

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 259.783 du 17 mai 2024

A. 241.874/XV-5877

En cause : **O.B.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Louise LAPERCHE, avocate,
 rue Wiertz, 13
 4000 Liège,

contre :

1. la ville de Liège, représentée
 par son collège communal,
2. le bourgmestre de la ville de Liège,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Éric LEMMENS
 et Élisabeth KIEHL, avocats,
 boulevard de la Sauvenière, 68/2
 4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 mai 2024, le requérant demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

- « - l'article 5, alinéas 1 et 2, de l'arrêté du bourgmestre de la ville de Liège "portant des mesures de police relatives à l'affichage électoral dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du dimanche 9 juin 2024", daté du 29 avril 2024, notifiée par courriel du 30 avril 2024 et affichée aux valves communales à une date inconnue ;
 - la décision implicite de ne pas prévoir d'autres endroits pour l'affichage sur le domaine public que celui situé place du Commissaire Maigret à 4000 Liège »
- et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté et de cette décision implicite.

Dans la même requête, le requérant demande, à titre de mesures provisoires, que le Conseil d'État ordonne que la ville de Liège mette à disposition

des panneaux destinés à l’affichage électoral sur le domaine public, en nombre suffisant et répartis équitablement sur le territoire de la ville, selon la répartition qu’il indique (en référence aux lieux et modalités d’affichage arrêtés pour les élections communales et provinciales de 2018).

Il demande également de condamner la partie adverse à des astreintes de 1.000 euros par jour de retard à défaut d’exécution volontaire dans les cinq jours du prononcé de l’arrêt à intervenir

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 mai 2024, l’affaire a été fixée à l’audience du 16 mai 2024.

La partie adverse a informé le Conseil d’État et le requérant du retrait de l’acte attaqué par un courrier électronique du 14 mai 2024.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d’État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Louise Laperche, avocate, comparaisant pour le requérant, et M^e Mathilde Franssen, *loco* M^{es} Éric Lemmens et Elisabeth Kiehl, avocate, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d’État, a été entendu 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

Le requérant expose les faits de la manière suivante dans sa requête :

« 1. Les élections régionales, fédérales et européennes sont prévues pour le 9 juin 2024.

La période de prudence, relative aux dépenses électorales, a débuté le 9 février 2024.

2. Le 13 février 2024, le Gouverneur de la Province de Liège a adopté un arrêté de police portant, notamment, sur l’affichage électoral. Son article 2 énonce :

“Il sera interdit d’apposer des inscriptions, des affiches, de représentations picturales ou photographiques, des tracts et des papillons ou de faire usage de formes de publicité contemporaines tels que des dispositifs de projection d’images (p.e. des lasers, des vidéoprojecteurs), des nettoyeurs à haute pression et gabarits sur le domaine public, à l’exception de ces endroits qui sont explicitement destinés à l’affichage par les autorités communales. Pareille publicité électorale sur le domaine privé n’est autorisée qu’après l’autorisation préalable et écrite du propriétaire ou de l’usager”.

En cas de contravention, les affiches peuvent être saisies et confisquées, conformément aux articles 42 et 43 du Code pénal [article 6 de l’arrêté du Gouverneur]. Les contrevenants pourront, en outre, être sanctionnés des peines prescrites par l’article 1^{er} de la loi du 6 mars 1818 [article 7 de l’arrêté du Gouverneur].

En d’autres termes, il revient aux autorités communales d’indiquer les endroits destinés à l’affichage électoral, sur le domaine public, pour la campagne électorale en cours.

3. Pour la Province de Liège, pratiquement toutes les Villes et communes ont édicté un règlement de police, adopté par leur conseil communal, en indiquant plusieurs lieux d’affichage sur le territoire communal.

4. Le 29 avril 2024 à 9h53, Madame [C.S.], cheffe de groupe VERT ARDENT au conseil communal de Liège et candidate ECOLO aux élections de la Chambre des représentants comme 2^e suppléante, adresse un courriel au Bourgmestre de la Ville de Liège pour s’enquérir des lieux où l’affichage sera autorisé sur le domaine public.

Le 30 avril 2024 à 9h33, [le bourgmestre] de la Ville de Liège, répond en l’informant de l’adoption d’un arrêté à cette fin qu’il a signé ce 29 avril ».

Cet arrêté se lit comme suit :

« Le bourgmestre,

Objet : Arrêté portant des mesures de police relatives à l’affichage électoral dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du dimanche 9 juin 2024.

Vu le Code électoral ;

Vu la Nouvelle loi communale, notamment ses articles 133 et 135 ;

Vu l’arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 13 février 2024 portant diverses mesures de police dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024 ;

Considérant que le Gouverneur provincial est compétent en matière d’affichage et de maintien de l’ordre public durant la campagne électorale ; qu’il convient néanmoins de préciser l’arrêté précité en fonction des spécificités propres au territoire de la Ville de Liège ;

Considérant qu’il appert indispensable de prendre des mesures en vue d’interdire, dans le cadre des élections, certaines pratiques d’affichage et d’inscription ainsi

que de distribution ou encore l'abandon de tracts en tous genres sur la voie publique, de tels comportements constituant des atteintes à la tranquillité et à la propreté publiques ;

Considérant qu'il est tout aussi nécessaire, en vue de préserver la sûreté et la tranquillité publiques durant la période électorale, de prendre des mesures relatives à l'organisation de caravanes motorisées ou à l'usage de haut-parleurs, voire d'amplificateurs, dans le cadre des élections ;

Considérant qu'il ressort de l'organisation des précédentes élections les enseignements suivants dont il convient de tenir compte dans le cadre des élections du 9 juin 2024 :

- l'évolution technologique permet aux différents partis politiques de bénéficier d'une grande visibilité sans recourir à un dispositif d'affichage public tel qu'il a pu être mis en place à une époque.
- la gestion de l'affichage public à grande échelle présente un coût financier non négligeable et provoque de nombreuses difficultés opérationnelles pour les différents services de la Ville qui sont impliqués.
- la propagande électorale au moyen d'affiches imprimées est de nature à porter atteinte à la propreté publique et à l'environnement en raison de certains comportements inciviques.
- les messages et mentions extrêmes sont suivis par des campagnes de contre-affichage et d'arrachage, d'actes de vandalisme ainsi que de troubles à la sécurité ou à la tranquillité publique en raison notamment de confrontations directes ;

Considérant qu'il importe que des mesures de police appropriées soient promptement arrêtées et portées à la connaissance de tous les partis politiques pour prévenir les atteintes à l'ordre public dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024 ;

ADOpte l'arrêté portant des mesures de police relatives à l'affichage électoral dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024.

Article 1^{er}.

§ 1^{er} - Pour l'application du présent arrêté, il y a lieu d'entendre par :

Élection : scrutin politique relevant au moins de l'un des niveaux institutionnels suivant :

- Parlement européen
- Chambre des représentants.
- Parlement wallon.
- Parlement de la fédération Wallonie-Bruxelles.

Période électorale : intervalle de temps commençant à la date de la convocation des collèges électoraux aux élections et se terminant le jour même desdites élections.

§ 2 - Sans préjudice de toute autre réglementation, le présent arrêté est d'application pour les élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024.

Article 2.

Il est interdit d'abandonner des tracts et autres prospectus électoraux sur la voie publique.

Article 3.

Aucune affiche, aucun tract, aucune inscription ne peut inciter, ni expressément ni implicitement aux comportements tels que le racisme, la xénophobie ou l'homophobie, ni rappeler, directement ou indirectement, les principes directeurs des régimes totalitaires tels que le nazisme ou le fascisme.

Article 4.

Sont interdits, les dispositifs mobiles assimilables à un panneau électoral, tels que les remorques publicitaires, déposés ou stationnés sur la voie publique.

Article 5.

Un emplacement, pourvu de panneaux, est réservé pour l'affichage électoral, à l'exclusion de tout autre affichage électoral sur le domaine public.

L'emplacement visé à l'alinéa 1^{er} est localisé place du Commissaire Maigret, à 4000 Liège.

Les panneaux destinés à l'affichage électoral sont constitués chacun d'une double face. Ils sont répartis à concurrence d'un demi-panneau, divisé selon le sens vertical et mesurant 1.70 m de hauteur sur 0.75 m de largeur, par liste électorale.

Chaque liste électorale dispose sur les panneaux d'un espace identifié par le numéro y affiché, lequel correspond au numéro attribué à la liste électorale concernée lors du tirage au sort.

Les affiches électorales, identifiant ou non des candidats, ne peuvent être utilisées que si elles sont dûment munies du nom d'un éditeur responsable.

Sont exclues, les listes qui ne respectent pas les principes démocratiques énoncés notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste pendant la Seconde Guerre mondiale.

Sont également exclues, les listes ou les affiches faisant l'apologie de toute autre forme de génocide ou ne respectant pas les droits et libertés garantis par la Constitution ou les conventions auxquelles le Royaume de Belgique est partie.

Article 6.

L'affichage électoral sur les panneaux publics mis à disposition en application de l'article 5 est assuré par chaque liste électorale dans le strict respect notamment des dispositions du présent arrêté.

Article 7.

La Police locale est expressément chargée : d'assurer la surveillance des lieux et endroits publics jusqu'au lendemain des élections, de dresser procès-verbal en cas de manquement aux dispositions du présent arrêté.

Elle pourra faire procéder, au titre des mesures d'office, à l'enlèvement ou suppression de toute affiche, tract, ou inscription dont l'apposition a été faite en violation notamment des présentes dispositions.

Article 8.

Il est procédé à l'affichage du présent arrêté sera aux endroits suivants :

- Hôtel de Ville (valves), place du Marché,
- Place du Commissaire Maigret,
- Hôtel de Police, rue Natalis,
- Tous les Commissariats de Police répartis sur le territoire de la Ville de Liège.

[...] ».

IV. Désignation de la partie adverse

Le bourgmestre de la ville de Liège a adopté l'arrêté attaqué en qualité d'organe de la commune. Il y a lieu de le mettre hors de cause.

V. Décision de retrait

Par un courrier électronique du 14 mai 2024, le conseil de la partie adverse a communiqué une décision du même jour par laquelle le bourgmestre de la Ville de Liège retire son arrêté du 29 avril 2024.

Cette décision se lit comme suit :

« Vu le Code électoral ;

Vu la Nouvelle loi communale et notamment ses articles 133 et 135 ;

Vu l'arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 13 février 2024 portant diverses mesures de police dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024 ;

Revu son arrêté du 29 avril 2024 portant des mesures de police relatives à l'affichage électoral dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024 ;

Considérant qu'il convient que les mesures édictées dans l'arrêté du 29 avril 2024 susvisé puissent revêtir une portée générale ;

Qu'une telle portée générale ne peut toutefois leur être conférée que par un acte du conseil communal en vertu de sa compétence réglementaire ordinaire, ou du Bourgmestre en vertu de sa compétence réglementaire exceptionnelle ;

Considérant par ailleurs qu'il apparaît judicieux de prévoir, en plus du site place du Commissaire] Maigret, à 4000 Liège, des sites supplémentaires susceptibles d'accueillir des panneaux d'affichage électoral, tout en veillant à ce que l'ordre public soit garanti autour de ceux-ci ;

Considérant qu'il est admis que l'autorité administrative est en droit de retirer un acte créateur de droits mais entaché d'une irrégularité, durant le délai de 60 jours prescrit pour former un recours contre ledit acte devant le Conseil d'État ou, en cas de recours au Conseil d'État, jusqu'à la clôture des débats ;

Considérant que l'ensemble des délais précités n'est pas échu, de sorte qu'il est conforme au principe de bonne administration de procéder au retrait de l'arrêté susvisé avant d'envisager sa réfection,

RETIRE l'arrêté du 29 avril 2024 portant des mesures de police relatives à l'affichage électoral dans le cadre des élections du Parlement européen, de la Chambre des Représentants, du Parlement de Région et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui se dérouleront le dimanche 9 juin 2024.

Article 1

Le présent arrêté entre en vigueur dès sa signature et sort ses effets à compter du 29 avril 2024.

Article 2

Un recours contre la présente décision peut être déposé par voie de requête au Conseil d'État (rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles) endéans les 60 jours de sa notification et suivant les formes prescrites par les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État.

Article 3

Copie du présent arrêté sera adressée :

- à Monsieur le Chef de Corps de la Police locale de Liège,
- aux différents partis politiques prenant part aux élections du 9 juin 2024 ».

À l'audience, le requérant a indiqué que, selon lui, seul le premier acte attaqué avait été retiré par la partie adverse, mais que la décision implicite de ne pas prévoir d'autres endroits pour l'affichage sur le domaine public que celui situé place du Commissaire Maigret à 4000 Liège, subsistait. Il a indiqué ne pas pouvoir « se satisfaire du retrait ». Il a dès lors maintenu sa demande de suspension de l'exécution du second acte attaqué et sa demande de mesures provisoires.

La partie adverse a demandé d'acter le retrait de l'acte attaqué. Interrogée sur ses intentions quant à la réfection prochaine de l'acte, elle a indiqué qu'une quinzaine de sites d'affichages avaient été identifiés et que la liste des sites d'affichages serait confirmée par le prochain conseil communal.

VI. Demande de suspension

VI.1. Non-paiement des droits de rôle et de la contribution

En application de l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux

administratif du Conseil d'État et des articles 4, § 4, et 5 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, l'introduction d'une demande de suspension donne lieu au paiement d'un droit de 200 euros et d'une contribution de 24 euros.

En l'espèce, le requérant n'a pas payé le droit de rôle et la contribution dus pour l'introduction de sa demande de suspension.

Interpelé, à l'audience, sur la circonstance que l'unique versement de 224 euros reçu portait la communication correspondant à celle de la demande de mesures provisoires, le requérant a indiqué que, dans ce cas, la demande de suspension n'était « pas enrôlable », mais que la demande de mesures provisoires était maintenue.

VI.2. Examen

L'article 71, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité prévoit que les droits et la contribution sont acquittés par un virement ou un versement sur le compte bancaire ouvert auprès du service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme compétent pour percevoir les droits et la contribution qui sont à payer dans le cadre d'une procédure introduite devant le Conseil d'État. L'article 71, alinéa 2, dispose qu'à cette fin, le greffier en chef adresse au débiteur une formule de virement portant une communication structurée permettant d'imputer le paiement à l'acte de procédure auquel il se rapporte. Selon l'alinéa 3 de cette disposition, lorsqu'une demande de suspension ou de mesures provisoires est introduite selon la procédure d'extrême urgence, la formule de virement est jointe à l'ordonnance de fixation et la preuve qu'un ordre de virement a été donné ou qu'un versement a été effectué est déposée à l'audience. Si cette preuve n'a pas été apportée avant la clôture des débats, la demande est rejetée.

Dès lors, conformément à l'article 71, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, la demande de suspension d'extrême urgence doit être rejetée.

VII. Demande de mesures provisoires et d'astreintes

VII.1. Argumentation de la partie requérante

Le requérant formule une demande de mesures provisoires et d'astreintes en ces termes :

- « 37. En vertu de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le requérant sollicite de Votre Conseil qu'il ordonne des mesures nécessaires afin de sauvegarder ses intérêts.

Ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à condition qu'il existe une (extrême) urgence et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

Ces deux conditions ont déjà été exposées ci-avant : il y est renvoyé intégralement.

38. Vu l'imminence du scrutin électoral et le fait que la campagne électorale batte déjà son plein, le requérant estime nécessaire pour préserver ses intérêts que Votre Conseil puisse ordonner à la Ville de Liège de prévoir plusieurs lieux d'affichage, répartis équitablement sur le territoire communal.

Une telle répartition avait déjà eu lieu lors des dernières élections communales et provinciales en 2018.

Pas moins de 33 lieux d'affichages avaient alors été arrêtés, répartis sur tout le territoire. Ces lieux sont visés en annexe au règlement du 26 juin 2018 de police et d'administration générale relatif à l'affichage électoral [...].

Dès lors que le temps presse, le requérant demande que les 33 mêmes lieux soient repris pour apposer les panneaux où l'affichage électoral est autorisé sur le domaine public.

Il s'agit d'un nombre tout à fait raisonnable, dès lors que le territoire de la Ville fait plus de 68 km² : cela fait donc environ un panneau pour un peu plus de 2 km².

39. Le requérant craint, cependant, que la Ville n'exécute pas volontairement ni l'arrêt de suspension, ni ces mesures provisoires.

En effet, faut-il rappeler que la partie adverse a attendu le 29 avril 2024 pour arrêter le lieu où l'affichage électoral était autorisé sur le domaine public, alors que la plupart des autres communes de la Province avaient déjà adopté de tels règlements dès le moins de février, à la suite de l'arrêt du Gouverneur.

Vu la date très rapprochée des élections et le préjudice important pouvant résulter d'une non-exécution volontaire de l'arrêt à intervenir, le requérant demande que l'arrêt soit accompagné d'astreintes de 1.000 euros par jour de retard, si dans les cinq jours du prononcé de l'arrêt de Votre Conseil, la partie adverse ne s'est pas exécutée.

40. Cette demande est fondée. ».

VII.2. Examen

Depuis la loi du 20 janvier 2014, portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, la demande de mesures provisoires ne doit plus être l'accessoire de la demande de suspension. Le rejet de la demande de suspension, en raison de l'absence de paiement des droits de rôle, n'entraîne donc pas d'office le rejet de la demande de mesures provisoires, pour laquelle les droits de rôle ont été acquittés. Il demeure toutefois que ces mesures ne peuvent être

ordonnées que dans les conditions définies à l’articles 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

En application de cette disposition, toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l’affaire peuvent être ordonnées si deux conditions sont réunies, à savoir une urgence incompatible avec le délai de traitement de l’affaire en annulation et l’existence d’au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l’annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l’hypothèse d’un recours en suspension d’extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l’affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

En l’espèce, la partie adverse a retiré la décision de ne désigner qu’un site d’affichage électoral sur le domaine public et annoncé qu’elle entendait procéder à sa réfection en prévoyant des sites d’affichages supplémentaires. La décision de retrait du 14 mai 2024 est en effet notamment motivée par la considération qu’il « apparaît judicieux de prévoir, en plus du site place [Commissaire] Maigret, à 4000 Liège, des sites supplémentaires susceptibles d’accueillir des panneaux d’affichage électoral, tout en veillant à ce que l’ordre public soit garanti autour de ceux-ci ». Il en résulte que, tant la décision explicite que le requérant identifie comme un premier acte attaqué, que la décision implicite qu’il identifie comme un second acte attaqué, ont été retirées. En conséquence, le recours en annulation n’a, à ce jour, plus d’objet.

Étant donné la proximité des élections européennes, fédérales et régionales, il s’impose que la partie adverse exécute au plus vite l’arrêté du Gouverneur du 13 février 2024, en prévoyant des sites destinés à l’affichage électoral sur le domaine public. En l’absence d’objet sur lequel il reste à statuer dans le cadre du recours en annulation, une mesure consistant à lui ordonner de ce faire dans un délai précis ne consisterait toutefois pas en une mesure provisoire en vue de sauvegarder les intérêts des parties et des personnes qui ont intérêt à la solution de l’affaire, dans l’attente de l’arrêt d’annulation.

De surcroît, la mesure sollicitée par le requérant, visant à ordonner de mettre à disposition des panneaux d’affichage électoral sur des sites identifiés et selon des modalités précises, constituerait une ingérence dans le pouvoir d’appréciation discrétionnaire de l’autorité administrative et excèderait les compétences du juge administratif statuant en référé.

La demande de mesures provisoires et d’astreintes doit être rejetée.

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

Article 1^{er}.

Le bourgmestre de la ville de Liège est mis hors de cause.

Article 2.

Les demandes de suspension d'extrême urgence, de mesures provisoires et d'astreintes sont rejetées.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 17 mai 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart