CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.796 du 22 février 2019

Élections communales de Neufchâteau

A. 227.045/XV-3960

En cause : 1. **EVRARD** Yves,
2. **MONS delle ROCHE-MIGNON** Michèle,
3. **DEFAT** Simon,
4. **PIERRET** Anne,
5. **BRULIAU** Philippe,
6. **EVRARD** Fabienne,
7. **MEUNIER** Eric,
8. **THINES** Axelle,
9. **BORCEUX** Jean-Louis,
10. **LOBET-EPPE** Gaëlle,
11. **LEPERE** Bernard,
12. **PIRARD** Anne-Lise,
13. **DE RIDDER** Thibaut,
14. **THIRY-JACOB** Marie France,
15. **PRACHE** Vincent,
16. **VIDICK** Fabienne,
17. **OTJACQUES** Pierre,
18. **GUIOT** Charlotte,
19. **CASTAGNE** Marie-Claire,

ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

En présence de:

1. **FOURNY** Dimitri,
2. **BAKKA** Souad,
3. **BOSSICART** Francine,
4. **CHEPPE** Jacques,
5. **CONARD** Guy,
6. **DEVALET** Joëlle,
7. **GENDEBIEN** Nelly,
8. **GRANDJEAN** Christian,
9. **HUBERTY** François,
10. **KELLEN** Christian,
11. **LOUIS** Micheline,
12. **MICHIELS** Daniel,
13. **RIGAUX** Olivier,
14. **RIGAUX** Jonathan,
15. **STUMPF** Marie,
16. **UMUGWANEZA** Vestina,
17. **WARLOMONT** Korin,
18. **WAUTHIER** Sylviane,

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

19. **ZABUS** Alain.
ayant élu domicile chez
M[e] Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 21 décembre 2018, Yves EVRARD, Michèle MONS delle ROCHE-MIGNON, Simon DEFAT, Anne PIERRET, Philippe BRULIAU, Fabienne EVRARD, Eric MEUNIER, Axelle THINES, Jean-Louis BORCEUX, Gaëlle LOBET-EPPE, Bernard LEPERE, Anne-Lise PIRARD, Thibaut DE RIDDER, Marie France THIRY-JACOB, Vincent PRACHE, Fabienne VIDICK, Pierre OTJACQUES, Charlotte GUIOT et Marie-Claire CASTAGNE, demandent la réformation du rejet implicite des réclamations qu'ils ont adressées au Gouverneur de la province de Luxembourg et l'annulation des élections communales qui ont eu lieu à Neufchâteau, le 14 octobre 2018.

II. Procédure

L'avis prévu par l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours sur la base de l'article 76*bis* de la loi électorale communale, a été publié au Moniteur belge du 8 janvier 2019.

Le délai durant lequel doit être affiché à la commune l'avis visé par l'article 5, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité, a débuté le mercredi 9 pour se clôturer le mercredi 16 janvier 2019.

L'attestation visée par l'article 5, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité, a été transmise au Conseil d'État par un courrier du 25 janvier 2019, avec un dossier partiel.

Un mémoire en réponse a été déposé par Dimitri FOURNY, Souad BAKKA, Francine BOSSICART, Jacques CHEPPE, Guy CONARD, Joëlle DEVALET, Nelly GENDEBIEN, Christian GRANDJEAN, François HUBERTY, Christian KELLEN, Micheline LOUIS, Daniel MICHIELS, Olivier RIGAUX, Jonathan RIGAUX, Marie STUMPF, Vestina UMUGWANEZA, Korin WARLOMONT, Sylviane WAUTHIER, et Alain ZABUS, le 23 janvier 2019.

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

M^me^ Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 8 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité.

Le rapport a été déposé le 5 février 2019.

L'ordonnance de fixation du 7 février 2019 et le rapport ont été notifiés aux parties.

L'affaire a été fixée à l'audience du 19 février 2019.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, comparaissant pour les tiers intéressés ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Florence PIRET, auditeur, a été entendue en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les requérants étaient candidats aux élections communales du 14 octobre 2018 à Neufchâteau sur la liste "Pour Vous".

Selon le résultat de ces élections, tel que proclamé par le bureau communal, la liste 8 ("3^e^ Piste") obtient 602 voix et un siège, la liste 9 ("Agir Ensemble") obtient 2.362 voix et 10 sièges et la liste 10 ("Pour Vous") obtient 2.117 voix et 8 sièges.

2. Par un courrier recommandé du 17 octobre 2018, réceptionné le 18, les requérants introduisent une réclamation auprès du Gouverneur de la province de Luxembourg. Ils la complètent par une lettre du 22 octobre suivant.

La candidate qui se présentait en tête de la liste "3^e^ Piste", Mariline CLEMENTZ, introduit également auprès du Gouverneur, le 19 octobre 2018, une réclamation qui est réceptionnée en mains propres le jour même.

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

Ces réclamations font notamment état de suspicions de fausses procurations électorales établies au nom de personnes âgées résidant à la maison de repos gérée par le C.P.A.S. de Neufchâteau.

3. Par un courrier du 6 novembre 2018, la directrice générale de la direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale du Service public de Wallonie, Françoise LANNOY, adresse le courrier suivant à Dimitri FOURNY, bourgmestre sortant de la commune de Neufchâteau et premier intéressé dans le cadre du présent recours :

" Monsieur le Bourgmestre,
Par la présente, je vous informe que plusieurs recours ont été introduits à l'encontre des résultats de l'élection communale du 14 octobre.
Vous en trouverez copies en annexe.
Conformément à l'arrêté royal du 15 juillet 1956, il vous revient d'en assurer la publicité.
[…]
Je vous informe par ailleurs que le parquet de Monsieur le Procureur du Roi du Luxembourg a ouvert une information judiciaire et que le Juge d'instruction Jacques LANGLOIS a été requis d'instruire le mardi 16 septembre 2018 pour faux et usage de faux à charge de X. Des perquisitions ont été menées et l'ensemble des documents et bulletins émanant des bureaux de vote et de dépouillement ont été saisis.
À ce jour, ni Monsieur le gouverneur de la province de Luxembourg ni mes services n'ont été autorisés à prendre connaissance ou copie du dossier en sorte qu'il est impossible de mener l'instruction administrative dans le délai de 30 jours prévu dans le Code. L'indisponibilité des documents électoraux en raison d'une saisie par les autorités judiciaires est un motif de force majeure qui vient entraver le déroulement des opérations post-électorales dirigées par le gouverneur de province. Par conséquent, le délai de 30 jours prévu dans le Code s'en trouve suspendu jusqu'à ce que le motif de force majeure ait cessé d'exister.
À défaut pour le gouverneur d'être en mesure de statuer pour le premier lundi de décembre qui suit les élections (L1122-3, al. 3), le conseil communal ne pourra être installé. Conformément à l'article L1121-2, les conseillers communaux sortants restent en fonction jusqu'à ce que l'installation de leurs successeurs ait eu lieu. De même, les membres du collège communal sortants continuent l'exercice de leur mandat jusqu'à leur remplacement.
[…]".

4. Par un courrier du 7 novembre 2018, Françoise LANNOY écrit au Procureur de division du parquet de Neufchâteau pour l'informer de ce qu'une réclamation a été introduite le 18 octobre 2018 "concernant le problème des fausses procurations". Elle indique que le Gouverneur de province doit prendre une décision dans les trente jours et que, "[p]our les besoins de l'instruction, l'Administration a à tout le moins besoin du procès-verbal de recensement, des procès-verbaux du dépouillement, ainsi que des procurations litigieuses". Elle demande qu'une copie de ces documents lui soit transmise ou, à défaut, s'il est possible que des membres de l'administration se rendent sur place, au palais de Justice de Neufchâteau, afin que

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

l'instruction du dossier pour la validation de l'élection communale puisse être menée sur place.

Par un courrier du même jour, qui fait suite à un précédent courrier du 19 octobre 2018, le Procureur de division du parquet de Neufchâteau autorise le Gouverneur de la province de Luxembourg à accéder au "dossier traité par Mr le Juge d'instruction Langlois sous la référence 262/2018/NE.JL". Il est précisé qu'après consultation du dossier, une nouvelle demande concernant la copie des pièces utiles pourra, si nécessaire, être introduite.

5. Par une décision datée du 13 novembre 2018, le Gouverneur de la province de Luxembourg surseoit à statuer sur les réclamations introduites par les requérants et par Mariline CLEMENTZ. Cette décision n'est ni notifiée, ni affichée et ne semble pas avoir été prononcée publiquement.

Elle se présente comme suit :

" Les deux recours sont principalement fondés sur des irrégularités commises au moment du vote, essentiellement au sujet de l'utilisation de procurations émanant de résidents du home «Clos des Seigneurs» à Neufchâteau.
Suite aux éléments portés à la connaissance du Ministère Public, le dossier mis à l'instruction dès le lendemain des élections et les documents électoraux ont été saisis par Monsieur le Juge Jacques LANGLOIS, juge d'instruction au Tribunal de Première instance du Luxembourg – Division Arlon, à l'exception des bulletins de vote eux-mêmes.
Cette saisie des documents électoraux et la mise à l'instruction du volet relatif aux procurations utilisées pour les résidents de la maison de repos du CPAS (faits visés expressément dans les réclamations) constituent des cas de force majeure qui empêchent le gouverneur de la province de Luxembourg d'initier la procédure de contestation, d'instruire sur base des documents électoraux (Procès-verbaux des bureaux de vote, procès-verbaux des bureaux de dépouillement, registres de scrutin ayant été utilisé pour effectuer le pointage des électeurs, le relevé des électeurs absents, les pièces transmises par les électeurs absents aux fins de justification, les procurations et les attestations y relatives) et par la force des choses de statuer.
Attendu que tant que perdure le cas de force majeure consistant en l'impossibilité pour l'autorité de disposer du dossier complet de l'élection, le délai de 30 jours prévu dans le Code (L4146-12§1er) s'en trouve suspendu en sorte qu'aucune décision de validation ne peut être prise de l'absence de décision dans le délai conformément à l'article L4156-12§2.
Attendu que l'existence du cas de force majeure sera communiquée aux autorités communales.
Attendu qu'il convient de reporter l'examen de la cause *sine die*, jusqu'à l'obtention de l'intégralité du dossier électoral ;
Attendu [que] les parties seront dûment informées de cette communication des pièces par le juge d'instruction, et dès lors de la prise de cours du délai de trente jours prévu à l'article L4146-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;
Par ces motifs,
Nous, Olivier SCHMITZ, gouverneur de la province de Luxembourg, statuant à titre interlocutoire, constatant l'existence d'un cas de force majeure, en l'espèce la

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

saisie par Monsieur le juge d'instruction des documents indispensables pour exercer la mission juridictionnelle qui nous a été confiée par décret du 4 octobre 2018, réservons à statuer *sine die*, jusqu'à l'obtention des pièces en original ou sous forme de copies certifiées conformes".

6. Par un courrier du 23 novembre 2018, la directrice générale de la direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale du Service public de Wallonie, Françoise LANNOY, demande au Procureur de division du Parquet de Neufchâteau de lui "adresser une copie conforme de l'ensemble des pièces du dossier de cette élection en [sa] possession". Le 4 décembre 2018, le Procureur du Roi répond qu'elle ne peut répondre favorablement à cette demande dès lors qu'elle ne dispose pas des pièces en copie, le dossier se trouvant à l'instruction.

7. Par un courrier du 10 décembre 2018, les requérants interrogent le Gouverneur de province sur les suites réservées aux réclamations introduites. Il leur est répondu par un courrier du 24 décembre 2018, dans lequel le gouverneur indique, sans mentionner l'existence de la décision interlocutoire précitée, qu'"à ce stade et au vu des informations dont [il a] pu prendre connaissance, il ne [lui] est pas possible de statuer ni d'initier la procédure de réclamation" et que "[l]a saisie des documents et l'existence d'une instruction pénale constituent des motifs de force majeure qui suspendent le délai d'un mois prévu à l'article 4146-12, § 1er du Code de la démocratie locale et de la décentralisation".

8. Entre-temps, le 21 décembre 2018, les requérants forment le présent recours, dirigé contre la décision implicite du gouverneur de province de rejeter leur réclamation qui vise à l'annulation des élections.

9. Par un courrier recommandé du 13 février 2019, réceptionné le 18 février, les tiers intéressés, candidats de la liste "Agir Ensemble" introduisent un recours contre la décision interlocutoire du 13 novembre 2018. Ce recours est enrôlé sous le n° G/A.227.428/XV-4005.

IV. Recevabilité du mémoire en réponse

IV.1. Thèse des tiers intéressés

Les tiers intéressés ne contestent pas que leur mémoire, envoyé au Conseil d'État le 23 janvier 2019, l'a été au-delà du délai de 8 jours prévu par l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité.

Ils exposent, à cet égard, que l'ensemble des bulletins, procès-verbaux et autres documents provenant des bureaux de vote ont été saisis par les autorités

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

judiciaires et que, pas davantage que les requérants ou le gouverneur lui-même, ils n'ont été en mesure de prendre connaissance et de déterminer l'attitude à adopter dans le cadre du présent recours. Ils disent intervenir à titre conservatoire, vu l'incertitude dans laquelle ils se trouvent. Ils estiment que le gouverneur a laissé planer un doute sur ses intentions, certains courriers de Françoise LANNOY laissant entendre qu'il se prononcerait après avoir, dans un premier temps, sursis à statuer, et aucune décision n'ayant finalement été notifiée.

IV.2. Appréciation

Les circonstances invoquées n'ont pas rendu impossible l'introduction d'un mémoire dans le délai réglementaire, fût-ce à titre conservatoire. Conformément à l'article 6, alinéa 4, 2°, de l'arrêté du 15 juillet 1956, précité, le mémoire doit être rejeté des débats.

V. Recevabilité de la requête

V.1.Thèse des parties requérantes

Faisant suite au dépôt du rapport de l'auditeur qui conclut que la requête est irrecevable au motif qu'elle a été introduite par la voie électronique, les requérants observent, dans une note d'audience, que le rapport, le mémoire en réponse et l'ordonnance de fixation leur ont été notifiés par le biais de la plateforme électronique. Ils citent les rapports d'activité et le site internet du Conseil d'État. Ils estiment contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution l'interprétation selon laquelle l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permettrait d'organiser la procédure électronique pour certains recours mais pas pour d'autres, spécialement le contentieux électoral pour lequel l'objectif affirmé dans le préambule de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité, était d'instaurer une procédure plus simple et plus rapide que celle qui est prévue dans les autres matières. Ils suggèrent une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à cet égard. En tout état de cause, ils soutiennent que l'article 11 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité, ne repose sur aucune justification raisonnable en tant qu'il écarterait la procédure électronique dans le contentieux électoral communal. Ils font valoir que la procédure électronique a montré son efficacité tant dans la phase d'essai que dans sa mise en pratique à grande échelle. Ils contestent dès lors la pertinence de la référence aux explications données dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 13 janvier 2014 qui a inséré l'article 85*bis* dans le règlement général de procédure, selon lesquelles il paraissait préférable de voir si la mise en œuvre de la procédure électronique fonctionnait de manière satisfaisante dans les contentieux les plus

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

courants avant de l'étendre à des procédures spécifiques, notamment le contentieux électoral. Selon eux, rien ne justifie que malgré une phase d'essai concluante, l'introduction de la procédure électronique soit postposée dans certaines matières aux fins d'examiner si elle fonctionne de manière satisfaisante, ce qui en outre a été démontré depuis lors.

Ils exposent également que la requête doit, en toute hypothèse, être considérée comme recevable en vertu de la jurisprudence constante selon laquelle, lorsque la requête n'a pas été envoyée par un courrier recommandé, elle acquiert date certaine à la date où elle est transmise par la voie recommandée par les services du greffe, ce qui en l'espèce a eu lieu le 28 décembre 2018. Ils ajoutent que la requête doit également être tenue pour signée, en vertu des dispositions de la loi du 21 juillet 2016 mettant en oeuvre et complétant le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, portant insertion du titre 2 dans le livre XII " Droit de l'économie électronique " du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au titre 2 du livre XII et des dispositions d'application de la loi propres au titre 2 du livre XII, dans les livres I, XV et XVII du Code de droit économique.

V.2. Appréciation

La procédure applicable au présent recours, prévu par l'article L4146-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, est régie par l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévu par l'article 76*bis* de la loi électorale communale. L'article 1er de cet arrêté dispose que le recours est introduit par une requête adressée au Conseil d'État sous pli recommandé.

L'article 11 du même arrêté royal énumère les dispositions de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (règlement général de procédure) qu'il rend applicables à la procédure du contentieux électoral communal. L'article 85*bis* du règlement général de procédure, qui organise la procédure devant le Conseil d'État sous la forme électronique, ne figure pas parmi les dispositions auxquelles il est ainsi renvoyé. Dans l'état actuel de la réglementation, les recours relatifs à la validité d'élections communales ne peuvent donc pas être introduits par la voie de la procédure électronique, mais doivent être envoyés par un pli recommandé à la poste.

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

La formalité de l'envoi par un pli recommandé à la poste a pour finalité d'assurer la sécurité juridique et de donner date certaine à l'envoi des pièces de procédure.

En l'espèce, il convient de constater que l'envoi de la requête a acquis date certaine par la communication que le greffe du Conseil d'État en a faite le 28 décembre 2018, par un courrier recommandé, au Bourgmestre de la ville de Neufchâteau ainsi qu'au Gouverneur de la province de Luxembourg. Cette date n'est pas postérieure à l'expiration du délai de recours, dès lors qu'à défaut de notification d'une décision ou d'une absence de décision du gouverneur sur la réclamation introduite le 17 octobre 2018, ce délai n'avait pas encore commencé à courir. Il est ainsi établi, malgré l'absence d'envoi recommandé à la poste, que le recours a bien été introduit dans le délai imparti aux requérants.

En pareil cas, comme l'a décidé l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État dans l'arrêt n° 234.869, du 26 mai 2016, le manquement à l'exigence de l'envoi sous pli recommandé ne doit pas entraîner le rejet du recours, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le droit d'accès au juge, plus précisément l'arrêt A.S.B.L. L'Érablière du 24 février 2009. L'objectif du pouvoir réglementaire est rempli, en ce sens qu'il est établi que l'acte requis pour introduire la procédure a été accompli dans le délai imparti. Dans ces circonstances, la formalité de l'envoi sous pli recommandé prévue à l'article 1er de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité, n'ajoute rien quant à la garantie de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice. Le droit d'accès au juge, dont bénéficient les requérants, serait limité d'une manière disproportionnée si l'on devait assortir d'irrecevabilité du recours la méconnaissance d'une formalité qui n'est pas, dans la présente cause, nécessaire à la finalité pour laquelle elle a été instaurée.

Par ailleurs, la requête est bien revêtue de la signature requise, apposée par la voie électronique.

La requête est valablement introduite.

VI. Jonction

Il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice d'examiner le présent recours avec celui enrôlé sous le numéro G/A.227.428/XV-4005, introduit le 13 février 2019, lequel n'est pas encore en état.

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡

Dès lors, il y a lieu de joindre les deux recours et de surseoir à statuer dans la présente affaire.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est valablement introduite.

Article 2.

Le mémoire en réponse déposé le 23 janvier 2019 est rejeté des débats.

Article 3.

Les requêtes enrôlées sous les nos A.227.045/XV-3960 et A.227.428/XV-4005 sont jointes.

Article 4.

Il est sursis à statuer pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le vingt-deux février deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline HUGÉ. Pascale VANDERNACHT.

‡CCCTPCGED-BDGFIDV‡