

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.127 du 2 avril 2019

Elections communales de Neufchâteau

A. 227.045/XV-3960

A. 227.428/XV-4005

En cause :

1. **EVARD** Yves,
2. **MONS delle ROCHE-MIGNON** Michèle,
3. **DEFAT** Simon,
4. **PIERRET** Anne,
5. **BRULIAU** Philippe,
6. **EVARD** 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,
(A. 227.045/XV-3960)

et

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,
19. **ZABUS** Alain.

ayant élu domicile chez
M^e Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.
(A. 227.428/XV-4005)

En présence de:

1. **EVARD** Yves,
 2. **MONS delle ROCHE-MIGNON** Michèle,
 3. **DEFAT** Simon,
 4. **PIERRET** Anne,
 5. **BRULIAU** Philippe,
 6. **EVARD** 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.
(A. 227.428/XV-4005)

I. Objet des requêtes

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 (A.227.045/XV-3960).

Par une requête introduite le 13 février 2019 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 "sollicitent la suspension, au bénéfice de l'extrême urgence, de la décision qui aurait été prise par le Gouverneur de la province de Luxembourg [...] le 13 novembre 2018" (A.227.428/XV-4005).

II. Procédure

L'arrêt n° 243.796 du 22 février 2019, rendu dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.227.045/XV-3960, a rejeté des débats le mémoire en réponse introduit par Dimitri FOURNY et consorts, joint les affaires enrôlées sous les numéros A.227.045/XV-3960 et A.227.428/XV-4005, et sursis à statuer pour le surplus.

Un mémoire en réponse a été déposé par Yves EVRARD et consorts dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.227.428/XV-4005.

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, déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévu par l'article 76bis de la loi électorale communale.

L'ordonnance de fixation du 26 mars 2019 et le rapport ont été notifiés aux parties.

L'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2019 à 11 heures.

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

M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties requérantes dans l'affaire A.227.045/XV-3960 et pour les tiers intéressés dans l'affaire A.227.428/XV-4005, et M^e Sébastien DEPRÉ, *loco* M^e Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM, avocat, comparaissant pour les parties requérantes dans l'affaire A.227.428/XV-4005 ont été entendus en leurs observations.

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

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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont, pour partie, exposés dans l'arrêt n° 243.796 du 22 février 2019. Ils peuvent être complétés comme il suit.

1. Par un courrier du 25 janvier 2019, Dimitri FOURNY, bourgmestre sortant et premier candidat de la liste "Agir ensemble", ainsi que le directeur général de la commune de Neufchâteau, adressent au Gouverneur de la province de Luxembourg une lettre de mise en demeure de prendre position quant aux résultats des élections.

Ce courrier est rédigé dans les termes suivants :

" Par la présente, nous vous informons que le Collège Communal a décidé, en sa séance du 18 janvier 2019, de vous mettre en demeure de prendre position quant aux résultats des élections d'octobre 2018.
Cette décision du Collège Communal est notamment basée sur divers articles du CDLD. Selon l'article L4146-12, vous disposez d'un délai de 30 jours à compter de l'introduction d'une réclamation pour vous prononcer sur celle-ci. Par ailleurs, selon l'article L4146-12 du CDLD, si vous ne vous prononcez pas dans le délai, la réclamation est considérée comme rejetée et le résultat de l'élection devient définitif.
Nous avons bien reçu un courrier daté du 06/11/2018 du Service public de Wallonie – Intérieur Action sociale – Département des Politiques publiques locales, informant la Ville de l'introduction de plusieurs recours à l'encontre des résultats des élections. Toutefois, ce courrier n'était pas signé par vous-même et aucune délégation de signature n'apparaissait. Par conséquent, ce courrier doit être considéré comme n'ayant aucune valeur juridique.
En outre, le CDLD ne prévoit pas qu'il soit envisageable qu'un cas de force majeure vous empêche de prendre position au sujet des élections. De plus, vous êtes juridiquement tenu de prendre position et, à défaut, il pourrait être supposé qu'il y a une potentialité de validité des élections.
En vertu de ce qui précède, nous estimons que vous êtes tenu de nous notifier votre décision [...]"

2. Par un courrier du 7 février 2019, le gouverneur accuse réception de cette mise en demeure. Il indique que la saisie des pièces du dossier électoral par un juge d'instruction constitue un cas de force majeure qui suspend le délai de trente jours et qu'il statuera dans le délai légal, dès qu'il recevra les pièces de la procédure électorale indispensables pour exercer sa mission juridictionnelle. Il ajoute qu'il informera les parties de la communication de ces pièces et, dès lors, de la prise de cours du délai prévu par l'article L4146-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

3. Le 8 février 2019, Yves EVRARD, premier candidat de la liste "Pour vous" adresse le courrier suivant au gouverneur :

" Dans le cadre de la procédure de validation ou non des élections sur la commune de Neufchâteau, vous serez amené à examiner les différents documents relatifs à l'organisation des élections.

Je souhaiterais attirer votre attention et vous solliciter complémentirement à nos précédentes demandes sur deux points qui me paraissent particulièrement importants à savoir :

- d'une part les enseignements éventuels que pourrait apporter l'établissement d'une liste complète des procurations en mettant en regard les noms des mandants avec le nom des mandataires.
- Nous sollicitons de votre part de nous produire les résultats de ce travail afin de vérifier si des proches de candidats ont pu jouer un rôle à ce niveau. Notre volonté est bien d'examiner s'il existe soit un lien de parenté, soit de proximité entre le mandant et le mandataire.
- d'autre part, le devenir des certificats médicaux et des preuves de déplacement à l'étranger remis à l'administration communale et ayant pour but d'exonérer l'électeur de l'obligation d'aller voter. Quel a été leur cheminement, à quel moment et avec quelles garanties d'utilisation aux fins prévues ?

Conscient que vous êtes face à une situation délicate et exceptionnelle, vous comprendrez qu'il nous appartient de lever tous les doutes quant à ce scrutin du 14 octobre.

[...]"

4. Le gouverneur répond, par un courrier du 13 février 2019, que la procédure qui sera mise en place dans le cadre de la validation du résultat des élections sera contradictoire, que celle-ci permettra aux parties de solliciter des devoirs complémentaires et que la demande formulée dans le courrier précité du 8 février 2019 pourra être introduite dès que la levée de la situation de force majeure aura été notifiée aux parties.

5. Par un autre courrier du 13 février 2019, le gouverneur demande au Procureur général près la Cour d'Appel de Liège l'autorisation de prendre copie du dossier complet de l'instruction, en ce compris les documents électoraux saisis, ainsi que de rendre ces pièces accessibles aux parties à la procédure de validation des élections communales.

Dans ce courrier, le gouverneur donne les informations suivantes :

" [...]

La liste «Pour vous Neufchâteau» a introduit un recours au Conseil d'État à titre conservatoire pour préserver ses droits au cas où le cas de force majeure ne serait pas avéré et le candidat (et bourgmestre en titre) Dimitri Fourny a fait intervention volontaire, sollicitant la validation pure et simple du résultat de l'élection en se fondant sur l'article L4146-12 §2 CDLD (...si aucune décision n'est prise dans ce délai – lire 30 jours NDLR – la réclamation est considérée comme rejetée et le résultat de l'élection, tel qu'il a été proclamé par le bureau communal devient définitif) [...]

J'ai bien entendu sollicité l'autorisation de prendre connaissance du dossier de l'instruction et la dernière consultation me laisse penser que les éléments actuels, même incomplets au niveau pénal, me permettent de débiter la procédure visée aux articles L4146-5 et suivants du CDLD.

Reste que la procédure que je compte mettre en place est régie par l'article 104bis de la loi provinciale dont l'alinéa 3 stipule que l'«instruction est contradictoire; les parties et leurs avocats ont le droit de prendre connaissance au greffe provincial du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire».

La seule transmission de la copie du dossier électoral (PV, procurations, certificats médicaux) ne serait en rien pertinente puisque la seule lecture de ces documents, valides *prima facie* ne m'apprend rien sur l'existence de faux en écriture, de leur usage et le cas échéant d'une organisation structurée et persistante dans le temps pour obtenir ou se faire remettre des procurations irrégulières. Seule l'analyse des PV d'audition des mandants et des mandataires me permettrait, après débat contradictoire de juger de la régularité du résultat de l'élection.

Je sollicite dès lors de votre part l'autorisation de prendre copie (conforme ou informatisée) du dossier complet de l'instruction en ce compris bien entendu les documents électoraux saisis. En cas d'accord, je sollicite expressément votre autorisation de rendre ces pièces accessibles aux parties à la procédure de validation.

Dans la négative, pourrais-je obtenir un refus motivé de votre part (par exemple jusqu'à la fin de l'instruction annoncée fin février) ? Ce refus sera communiqué au Conseil d'État.

[...]"

6. Le Procureur du Roi de la division Neufchâteau de l'arrondissement de Luxembourg répond, par un courrier du 14 février 2019, qu'il ne peut donner suite à la demande d'obtenir la copie conforme du dossier d'instruction, puisque celle-ci est toujours en cours.

7. Par un courrier recommandé du 13 février 2019, réceptionné le 18 février, les parties candidates de la liste "Agir Ensemble" introduisent contre la décision interlocutoire du 13 novembre 2018 le recours enrôlé sous le numéro A.227.428/XV-4005.

8. Interrogé par l'auditeur rapporteur, le gouverneur indique, par un premier courriel du 21 mars 2019, ce qui suit :

" Madame l'Auditeur,

J'accuse bonne réception de votre mail sous rubrique.

Je vous informe qu'à ce jour je n'ai pas été en mesure de consulter les procès-verbaux des bureaux électoraux de Neufchâteau en sorte que j'ignore le nombre et la nature des incidents qui y ont été répertoriés le jour des élections.

J'ai interrogé Madame le Procureur de Division qui m'informe que «parmi les 261 procurations reprises au sein des divers bureaux de vote de la commune de Neufchâteau, 33 procurations concernent des résidents du Home 'Clos des Seigneurs' à Neufchâteau». Vous trouverez copie de son courrier électronique en pièce jointe.

Je vous informe que j'ai sollicité l'autorisation de consulter le dossier d'instruction par courrier du 19 octobre 2018 auquel Madame le Procureur de Division a répondu favorablement en date du 7 novembre 2019 [lire : 2018]. J'ai consulté le dossier de l'instruction pour la première fois le 8 novembre 2018, puis ensuite le 13 décembre 2018, le 13 février 2019 et le 28 février 2019, outre les contacts pris avec le juge d'instruction aux fins de compléter mes correspondances des 19 février 2019 et de ce jour.

[...]"

9. Par un second courriel du 21 mars 2019 adressé à 12 heures 12, le gouverneur transmet à l'auditeur le communiqué de presse du même jour du parquet du procureur du Roi de l'arrondissement de Luxembourg.

Le document se présente comme il suit :

- " Concerne : Suspicion de l'utilisation de fausses procurations dans le cadre des élections communales à Neufchâteau du 14/10/2018
L'instruction arrive à son terme.
Elle a porté sur le problème de procurations émises au nom de résidents du home «le Clos du seigneur» à Neufchâteau qui ne pouvaient participer physiquement au scrutin communal.
L'enquête a permis de mettre en évidence l'existence de 18 procurations litigieuses, qui auraient été utilisées dans le but de procurer des suffrages à la liste «Agir ensemble».
Dans ce contexte, le juge d'instruction vient de procéder à l'inculpation de 21 personnes, dont 17 étaient reprises comme mandataires dans les procurations litigieuses.
Parmi les inculpés figurent trois candidats de la liste «Agir ensemble», ainsi qu'une tierce personne.
Les chefs d'inculpation sont :
Faux en écritures et usage de faux
Abus de confiance, avec la circonstance d'abus de faiblesse d'une personne en situation de vulnérabilité
Participation à une association de malfaiteurs, dont deux personnes ont été qualifiées de dirigeantes."

10. Par un courrier du 22 mars 2019, le gouverneur demande au Procureur de division du parquet de Neufchâteau la restitution de l'ensemble du dossier électoral, ainsi qu'une copie du dossier répressif. Il y précise ce qui suit :

- " Pour votre parfaite information, sachez que dès la réception de ces dossiers, le délai de trente jours prévu à l'Art. 4146-12 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation prendra alors cours. J'ajoute que, selon l'Art. 104 bis 3° de la Loi provinciale, «l'instruction est contradictoire; les parties et leurs avocats ont le droit de prendre connaissance au greffe provincial du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire».
Au vu de la nature de ce dossier et de la situation d'affaires courantes dans laquelle la Commune de Neufchâteau se trouve depuis maintenant cinq mois, je me permets d'insister sur l'urgence de ma demande.
[...]".

11. Par un courrier du 28 mars 2019, le gouverneur a indiqué aux différents réclamants qu'il avait obtenu la copie du dossier électoral ainsi que celle du dossier répressif. Il en déduit ce qui suit:

- " [...] Cela signifie que la situation de force majeure empêchant le Gouverneur de la province de Luxembourg d'exercer sa mission juridictionnelle d'examen des réclamations introduites devant lui et de contrôle de la validité des élections communales a cessé et que le délai de trente jours prévu à l'article L4146-12 prend cours ce jour.
[...]".

IV. Examen des recours

IV.1. Thèse des parties requérantes dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.227.428/XV-4005

Les requérants dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.227.428/XV-4005 justifient leur intérêt à agir par leur qualité de candidats aux élections communales, sur la liste "Agir ensemble". Ils ajoutent que la recevabilité *ratione temporis* du recours n'est pas contestable, dès lors qu'ils n'ont eu connaissance de la décision du 13 novembre 2018 attaquée que le 12 février 2019, lorsque le rapport de l'auditorat leur a été notifié dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.227.045/XV-3960.

Ils prennent un moyen unique "de la violation des articles L1122-3, L4146-12 et L4146-13 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'article 162, 2° de la Constitution et de l'article L1122-30 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, du défaut de motivation et de la violation de l'article 149 de la Constitution, du principe de la séparation des fonctions de juridiction et d'administration et de l'excès de pouvoir".

Dans une première branche, ils contestent que le gouverneur puisse surseoir à statuer sur les réclamations qui lui sont soumises et invoquer un cas de force majeure pour s'abstenir de statuer. Selon eux, il n'existe pas de dérogation possible à l'article L4146-12 du Code de la démocratie locale. Ils exposent que ni le Code, ni les travaux préparatoires, ne prévoient que le gouverneur puisse suspendre sa décision en cas de force majeure ou que l'attente du résultat d'une enquête pénale puisse constituer un cas de force majeure. Ils expliquent que le contentieux électoral communal est soumis à des délais stricts et courts, visant à garantir l'installation rapide des organes politiques à la suite des élections, l'article L1122-3 du Code prévoyant, par ailleurs, que le conseil communal est installé le premier lundi de décembre qui suit les élections. Ils soulignent que le recours au Conseil d'État n'est pas suspensif et que la réclamation auprès du gouverneur n'est, elle, suspensive que parce qu'elle ne peut bloquer l'installation de ces organes que pour une durée brève et déterminée.

Ils reprochent à l'acte attaqué de ne pas renseigner la base juridique sur laquelle le gouverneur se fonde pour justifier, contre le texte clair du décret, son abstention de statuer. Ils font également valoir que le gouverneur n'était pas confronté à une contrainte irrésistible l'obligeant à surseoir à statuer, le Code lui donnant la possibilité de ne pas statuer s'il est dans l'impossibilité de décider sur le

fond des réclamations introduites. Ils exposent que, dans cette hypothèse, si aucune décision du gouverneur n'intervient dans le délai, la réclamation est considérée comme rejetée, le résultat de l'élection devient définitif et le réclamant peut, le cas échéant, adresser un recours non suspensif au Conseil d'État.

Ils soutiennent enfin que l'instruction pénale ne pourrait déboucher sur une remise en cause ultérieure du scrutin, en sorte que la force majeure apparaît douteuse pour justifier l'acte attaqué.

Dans une deuxième branche, ils reprochent au gouverneur de ne pas avoir notifié sa décision de surseoir à statuer et d'avoir prolongé de la sorte artificiellement l'insécurité juridique pesant sur les organes politiques communaux et, partant, l'action politique et administrative de la commune.

Dans une troisième branche, ils font valoir que prolonger le délai pour statuer, au nom de la force majeure, pour une durée indéterminée, est contraire au principe de continuité du service public et à l'intérêt communal, une telle prolongation revenant à paralyser l'action politique et administrative de la commune. Ils ajoutent qu'un recours juridictionnel ne peut avoir pour effet de mettre en péril, outre le fonctionnement de la commune, la mise en œuvre des choix démocratiques de l'électeur. Selon eux, en s'arrogeant la possibilité de surseoir indéfiniment à statuer, le Gouverneur de la province de Luxembourg, agissant en tant que juge administratif, empiète de manière disproportionnée sur l'action politique et administrative de la commune.

À titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait estimer que le gouverneur pouvait surseoir à statuer ils demandent de "confirmer la possibilité pour le conseil communal tel qu'issu du scrutin d'être installé, et partant, que celui-ci puisse exercer pleinement l'ensemble de ses compétences, en ce compris l'adoption du pacte de majorité et, partant la désignation des membres du collège communal". Selon eux, il appartient au Conseil d'État d'indiquer les conséquences du sursis à statuer, celles-ci n'étant, pas plus que la possibilité de surseoir à statuer, prévues par la loi.

IV. 2. Thèse des tiers intéressés dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.227.428/XV-4005

Les candidats de la liste "Pour vous" soutiennent que la requête est irrecevable, dès lors qu'elle tend alternativement à la réformation d'une décision contentieuse administrative et à la suspension de l'acte d'une autorité administrative. Ils ajoutent, subsidiairement, que le recours est irrecevable en tant qu'il vise à la

suspension d'une décision que le gouverneur a prise en sa qualité de juge administratif, de même qu'en tant qu'il sollicite, à titre subsidiaire, la confirmation que le sursis décidé par le gouverneur n'empêche pas l'installation du conseil communal, soit une mesure provisoire qui ne peut être décidée qu'à l'occasion d'une contestation de la légalité d'un acte administratif pris par une autorité administrative.

Ils exposent encore que la décision de surseoir à statuer attaquée n'est pas visée à l'article L4146-15, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation au titre des décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Ils en déduisent que ce dernier n'est pas compétent pour connaître, au contentieux de pleine juridiction, d'un recours contre une décision de surseoir à statuer prise dans le cadre de l'examen de réclamations contre les résultats des élections et que le recours en réformation dirigé contre une telle décision est lui-même irrecevable. Ils font encore valoir que la décision du gouverneur de proroger le délai est inséparable de la décision finale, dont elle ne constitue qu'une mesure préparatoire, et qu'elle n'est dès lors pas susceptible de faire l'objet d'un recours séparé.

Ils soutiennent également que la réformation de la décision de surseoir à statuer du 13 novembre 2018 ne présenterait aucun intérêt, cette décision ayant entretemps été modifiée, puisqu'après avoir consulté le dossier de l'instruction, le gouverneur a constaté que l'existence d'un cas de force majeure ne consistait plus seulement dans l'impossibilité de disposer du dossier complet de l'élection (décision interlocutoire du 13 novembre 2018), mais également dans la nécessité de se voir communiquer les pièces du dossier de l'instruction à savoir les "procès-verbaux d'audition des mandants et des mandataires" des procurations.

Selon eux, il est incontestable que, ne pouvant disposer du dossier de l'élection, le gouverneur se trouve dans l'impossibilité d'examiner les réclamations introduites régulièrement devant lui. Ils exposent que même en l'absence d'une décision interlocutoire la constatant, la force majeure existe et suspend le délai de trente jours dans lequel le gouverneur doit statuer, de sorte qu'un arrêt de réformation serait de toute façon impuissant à empêcher l'effet libératoire que la force majeure a sur le délai.

Sur la première branche du moyen unique de la requête, ils répondent que la force majeure est un principe général de droit qui s'applique même dans le silence de la loi. Ils ajoutent que le reproche fait à l'acte attaqué de ne pas mentionner son fondement en droit est incompréhensible, puisque la force majeure est le concept juridique qui justifie la surséance à statuer. Ils exposent que si le cas

de force majeure est avéré, le principe général trouve à s'appliquer et le délai de trente jours est suspendu, nonobstant la disposition du Code qui prévoit qu'en l'absence de décision dans ce délai, la réclamation est considérée comme rejetée.

Selon eux, la seule question qui se pose est celle de savoir si le fait qu'un dossier électoral est saisi par un juge d'instruction constitue un cas de force majeure dans le chef du gouverneur qui doit statuer sur la base de ce dossier. Ils notent encore que l'existence de procurations irrégulières est évidemment susceptible de remettre en cause la validité du scrutin.

Sur la deuxième branche, ils font valoir qu'un vice relatif à la notification d'un acte ne constitue pas une critique de légalité de cet acte. Ils relèvent qu'en l'occurrence, les parties candidates de la liste "Agir ensemble" ont pu introduire un recours devant le Conseil d'État. Ils soutiennent également que, dès lors que le Conseil d'État statue comme juge d'appel, le moyen qui invoque l'irrégularité qui affecte la décision de première instance est irrecevable, et qu'aucune disposition n'exige la notification d'une décision de surséance.

Quant à la troisième branche du moyen, ils affirment que le fait que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit des délais courts et stricts pour l'ensemble des étapes du contentieux électoral communal n'empêche pas que la force majeure vienne suspendre ces délais. Ils soulignent, par ailleurs, que le gouverneur ne s'arroge nullement la possibilité de surseoir indéfiniment à statuer, mais constate seulement l'existence de circonstances de force majeure qui l'empêchent de statuer de sorte qu'il n'existe aucun empiètement sur l'action politique et administrative de la commune.

Quant à la demande subsidiaire visant à confirmer que le sursis à statuer décidé par le gouverneur n'empêche pas l'installation du conseil communal issu du scrutin, ils répondent que le Conseil d'État – statuant comme juge d'appel – n'est pas compétent pour prononcer une telle mesure provisoire ou pour donner des consultations juridiques. Ils ajoutent qu'une telle confirmation ne pourrait intervenir qu'après le rejet de leur réclamation et après la validation des élections.

IV.3. Thèse des parties requérantes dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A.227.045/XV-3960

Les requérants, candidats de la liste "Pour vous" indiquent que leur requête est introduite à titre purement conservatoire, compte tenu du prescrit de l'article L4146-12, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

IV.4. Appréciation

L'article L4146-12, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme il suit :

" § 1^{er}. Le gouverneur se prononce dans les trente jours de l'introduction de la réclamation.

§ 2. Sans préjudice des dispositions de la section 3 du présent chapitre relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections communales et de secteur, si aucune décision n'est intervenue dans ce délai, la réclamation est considérée comme rejetée et le résultat de l'élection, tel qu'il a été proclamé par le bureau communal, devient définitif".

Dans sa "décision interlocutoire" du 13 novembre 2018, le Gouverneur de la province de Luxembourg, statuant en tant que juge administratif, considère qu'un cas de force majeure l'empêche d'entamer la procédure et partant de statuer, en sorte que le délai de trente jours qui lui est imparti pour se prononcer sur les réclamations introduites s'en trouve suspendu. Il reporte, en conséquence, l'examen de la cause *sine die* et réserve à statuer jusqu'à ce qu'il soit mis en mesure d'instruire le dossier.

Le recours enrôlé sous le numéro A.227.045/XV-3960 est dirigé contre la décision implicite de rejet de la réclamation introduite devant le Gouverneur de la province de Luxembourg par les candidats de la liste "Pour vous" en date du 17 octobre 2018. L'existence d'une telle décision implicite ne peut être établie que s'il est reconnu que le délai de trente jours prévu par la disposition précitée a pris cours et qu'aucune décision relative à la réclamation n'a été adoptée avant son échéance. Le Conseil d'État doit donc décider si ce délai a, en l'espèce, suivi son cours, ou s'il a été suspendu par un cas de force majeure comme l'a estimé le gouverneur et comme le soutiennent les candidats de la liste "Pour vous".

Le cas de force majeure ne doit pas être prévu par une disposition légale pour justifier la prolongation ou la suspension d'un délai qu'elle prescrit, fût-ce à peine de déchéance. La force majeure résulte d'un événement imprévisible, irrésistible et indépendant de la volonté de celui qui l'invoque. Lorsque des circonstances de force majeure rendent impossible le respect de délais imposés par le législateur, ces circonstances ont un effet libératoire; les effets attachés au dépassement des délais sont suspendus aussi longtemps que subsiste la cause de force majeure. Il s'agit là d'un principe général qui s'applique dans toute la mesure où la loi n'y déroge ni explicitement ni tacitement.

En l'occurrence, aucune disposition du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'exclut expressément ou implicitement que la force majeure oblige le gouverneur à surseoir à statuer sur une réclamation en matière électorale nonobstant le délai de trente jours prévu par l'article L4146-12, § 1^{er}, précité. Si le législateur a effectivement prévu des délais courts et stricts en la matière, il a également entendu garantir l'exercice d'un recours effectif devant l'instance chargée de contrôler la validité des élections (*Doc. Parl. w.*, session 2004-2005, n° 204/1, pages 2, 14 et 45). La suppression de l'effet suspensif du recours devant le Conseil d'État a été décidée pour éviter les recours abusifs et les manœuvres dilatoires (*Doc. parl. Sénat*, session 1993-1994, 1092/2, pages 17-19).

Le législateur a donc voulu organiser un recours effectif devant le gouverneur et subordonner l'installation des organes issus du scrutin à la validation des élections, le cas échéant après que le gouverneur s'est prononcé sur les réclamations introduites. Le traitement rapide des recours juridictionnels prévus par le Code est requis afin d'assurer un contrôle à la fois effectif et efficace de la validité des opérations électorales et de garantir ainsi que les choix démocratiques des électeurs soient respectés. Contrairement à ce qu'affirment les requérants dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.227.428/XV-4005, ce système n'amène pas à conclure que lorsque le gouverneur est dans l'impossibilité de se prononcer en connaissance de cause, il doive s'abstenir de toute décision et que les réclamations soient implicitement rejetées.

En l'espèce, l'existence éventuelle de procurations irrégulières constitue un élément susceptible de mettre en cause la validité des élections. Sans information quant à l'état de l'instruction judiciaire sur ce point, il n'est pas possible de statuer sur une réclamation qui l'invoque. La disposition des éléments du dossier électoral est par ailleurs nécessaire pour pouvoir statuer sur la validité des élections.

Le 15 octobre 2018, au lendemain des élections, les documents électoraux ont été saisis par le juge d'instruction au Tribunal de première instance du Luxembourg, sans que le gouverneur ait pu y avoir accès ou s'en procurer des copies. Par deux courriers des 19 octobre et 7 novembre 2018, le gouverneur a, par l'intermédiaire des services compétents de l'administration wallonne, sollicité un accès aux documents électoraux saisis par le juge d'instruction. Il ressort du courrier du gouverneur adressé au Conseil d'État le 21 mars 2019 que les 8 novembre et 13 décembre 2018, puis les 13 et 28 février 2019, le gouverneur a pu consulter une partie du dossier électoral saisi, sans toutefois avoir accès à certaines pièces essentielles, tels les procès-verbaux des bureaux électoraux de Neufchâteau, qui répertorient les incidents survenus le jour des élections. À l'occasion de ces

consultations, le gouverneur a constaté qu'un nombre important de procurations émanaient de résidents de la maison de repos "Clos des seigneurs", mais a estimé qu'il lui était impossible de juger de leur régularité, expressément contestée dans les réclamations, sans procéder à "l'analyse des procès-verbaux d'audition des mandants et des mandataires". Sa demande d'accès au dossier de l'instruction formulée le 13 février 2019 a reçu une réponse négative, l'instruction étant toujours en cours. Après le communiqué de presse annonçant la clôture de l'instruction il a sollicité la restitution de l'ensemble du dossier électoral, ainsi qu'une copie du dossier répressif, en insistant sur l'urgence de cette demande. Il a été donné suite à cette demande en date du 28 mars 2019.

Le Gouverneur de la province de Luxembourg a dès lors bien été confronté à un événement imprévisible, irrésistible et indépendant de sa volonté, qui l'a empêché, jusqu'au 28 mars 2019, d'exercer ses missions juridictionnelles d'examen des réclamations introduites devant lui et de contrôle de la validité des élections communales qui se sont tenues le 14 octobre 2018 à Neufchâteau.

Le cas de force majeure auquel le gouverneur a ainsi été confronté a suspendu le délai de trente jours visé à l'article L4146-12, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Aucune décision implicite de rejet des réclamations introduites devant lui ne peut être déduite de l'écoulement de ce délai et les élections n'ont, dès lors, pas été validées, de sorte que le recours enrôlé sous le numéro A.227.045/XV-3960 est sans objet. Le conseil communal issu du scrutin du 14 octobre 2018 ne pourrait être installé qu'après la validation de l'élection par le Gouverneur de la province de Luxembourg.

Quant à la "décision interlocutoire" du 13 novembre 2018, elle ne fait que constater l'existence des circonstances de force majeure qui font obstacle à la poursuite de la procédure et imposent de reporter en conséquence l'examen de l'affaire.

Dans la mesure où ces circonstances sont établies, les requérants dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.227.428/XV-4005 n'ont pas intérêt à contester cet acte purement déclaratif. Les vices éventuels affectant sa motivation ou sa notification ne sont pas de nature à affecter l'existence du cas de force majeure et son effet suspensif sur le délai imparti au gouverneur pour statuer. Le recours est dès lors irrecevable.

Le Conseil d'État n'étant pas valablement saisi d'un recours visé à l'article L4146-15 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il ne peut se prononcer sur la validité des élections communales qui se sont tenues le 14 octobre 2018 à Neufchâteau.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Il n'y a pas lieu de statuer sur le recours enrôlé sous le numéro A.227.045/XV-3960.

Article 2.

Le recours enrôlé sous le numéro A.227.428/XV-4005 est rejeté.

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

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.