuland, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.391/Vbis-130);

Vu la requête introduite le même jour par la ville de Saint-Vith, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.392/Vbis-131);

Vu la requête introduite le même jour par la commune de Butgenbach, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.394/Vbis-132);

Vu la requête introduite le même jour par la commune de La Calamine, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.399/Vbis-133);

Vu la requête introduite le même jour par la commune de Bullange, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.400/Vbis-134);

Vu la requête introduite le même jour par la ville d'Eupen, qui demande l'annulation du même arrêté (A. 211.402/Vbis-135);

Vu les mémoires en réponse et réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. WIMMER, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu les ordonnances du 13 octobre 2015 convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 8 décembre 2015 à 14 heures;

Vu la notification de ces ordonnances et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> VOGEL, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Stéphanie MOOR, loco Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Gabriele WEISGERBER, loco Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en ses avis conformes, M. WIMMER, premier 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 des recours se présentent comme suit:

1. A partir de 1991, la Belgique a commencé à utiliser, pour ses élections, des modes de vote électronique.

2. La loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé a habilité le Roi à décider que, pour les circonscriptions électorales, dans les cantons électoraux ou les communes qu'il désigne, il est fait usage d'un système de vote automatisé notamment lors des élections législatives, provinciales et communales. Selon l'article 3 de cette loi, les systèmes de vote automatisés (urne électronique et machine(s) à voter avec écran de visualisation, lecteur-enregistreur de cartes magnétiques et crayon optique) sont la propriété de la commune et les systèmes électroniques de totalisation des votes d'un canton électoral sont la propriété de la commune chef-lieu de canton.

Selon l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de cette loi,

" [...] lorsque ce matériel a été acquis par l'Etat, la commune est tenue de verser annuellement à celui-ci, pendant une période de dix ans prenant cours à la date à

laquelle le matériel de vote a été utilisé pour la première fois, une somme dont le montant est fixé par le Roi. Ce montant ne peut être supérieur à 20 francs/0,50 EUR par élection et par électeur inscrit. En cas d'élections simultanées, il ne peut en aucun cas excéder 50 francs/1,25 EUR par électeur inscrit [...]"

Depuis 1999, 39 communes wallonnes, dont les parties requérantes, ont eu recours au vote électronique, de même que toutes les communes en Région de Bruxelles-Capitale et 143 communes sur 308 en Région flamande.

3. Les régions sont ensuite devenues compétentes pour l'organisation des élections communales et provinciales.

Les dispositions de la loi du 11 avril 1994, précitée, ont été codifiées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en abrégé CWADEL) en ce qui concerne les dispositions applicables aux élections provinciales et communales.

L'article L4211-3 du CWADEL disposait comme suit dans sa version d'origine:

" Art. L4211-3. § 1<sup>er</sup>. Les systèmes visés à l'article L4211-2, § 1<sup>er</sup>, sont la propriété de la commune, étant entendu que les systèmes électroniques de totalisation des votes d'un canton électoral sont la propriété de la commune chef-lieu de canton.

Sans préjudice de l'alinéa 1<sup>er</sup>, lorsque ce matériel a été acquis par la Région, la commune est tenue de verser annuellement à celle-ci, pendant une période de dix ans prenant cours à la date à laquelle le matériel de vote a été utilisé pour la première fois, une somme dont le montant est fixé par le Gouvernement. Ce montant ne peut être supérieur à 0,50 EUR par élection et par électeur inscrit. En cas d'élections simultanées, il ne peut en aucun cas excéder 1,25 EUR par électeur inscrit. Le paiement de cette somme a lieu par voie de prélèvements d'office opérés sur le compte ouvert au nom des communes concernées auprès d'un établissement de crédit qui satisfait, selon le cas, au prescrit des articles 7, 65 ou 66 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

Sans préjudice de l'alinéa 1<sup>er</sup>, lorsque le matériel a été acquis par une ou plusieurs autorités publiques autres que les communes, la somme visée à l'alinéa précédent est payée à ces autorités à concurrence des investissements consentis par chacune d'elles et selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Lorsque le matériel a été acquis par la commune, la Région intervient financièrement dans les coûts d'investissement à concurrence de vingt pour cent de ceux-ci selon les normes fixées par le Gouvernement quant au nombre de systèmes et la somme visée aux alinéas 2 et 3 n'est pas due.

§ 2. Les frais d'entretien et de stockage du matériel sont à charge de la commune. Les frais d'assistance le jour de l'élection sont à charge de la Région.

Toutefois, restent à charge de la Région les frais des prestations d'entretien et de stockage réalisées par des entreprises en exécution de conventions qu'elle a

conclues avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

§ 3. La commune est tenue de faire réparer ou remplacer, à ses frais, dans les plus courts délais, tout matériel hors d'usage. Dans ce cas, la somme visée au § 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, reste due jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'alinéa 2 du même paragraphe.

§ 4. Les logiciels électoraux, les codes de sécurité, les cartes magnétiques individuelles et les supports de mémoire sont fournis par le Gouvernement ou son délégué lors de chaque élection.

Les cartes magnétiques trouvées dans les urnes ainsi que les cartes magnétiques non utilisées sont conservées dans les locaux de l'Administration communale avec indication de leur origine, aussi longtemps que l'élection n'est pas définitivement validée ou annulée. Les cartes magnétiques annulées et celles ayant donné lieu à un vote déclaré nul, les cartes magnétiques enregistrant les votes émis à titre de test par le président ou les membres du bureau de vote avant l'ouverture du bureau aux électeurs et les supports de mémoire provenant des bureaux de vote ainsi que ceux utilisés par le bureau principal pour la totalisation des votes, à l'exclusion de ceux utilisés par le bureau principal communal, sont conservés au greffe du Tribunal de première instance ou de la justice de paix, avec indication de leur origine, aussi longtemps que l'élection n'est pas définitivement validée ou annulée. Les supports de mémoire utilisés par le bureau principal communal sont conservés dans les locaux de l'Administration communale, avec indication de leur origine, aussi longtemps que l'élection n'est pas définitivement validée ou annulée".

4. La Déclaration de politique régionale 2009-2014 de la Région wallonne prévoit l'abandon de la procédure électronique et le retour à la procédure de vote traditionnelle pour le scrutin de 2012. Elle annonce également que des procédures de vote alternatives, moins onéreuses que celle pratiquée par l'Etat fédéral, seront étudiées.

5. Le 5 septembre 2011, le Ministre régional des Pouvoirs locaux et de la Ville adresse à chacune des communes wallonnes concernées, y compris aux neuf communes requérantes, la lettre suivante, rédigée en langue française :

" Le 9 juin 2011, le Gouvernement wallon a décidé de suspendre la procédure visant au développement d'un nouveau système de vote électronique pour des raisons budgétaires, et du retour général au vote papier en exécution de la Déclaration de politique régionale.

Le Gouvernement du 1<sup>er</sup> septembre 2011 a toutefois laissé la possibilité aux communes qui utilisent le vote électronique depuis plusieurs années, de poursuivre l'expérience pour le scrutin d'octobre 2012 moyennant la prise en charge, par les communes, du coût du vote électronique pour ce qui dépasse le coût du vote papier.

Les frais incluent la mise à jour des logiciels, une vérification de toutes les machines, un upgrade technique et les charges administratives afférentes à l'encadrement de ce processus électoral spécifique. Le coût global d'une telle opération peut être estimé à 2 millions d'euros sur la base des frais exposés en 2006. Ces dépenses seraient dans un premier temps financées par la Wallonie, et

récupérées après l'échéance électorale auprès des communes participantes au prorata du nombre d'électeurs.

Dans la mesure où les élections communales et provinciales sont simultanées, la pratique du vote électronique requiert l'accord de toutes les communes d'un même canton électoral. Une concertation entre communes est donc indispensable avant la prise de décision.

De manière à finaliser au plus tôt les processus à mettre en œuvre, je souhaite recevoir l'accord de votre Collège pour ce 16 septembre au plus tard, à confirmer par votre conseil communal pour le 3 octobre 2011 au plus tard. Passé ce délai, votre commune sera réputée renoncer à l'usage du vote électronique.

[...]".

6. Trente-neuf communes wallonnes, dont les parties requérantes, choisissent de recourir à la procédure de vote électronique pour le scrutin d'octobre 2012.

7. Le décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 contient un article 22 qui complète l'article L4211-3 du CWADEL par un paragraphe 5, rédigé comme suit:

" § 5. A partir des élections communales et provinciales de 2012, les dépenses mises à charge de la Wallonie par les paragraphes 2 et 4 du présent article, ainsi que les dépenses relatives à l'upgrade technique des machines et les charges administratives inhérentes à l'encadrement de ce processus électoral, seront remboursées, après la clôture du scrutin, par les communes utilisatrices selon des modalités arrêtées par le Gouvernement à concurrence du montant qui excède le coût du vote manuel".

Cette disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Le commentaire de l'article 22 du décret du 19 décembre 2012, précité, précise ce qui suit :

" Cet article assure une base juridique à la récupération, auprès des communes ayant choisi d'utiliser les techniques électroniques de vote, des frais supplémentaires liés à ce mode de scrutin lors des élections communales et provinciales d'octobre 2012" (Doc. Parl. wall., session 2012-2013, 4-IV a, N° 1, Annexe 5, et 4-IV bcd, N° 1, Annexe 5, p. 7, point II.1.) .

8. Le 7 novembre 2013, le Gouvernement wallon adopte un arrêté "portant exécution de l'article L4211-3, § 5, du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation", rédigé comme suit :

" Le Gouvernement wallon,

Vu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, notamment l'article 4;

Vu le décret du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, notamment l'article L4211-3, § 5, introduit par l'article 22 du décret du 19 décembre 2012;

Vu le communiqué du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville du 3 septembre 2012 fixant notamment le nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription électorale;

Sur la proposition du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville;

Après délibération,

Arrête:

Article 1<sup>er</sup>. Les dépenses mises à charge de la Wallonie par les paragraphes 2 et 4 de l'article L4211-3, en ce compris les dépenses relatives aux charges administratives inhérentes à l'encadrement du processus électoral électronique, s'élèvent à € 714.351,06 et concernent 521.561 électeurs. Le coût par électeur s'élève à € 1,37.

Art. 2. Les dépenses inhérentes au vote papier s'élèvent à € 197.307,11 et concernent 2.043.764 électeurs. Le coût par électeur s'élève à € 0,10.

Art. 3. Les communes utilisatrices du vote électronique sont redevables de la somme de € 1,27 par électeur, selon le tableau suivant:

| Canton électoral    | Commune              | Electeurs 2012 | Quote-part |
|---------------------|----------------------|----------------|------------|
| HAINAUT             |                      |                |            |
| Frasnes-lez-Anvaing | Frasnes-lez-Anvaing  | 8 739          | € 11.099   |
| Lens                | Lens                 | 3 139          | € 3.987    |
|                     | Jurbise              | 7 083          | € 8.995    |
| LIEGE               |                      |                |            |
| Aywaille            | Aywaille             | 9 045          | € 11.487   |
|                     | Comblain-au-Pont     | 3 991          | € 5.069    |
|                     | Esneux               | 10 371         | € 13.171   |
|                     | Sprimont             | 10 700         | € 13.589   |
| Bassenge            | Bassenge             | 6 577          | € 8.353    |
|                     | Juprelle             | 6 760          | € 8.585    |
|                     | Oupeye               | 18 440         | € 23.419   |
| Eupen               | Eupen                | 13 283         | € 16.869   |
|                     | Kelmis (La Calamine) | 5 997          | € 7.616    |
|                     | Lontzen              | 3 566          | € 4.529    |
|                     | Raeren               | 5 123          | € 6.506    |
| Fléron              | Fléron               | 12 217         | € 15.516   |
|                     | Beyne-Heusay         | 8 616          | € 10.942   |
|                     | Blegny               | 10 033         | € 12.742   |
|                     | Chaufontaine         | 16 603         | € 21.086   |
|                     | Soumagne             | 12 089         | € 15.353   |
|                     | Trooz                | 6 064          | € 7.701    |
| Grâce-Hollogne      | Grâce-Hollogne       | 15 530         | € 19.723   |
|                     | Awans                | 6 958          | € 8.837    |
|                     | Flémalle             | 19 040         | € 24.181   |

|                         |                         |         |           |
|-------------------------|-------------------------|---------|-----------|
| Herstal                 | Herstal                 | 26 449  | € 33.590  |
| Liège                   | Liège                   | 130 995 | € 166.364 |
| Saint-Nicolas           | Saint-Nicolas           | 15 301  | € 19.432  |
|                         | Ans                     | 20 410  | € 25.921  |
| Sankt Vith (Saint-Vith) | Sankt Vith (Saint-Vith) | 7 167   | € 9.102   |
|                         | Amel (Amblève)          | 4 126   | € 5.240   |
|                         | Büllingen (Bullange)    | 4 036   | € 5.126   |
|                         | Burg-Reuland            | 2 961   | € 3.760   |
|                         | Bütgenbach (Butgenbach) | 4 309   | € 5.472   |
| Seraing                 | Seraing                 | 43 539  | € 55.295  |
|                         | Neupré                  | 7 671   | € 9.742   |
| Verlaine                | Verlaine                | 2 978   | € 3.782   |
|                         | Villers-le-Bouillet     | 4 747   | € 6.029   |
| Visé                    | Visé                    | 13 069  | € 16.598  |
|                         | Dalhem                  | 5 237   | € 6.651   |
| LUXEMBOURG              |                         |         |           |
| Durbuy                  | Durbuy                  | 8 602   | € 10.925  |

Art. 4. Le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 20 novembre 2013. Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Le 27 décembre 2013, la ville d'Eupen et la ville de Saint-Vith adressent chacune au ministre la lettre suivante, rédigée en langue française :

" Monsieur le Ministre,

Nous avons pris connaissance de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 fixant à 1,27 euros la participation financière des Communes ayant utilisé le processus électronique lors des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012.

Nous ne pouvons pas vous cacher que tant cet arrêté d'exécution que l'article L4211-3 § 5 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation sur la base duquel il a été pris, nous laissent songeurs.

En effet, ces dispositions normatives nous paraissent soulever d'importantes questions tant en terme de légitimité qu'en terme de légalité.

Nous observons que sa motivation est particulièrement sibylline et ne permet pas de comprendre le bien-fondé de la décision d'imputer à charge des seules Communes ayant recours au vote électronique des frais particulièrement élevés alors qu'il ne peut être sérieusement contesté que:

- l'upgrade technique du logiciel a été fait pour les élections 2006;
- les cartes magnétiques sont à notre disposition depuis vingt ans, qu'elles sont réutilisables et n'ont pas fait l'objet d'un renouvellement. De même, il n'y a eu aucun matériel supplémentaire à celui qui est habituellement utilisé par les Communes;
- certains logiciels relatifs aux élections de 2012 ont été mis à la disposition des Communes utilisant le vote papier;

- l'assistance technique a fait l'objet d'une facturation directe de STESUD aux Communes et qu'elle a donc déjà été prise en charge par les budgets de ces dernières;
- qu'il ressort des informations reçues de la firme STESUD ainsi que d'un courriel émanant de Monsieur STASSEN, Commissaire d'arrondissement, que le coût du travail réalisé et facturé est inférieur à 0,50 euros par électeur.

Nous estimons que ces observations démontrent à suffisance que cet arrêté ne repose pas sur des motifs légitimes ou des considérations d'intérêt général acceptables et partant, présente un caractère injuste pour les Communes ayant recours au vote électronique en créant une véritable discrimination entre celles-ci et celles ayant recours au vote par bulletins papiers.

Nous rejetons également le fait que ces dispositions puissent s'appliquer à des situations antérieures à leur adoption puisqu'elles ont vocation à s'appliquer également aux élections communales et provinciales d'octobre 2012.

Ce rejet s'appuie notamment sur le fait qu'aucune circonstance de nature à expliquer cette rétroactivité n'est avancée et ne permet de justifier l'atteinte grave qui est ainsi portée à la sécurité juridique des Communes.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons que vous inviter, Monsieur le Ministre, à retirer de l'ordonnancement juridique ces dispositions manifestement illégales et inconstitutionnelles.

A défaut, nous serons amenés à soumettre les susdites à la censure du Conseil d'Etat et/ou des Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire".

Le 6 janvier 2014, la commune d'Amblève adresse une lettre identique au ministre, également en langue française.

10. Le 30 janvier 2014, le ministre envoie aux communes wallonnes, tant de la région de langue française que de la région de langue allemande, qui ont opté pour le vote électronique, la lettre suivante, rédigée en langue française :

- " La publication de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant exécution de l'article L4211-3, § 5, du CDLD, a suscité une réaction de certaines communes.

Pour rappel, la Déclaration de politique régionale 2009-2014 prévoyait expressément le retour généralisé au vote papier pour les élections communales et provinciales du 14 octobre 2012.

J'ai toutefois pris l'initiative de lancer un marché public en vue du développement d'un nouveau système de vote électronique, autre que celui développé par le pouvoir fédéral au vu du coût exorbitant de celui-ci.

Le 9 juin 2011, le Gouvernement wallon a décidé de suspendre la procédure visant au développement de ce nouveau système de vote électronique pour des raisons budgétaires et, dans la foulée, du retour général au vote papier en exécution de la Déclaration de politique régionale.

Sous l'insistance des 39 communes wallonnes qui pratiquent le vote électronique, le Gouvernement a in fine décidé le 1<sup>er</sup> septembre 2011 de leur laisser la possibilité de poursuivre l'expérience pour le scrutin d'octobre 2012 moyennant la prise en charge par ces communes du coût du vote électronique pour ce qui dépasse le coût du vote papier.

Un courrier type a été adressé aux 39 communes le 5 septembre 2011 afin de savoir si elles marquaient leur accord sur les conditions de mise en œuvre du vote électronique (voir document en annexe). Ce courrier précisait ce qui suit :

« Les frais incluent la mise à jour des logiciels, une vérification de toutes les machines, un upgrade technique et les charges administratives afférentes à l'encadrement de ce processus électoral spécifique. Le coût global d'une telle opération peut être estimé à 2 millions d'euros sur la base des frais exposés en 2006. Ces dépenses seraient dans un premier temps financées par la Wallonie, et récupérées après l'échéance électorale auprès des communes participantes au prorata du nombre d'électeurs.

Dans la mesure où les élections communales et provinciales sont simultanées, la pratique du vote électronique requiert l'accord de toutes les communes d'un même canton électoral. Une concertation entre communes est donc indispensable avant la prise de décision.

De manière à finaliser au plus tôt les processus à mettre en œuvre, je souhaite recevoir l'accord de votre Collège pour ce 16 septembre au plus tard, à confirmer par votre conseil communal pour le 3 octobre 2011 au plus tard. Passé ce délai, votre commune sera réputée renoncer à l'usage du vote électronique».

Vous avez marqué votre accord par délibération du [...] 2011. Toutes les communes ont in fine répondu favorablement à cette proposition.

Un second courrier a été alors adressé à toutes les communes, avec les précisions suivantes:

« Faisant suite à mon courrier du 5 septembre 2011 relatif à l'objet visé sous rubrique, je vous informe que les 39 communes qui utilisent le vote électronique depuis plusieurs années ont décidé de poursuivre l'expérience lors des élections communales du 14 octobre 2012. Je vais donc prendre toutes les dispositions utiles en ce sens.

Le coût global d'une telle opération peut être estimé à 2 millions d'euros sur la base des frais exposés en 2006, indexés et arrondis avec une marge de sécurité (mise à jour des logiciels: 700.000 €, contrats d'assistance: 500.000 €, upgrade technique: 400.000 €, charges administratives: 250.000 €).

Ces dépenses seront financées par la Wallonie, et récupérées après l'échéance électorale auprès des communes participantes au prorata du nombre d'électeurs et sous déduction du coût du vote papier par électeur.

Pour garantir la parfaite transparence de cette opération, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation va être adapté en ce sens.

Sur la base forfaitaire prévisionnelle de 2 millions d'euros, votre contribution s'élèverait, à titre indicatif, à environ 3 euros par électeur».

Il découle de ce qui précède que la procédure a été menée de manière transparente auprès de ces 39 communes. Les estimations de 2 millions d'euros et de 3 euros par électeur étaient bien des estimations maximales par extrapolation des coûts enregistrés en 2006.

L'AGW du 7 novembre 2013 établit le coût du vote électronique à 1,37 € par électeur. Ce montant est le résultat de la division des charges réelles du vote électronique par le nombre d'électeurs votant électroniquement (521.561).

A lire les délibérations reçues, il est permis de penser que la firme STESUD a induit en erreur les 39 communes (voir en annexe le courrier qu'elle a adressé à la ville de Liège le 26 octobre 2011). Les communes se sont bien acquittées auprès de cette firme du paiement du contrat de maintenance, qui couvre les réparations du matériel de vote pendant la préparation des élections.

Les charges qui ont incombé à la Wallonie sont différentes et englobent la mise à jour des logiciels électoraux (et certification), le contrat de maintenance pour les réparations ou remplacements de matériel pendant le week-end des élections, la livraison sécurisée des disquettes aux présidents des circonscriptions électorales concernées, et les charges administratives inhérentes à l'organisation du vote électronique.

Ces charges réellement exposées sont les suivantes:

|                                           |              |
|-------------------------------------------|--------------|
| Logiciels électoraux spécifiques (STESUD) | 318 109,00 € |
| Contrat de maintenance (STESUD)           | 144 474,00 € |
| Livraison des disquettes (G4S)            | 1 768,06 €   |
| Charges administratives DG05              | 250 000,00 € |
| Total                                     | 714 351,06 € |

Notons que les charges administratives forfaitaires de 250.000 € couvrent la charge salariale des agents de la cellule Elections 2012 (3 A6 et 1 B3) au prorata de leur temps d'occupation sur des activités inhérentes au vote électronique (0.3 ETP pour chaque A6 et 0.5 ETP pour le B3) pendant les 3 ans de leur présence à la DGO5 sous couvert d'un CDD.

Il s'ensuit qu'aucun argument avancé n'est fondé et j'espère que ces informations complémentaires sont de nature à vous convaincre du bien-fondé de la démarche entreprise de récupérer le surcoût réel du vote électronique".

11. Les 16 et 17 janvier 2014, vingt communes de la région de langue française ont introduit des recours en annulation contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant exécution de l'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui fait également l'objet des présents recours (ces vingt affaires sont enrôlées sous les numéros A. 211.335/XV-2433, A. 211.336/XV-2434, A. 211.338/XV-2435, A. 211.342/XV-2437, A. 211.344/XV-2438, A. 211.346/XV-2439, A. 211.347/XV-2440, A. 211.348/XV-2441, A. 211.351/XV-2442, A. 211.355/XV-2443, A. 211.358/XV-2445, A. 211.359/XV-2446, A. 211.364/XV-2448, A. 211.365/XV-2449, A. 211.367/XV-2450, A. 211.368/XV-2451, A. 211.369/XV-2452, A. 211.371/XV-2454, A. 211.373/XV-2456 et A. 211.375/XV-2457).

Par l'arrêt n° 229.503 du 9 décembre 2014, en cause de la commune de Villers-Le-Bouillet et consorts contre la Région wallonne, le Conseil d'Etat a joint ces vingt affaires et a posé trois questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Par son arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016, la Cour constitutionnelle a jugé que l'article L4211-3, § 5, du CWADEL viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus

en combinaison avec le principe général de la non-rétroactivité des normes législatives, en ce qu'il s'applique aux dépenses et aux charges relatives aux élections communales et provinciales d'octobre 2012. A la suite de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat a annulé, par l'arrêt n° 235.271 du 29 juin 2016, l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 en tant qu'il concerne les vingt villes et communes requérantes dans ces affaires et a rejeté les recours pour le surplus;

Considérant que les neuf recours sont dirigés contre le même acte attaqué et invoquent les mêmes moyens; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que le premier auditeur-rapporteur a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, estimant que le moyen qu'il soulève d'office n'appelle que des débats succincts;

Considérant que, le 3 décembre 2015, les conseils de la partie adverse ont déposé un mémoire intitulé "note d'audience"; que le dépôt d'une telle note d'audience n'est pas prévu à la suite d'un rapport de l'auditorat établi sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure; que la "note d'audience" déposée par la partie adverse doit être écartée des débats;

Considérant que la partie adverse soutient que l'arrêté attaqué ne préjudicie les parties requérantes que dans la mesure où il fixe les montants dont chacune de celles-ci est débitrice en vertu de l'article L4211-3 du CWADEL; qu'elle demande dès lors de ne déclarer les recours recevables qu'en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 3 de l'arrêté attaqué, dans la mesure où cette disposition fixe les montants respectivement mis à charge de chaque partie requérante;

Considérant que les parties requérantes répliquent que les montants mis à leur charge par l'article 3 de l'arrêté attaqué sont calculés en fonction des données énoncées dans les articles 1<sup>er</sup> et 2 de cet arrêté; que, selon elles, les données contenues dans ces articles 1<sup>er</sup> et 2 sont erronées, ce qui leur causerait préjudice; qu'elles estiment donc avoir intérêt à demander l'annulation de toutes les dispositions de l'arrêté attaqué;

Considérant, quant à la recevabilité, que l'arrêté attaqué s'analyse comme un faisceau d'actes juridiques unilatéraux de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui ont pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que les parties requérantes n'ont pas intérêt à attaquer cet arrêté dans

la mesure où il fixe les montants dont d'autres communes qu'elles-mêmes sont redevables; que les recours ne sont recevables que dans la mesure où les parties requérantes contestent les quotes-parts respectives des dépenses inhérentes au recours au vote électronique lors des élections communales et provinciales d'octobre 2012, que l'arrêté attaqué met à la charge de chacune d'entre elles;

Considérant, par ailleurs, que l'article L4211-3, § 5, du CWADEL, met à la charge des communes recourant au vote électronique les frais inhérents à ce mode de vote "à concurrence du montant qui excède le coût du vote manuel"; que l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué établit le coût, par électeur, du vote électronique; que l'article 2 établit le coût, par électeur, du vote papier; que l'article 3 arrête la somme due par chaque commune en multipliant la différence entre les montants établis par les articles 1<sup>er</sup> et 2 par le nombre d'électeurs par commune; que les parties requérantes contestent l'exactitude des données retenues par les articles 1<sup>er</sup> et 2 et, par conséquent, celle des montants figurant à l'article 3;

que les parties requérantes ont dès lors intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué dans la mesure où celui-ci détermine la quote-part individuelle mise à la charge de chacune d'entre elles;

Considérant que, dans son rapport, le premier auditeur-rapporteur soulève d'office un moyen pris de la violation de l'article 36, § 2, alinéa 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel "[d]ans leurs relations avec les services publics dont le siège est établi dans une commune de la région de langue allemande, les services de l'Exécutif régional wallon utilisent l'allemand"; qu'il relève que, le 5 septembre 2011, la partie adverse a adressé à chacune des parties requérantes, qui sont toutes des communes de la région de langue allemande, une lettre rédigée en français, par laquelle elle invitait ces communes à l'informer de leur choix éventuel de recourir à la procédure de vote électronique pour les élections d'octobre 2012, et les avertissait de ce que la différence entre le coût du vote électronique et le coût du vote papier serait mise à leur charge au prorata du nombre d'électeurs par commune; qu'il considère que l'envoi de cette lettre aux parties requérantes en français constitue une violation de l'article 36, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 août 1980, précitée; qu'il souligne que la législation sur l'emploi des langues est d'ordre public et que sa violation peut être soulevée d'office;

qu'il rappelle qu'en vertu de l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, "[s]ont nuls tous actes et règlements administratifs contraires, quant à la forme ou quant au fond, aux dispositions des présentes lois coordonnées"; qu'il souligne que cette disposition est

rendue applicable aux actes des services de la partie adverse par l'article 42 de la loi ordinaire du 9 août 1980, précitée;

qu'il soutient que la sanction de nullité s'applique également si des documents préparatoires, qui constituent une partie significative du dossier administratif, ont été établis dans une langue autre que celle prescrite par la législation linguistique; qu'il estime que la lettre de la partie adverse du 5 septembre 2011 est un élément essentiel du dossier administratif puisqu'elle a trait au choix des communes de recourir au vote électronique, et que ce choix entraîne la mise à leur charge des quotes-parts financières établies par l'arrêté contesté;

qu'il précise que le moyen soulevé d'office ne concerne pas les recours dirigés contre l'arrêté litigieux par vingt communes de la région de langue française, dans lesquels le Conseil d'Etat a posé des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle par l'arrêt n° 229.503 du 9 décembre 2014, précité; qu'il estime dès lors que les présents recours peuvent être tranchés sur la base du moyen d'ordre public qu'il soulève d'office, sans qu'il soit nécessaire d'attendre les réponses de la Cour constitutionnelle aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat;

Considérant qu'à l'audience, la partie adverse a fait valoir que la lettre du 5 septembre 2011 ne modifie pas la situation juridique de ses destinataires et qu'elle ne constitue donc pas un "acte ou règlement administratif" au sens de l'article 58 des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées; qu'elle en déduit que cette lettre ne peut être considérée comme "nulle" en vertu de cette disposition; qu'elle précise qu'à même supposer que la lettre en question soit nulle pour violation des lois linguistiques, il s'agirait d'une nullité quant à la forme, à laquelle il pourrait être remédié avec effet rétroactif en vertu de l'article 58, alinéa 3, des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées; qu'elle souligne que l'arrêté attaqué a, quant à lui, été publié en langue allemande au Moniteur belge et qu'il satisfait ainsi aux exigences de la législation linguistique;

qu'elle soutient également que la lettre du 5 septembre 2011 ne constitue pas un acte préparatoire de l'arrêté attaqué, l'article L4211-3 du CWADEL ne lui prescrivant pas d'adresser aux communes des questions ou informations telles que celles contenues dans ladite lettre; que, selon elle, une éventuelle irrégularité de la lettre du 5 septembre 2011 sur le plan linguistique n'est donc pas de nature à entraîner la nullité de l'acte attaqué; qu'elle fait observer que la situation n'est nullement comparable à celle où le fonctionnaire délégué donne son avis sur une demande de permis d'urbanisme dans une langue autre que celle dont l'usage s'impose à lui, l'avis du fonctionnaire délégué étant expressément prévu par la procédure de délivrance des permis d'urbanisme;

qu'elle rappelle encore que le caractère rétroactif de l'article 22 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, qui a inséré dans l'article L4211-3 du CWADEL un paragraphe 5 constituant le fondement juridique de l'arrêté attaqué, fait l'objet de contestations devant la Cour constitutionnelle;

qu'elle déduit de ce qui précède que le moyen soulevé d'office par le premier auditeur-rapporteur est trop complexe pour pouvoir être tranché en débats succincts, et demande le renvoi des causes à la procédure ordinaire;

Considérant, quant au moyen soulevé d'office par le premier auditeur-rapporteur, que par sa lettre du 5 septembre 2011, la partie adverse demande aux communes destinataires d'indiquer si elles ont l'intention de recourir au vote électronique pour les élections communales et provinciales d'octobre 2012, et les informe des conséquences financières d'une décision en ce sens, à savoir l'obligation pour elles de prendre en charge le coût du vote électronique pour ce qui dépasse le coût du vote papier; que cette lettre est de nature à produire, à tout le moins indirectement, des effets juridiques à l'égard des communes destinataires; qu'étant rédigée en français en violation de l'article 36, § 2, alinéa 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980, précitée, cette lettre est nulle par l'application combinée de l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées du 18 juillet 1966, précitées, et de l'article 42 de la loi ordinaire du 9 août 1980, précitée, en tant qu'elle est adressée aux parties requérantes;

Considérant que les obligations mises à la charge des parties requérantes par l'arrêté attaqué sont la conséquence des choix effectués par celles-ci à la suite de la lettre de la partie adverse du 5 septembre 2011; que la nullité de cette lettre entraîne dès lors celle de l'arrêté attaqué en tant qu'il concerne les parties requérantes;

Considérant que les conclusions du rapport du premier auditeur-rapporteur peuvent être suivies,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les affaires enrôlées sous les numéros de rôle A. 211.386/Vbis-127, A. 211.388/Vbis-128, A. 211.389/Vbis-129, A. 211.391/Vbis-130, A. 211.392/Vbis-131, A. 211.394/Vbis-132, A. 211.399/Vbis-133, A. 211.400/Vbis-134 et A. 211.402/Vbis-135 sont jointes.

### **Article 2.**

L'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant exécution de l'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est annulé en tant qu'il concerne les villes et communes de Raeren, Amblève, Lontzen, Burg-Reuland, Saint-Vith, Butgenbach, La Calamine, Bullange et Eupen.

Les recours sont rejetés pour le surplus.

### **Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 1.575 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le trente août deux mille seize par :

|                        |                                    |
|------------------------|------------------------------------|
| M <sup>me</sup> VOGEL, | conseiller d'Etat, président f.f., |
| M <sup>me</sup> WIAME, | greffier.                          |

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

W. VOGEL.