

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.210 du 31 janvier 2025

Élections communales d'Ans

A. 243.662/VIII-12.780

En cause : 1. Palmerio **OBILI**,
 2. Henri **HUYGEN**,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Philippe VANLANGENDONCK, avocat,
 avenue Louise 65
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 décembre 2024, les parties requérantes saisissent le Conseil d'État d'un « recours en annulation pour irrégularités constatées dans le cadre des élections communales et provinciales du 13 octobre 2024 (ville d'Ans et district de Saint-Nicolas) [c]ontre la décision prise par le conseil des élections locales en date du 25 novembre 2024 dont [elles] ont eu connaissance le 29.11.2024 », et sollicitent « l'annulation de la[dite] décision ».

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 76bis de la loi électorale communale' a été publié au *Moniteur belge* du 10 décembre 2024.

Le délai durant lequel doit être affiché à la commune l'avis visé par l'article 5, alinéa 3, dudit arrêté royal du 15 juillet 1956 a débuté le lundi 9 décembre 2024 pour se clôturer le mardi 17 décembre 2024.

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 20 décembre 2024, avec le dossier de l'élection.

Aucun mémoire n'a été transmis dans les délais impartis.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 8 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, précité.

L'ordonnance de fixation du 15 janvier 2025 et le rapport ont été notifiés aux parties.

L'affaire a été fixée à l'audience du 24 janvier 2025.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Philippe Vanlangendonck, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, a été entendu en ses observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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

1. Les parties requérantes se sont présentées aux élections communales organisées à Ans le 13 octobre 2024, respectivement comme candidat tête de liste et troisième candidat sur la liste n° 8 « Collectif Citoyen ».

2. À l'issue du scrutin, ladite liste, qui compte 17 candidats pour 29 sièges à pourvoir, n'obtient aucun siège.

3. Le 21 octobre 2024, les parties requérantes introduisent une réclamation auprès du Conseil des élections locales à l'encontre du résultat de cette élection communale.

4. Le même jour, le second requérant saisit le même Conseil des élections locales d'une réclamation à l'encontre du résultat de l'élection provinciale pour le district de Saint-Nicolas.

5. Le 25 novembre 2024, le Conseil des élections locales rejette la réclamation conjointe susvisée et valide les résultats de l'élection de la commune de Ans, dans les termes suivants :

« Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, spécialement les articles L4146-23/5, L4146-23/7 et L4146-23/9, tels que modifiés par le décret du 1^{er} juin 2023 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2024 portant sur la classification des communes en exécution de l'article L1121-3, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, en fonction des chiffres de population arrêtés à la date du 1^{er} janvier 2024 ;

Vu le procès-verbal de l'élection qui a eu lieu le 13 octobre 2024, dans la Ville d'Ans, pour le renouvellement du Conseil communal (29 sièges), en exécution de l'article L4124-1, § 1^{er}, dudit Code ;

Vu les actes de présentation des candidatures et les déclarations d'acceptation des candidats ;

Vu le recensement des votes, consigné audit procès-verbal ;

Attendu qu'en conséquence, le bureau communal a arrêté ce qui suit :

la liste n° 1 (ECOLO) obtient 1 siège ;
la liste n° 2 (LES ENGAGÉS) obtient 4 sièges ;
la liste n° 3 (PS) obtient 16 sièges ;
la liste n° 5 (MR) obtient 8 sièges ;
la liste n° 8 (Collectif Citoyen) n'obtient pas de siège ;
la liste n° 9 (DéFI) n'obtient pas de siège.

Vu la réclamation introduite le 21 octobre 2024 par Henri HUYGEN et Palmerio OBILI ;

Attendu qu'en vertu de l'article L4146-6, § 2, le Conseil des élections locales a examiné les éventuels conflits d'intérêt de ses membres et qu'il ressort de cet examen qu'aucun conflit d'intérêt n'a été constaté ;

Attendu que la présente requête a été introduite dans le respect des formes et délais prescrits par l'article L4146-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

Attendu qu'au-delà des conditions de formes et de délais, il y a lieu d'examiner la qualité des réclamants à agir et à introduire la présente réclamation ;

Attendu qu'en exécution de l'article L4146-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, "tout candidat, élu ou non, déclaré suppléant ou non, peut introduire une réclamation contre les élections" (voir C.E. - arrêt Élections de Huy n° 167.371 du 31 janvier 2007) ;

Que "la qualité de candidat à l'exclusion de celle d'électeur permet de contester la validité de l'élection communale" (voir C.E. - arrêt Élections de Liège n° 167.820 du 14 février 2007) ;

Attendu toutefois que par application de la jurisprudence du Conseil d'État, il incombe pour les candidats non élus qu'ils démontrent à travers les moyens qu'ils

exposent, outre l'existence d'irrégularités concrètes et effectives ayant eu une influence sur l'ordre des élus ou la répartition des sièges, le fait que lesdites irrégularités, à les supposer établies, ont influencé la répartition des sièges à leur détriment (voir C.E. - arrêt Élections de Farciennes n° 91.922 du 28 décembre 2000) ou à celui de leur liste (voir C.E., arrêt Élections de Frasnes-lez-Anvaing n° 93.710 du 2 mars 2001) ;

Que les requérants, candidats à l'élection sur la liste *Collectif Citoyen*, ont dès lors la qualité requise pour contester les résultats de l'élection ;

Que la requête est dès lors recevable ;

Vu le mémoire en intervention déposé contre récépissé au SPW Intérieur et Action sociale le 30 octobre 2024 par le collège communal d'Ans ;

Considérant que ce mémoire a été déposé dans les formes et délais prévus par l'article L4146-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mais qu'il émane de l'institution communale et non pas d'un candidat ; que suivant la jurisprudence du Conseil d'État, dans son arrêt n° 93.713 du 2 mars 2001, Élections communales de Flémalle, la commune en tant que telle n'a pas intérêt à intenter une action pour ou contre la validation des élections communales et que les organes de la commune n'ont pas, en tant que tels, à prendre parti à cet égard, justifiant l'irrecevabilité du mémoire tel que déposé ; qu'il convient, en conséquence, de déclarer ce mémoire irrecevable ;

Vu le mémoire en intervention déposé contre récépissé au SPW Intérieur et Action sociale le 30 octobre 2024 par [G. P.] ;

Considérant que ce mémoire a été déposé dans les formes et délais prévus par l'article L4146-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et que l'intervenant était candidat à l'élection sur la liste PS ; qu'il est donc recevable ;

Vu l'arrêt du Conseil d'État n° 260.965 prononcé le 8 octobre 2024 concernant l'affichage électoral dans la Ville d'Ans ;

Vu le rapport d'instruction et la proposition de décision émanant du SPW Intérieur et Action sociale ;

Considérant dans un premier temps que les réclamants soulèvent divers moyens relatifs à un potentiel non-respect de la réglementation en matière d'affichage électoral ;

Considérant ensuite qu'ils invoquent un moyen lié à de prétendues infractions découlant du Code de déontologie et d'éthique de la Société wallonne du Logement ; que les griefs ont trait à de potentiels conflits d'intérêts entre les membres du conseil d'administration d'une société de logement public (Société de Logement du Plateau) et leur qualité de candidat sur la liste n° 3, PS ; que, selon ce moyen, les actions menées au sein de cette société s'apparenteraient à des actions de campagne électorale de certains candidats de la liste n° 3 ;

Considérant que les requérants postulent l'annulation de l'élection communale d'Ans et s'estiment avoir été lésés par ces différents moyens ;

Considérant que le Conseil des élections locales n'est pas compétent pour juger du respect des règles déontologiques par les membres du conseil d'administration d'une société de logement public ; que, de la même manière, il ne dispose pas d'une compétence expresse en matière de contrôle des dispositions en lien avec l'affichage électoral et, plus généralement en lien avec le déroulement de la propagande électorale ;

Considérant que le contrôle du respect de ces dispositions relève de la Commission de contrôle des dépenses électorales et des communications du Parlement wallon ;

Considérant que ce contrôle ne relève de la compétence du Conseil des élections locales que s'il peut être établi que les irrégularités dénoncées auraient été susceptibles d'influencer la répartition des sièges ;

Considérant qu'en l'espèce, les requérants ne démontrent en rien en quoi les irrégularités soulevées, quand bien même elles seraient établies, auraient influencé les résultats au détriment de leur liste ;

Considérant qu'il faut, pour justifier l'annulation de l'élection, que les irrégularités commises soient susceptibles de modifier la répartition des sièges entre les listes, c'est-à-dire qu'il soit plausible que les irrégularités aient pu avoir pareille répercussion ;

Considérant que les réclamants ne démontrent pas de manière admissible que les irrégularités alléguées aient influencé ou pu influencer la répartition des sièges ;

Qu'en conséquence, la réclamation est recevable, mais non fondée.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : La réclamation introduite le 21 octobre 2024 par Henri HUYGEN et Palmerio OBILI est recevable, mais non fondée.

Article 2 : Les résultats de l'élection communale du 13 octobre 2024, dans la Ville d'Ans, sont validés.

[...] ».

Il s'agit de la décision dont les parties requérantes interjettent appel à l'appui du présent recours, sur la base des articles 76*bis* de la loi électorale communale et L4146-23/12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

6. Par une décision distincte du même jour, le Conseil des élections locales rejette la réclamation du second requérant introduite à l'encontre du résultat de l'élection provinciale pour le district de Saint-Nicolas.

IV. La requête

Les parties requérantes, assistées d'un avocat, soutiennent que les élections communales organisées le 13 octobre 2024 dans la ville d'Ans « se sont déroulées dans un cadre marqué par des irrégularités substantielles. Ces anomalies, qui ont concerné tant le processus d'affichage électoral que les dépenses de campagne et l'intégrité des instances décisionnelles, ont gravement compromis la sincérité et l'égalité du scrutin ».

Elles dénoncent les « principaux griefs » suivants et leurs « conséquences sur le scrutin » :

« a) Violations en matière d’affichage électoral :

- Affichage massif du Parti Socialiste (pS) et du Mouvement Réformateur (MR) sur des biens publics interdits, notamment :
 - Poteaux d’éclairage, clôtures AIDE, terrains publics, clôtures SNCB, et une conciergerie dépendant de la régie communale des sports.
 - Véhicule publicitaire *Cargo Master Renault* (appartenant à l’ASBL NEPTUNE) utilisé à des fins politiques par des candidats du PS, en violation des statuts de l’ASBL et des règles locales de stationnement publicitaire.
- Affichages illégaux sur des clôtures appartenant à des entrepreneurs ou situées sur le domaine public, sans preuve d’autorisation préalable (contraires à l’article 9, section 3, du règlement de police communal d’Ans).

b) Dysfonctionnements liés au règlement communal :

- Annulation tardive (à deux jours du scrutin) d’un règlement communal sur l’affichage, empêchant une répartition équitable des espaces réservés aux petites listes comme *Collectif Citoyen*.

c) Intervention partisane des instances compétentes :

- Les décisions défavorables du Conseil des élections locales ont été votées exclusivement par les cinq gouverneurs provinciaux, tous affiliés politiquement. Cela pose un problème d’impartialité, ces derniers étant juges et parties.
- Les mémoires en réponse de la Ville d’Ans et du candidat [G. P.] (PS) contiennent des fausses réponses non analysées ni réfutées dans les arrêtés finaux.

d) Manquements aux obligations de neutralité des administrateurs publics :

- Comportements contraires au code d’éthique de la SWL (Société Wallonne du Logement) par deux administrateurs de la société locale de logements sociaux (SLP), dont un affichant ouvertement des positions politiques dans les cités sociales.

e) Infractions dans les dépenses électorales :

- Discordances constatées dans les documents de déclaration des dépenses électorales des listes du PS et du MR, laissant présumer des infractions potentielles ».

Elles estiment que ces irrégularités « ont eu un impact direct sur la visibilité de [leur] liste *Collectif Citoyen*, affectant [leur] capacité à communiquer avec les électeurs et influencer les résultats » et précisent : « nous avons manqué l’obtention d’un siège de conseiller communal à 1,5 %, un résultat que ces manquements ont indéniablement biaisé ». Elles invoquent par ailleurs les « moyens » suivants :

« Moyen 1 : Atteinte à la sincérité et à l’égalité du scrutin

- Fondement légal : Article L4136-1 du CDLD ; Articles 10 et 11 de la Constitution belge.
- Argumentation : Les affichages illégaux massifs par le PS et le MR, combinés à l'absence de respect des règles sur les autorisations écrites, ont créé une situation de déséquilibre manifeste en leur faveur, violant ainsi l'égalité entre candidats. La modification tardive du règlement communal a empêché une application équitable de la réglementation.

Moyen 2 : Partis pris des instances décisionnelles

- Fondement légal : Article 6 de la CEDH (impartialité du juge) ; Article 10 de la Constitution belge.
- Argumentation : La validation des élections par un Conseil des élections locales composé de cinq gouverneurs affiliés politiquement compromet l'impartialité de cette instance. Ces gouverneurs, tous membres de partis présents dans l'élection, ont pris des décisions en leur faveur, constituant une atteinte au principe d'indépendance du processus électoral.

Moyen 3 : Manquements à la neutralité des administrateurs publics

- Fondement légal : Code d'éthique et de déontologie de la SWL, article L4132-2 du CDLD.
- Argumentation : Les deux administrateurs de la société locale de logements sociaux ont utilisé leur position pour promouvoir des intérêts partisans dans les cités sociales, ce qui viole leur obligation de neutralité et influence indûment les électeurs vulnérables.

Moyen 4 : Absence de contrôle effectif des infractions électorales

- Fondement légal : Articles 14 et 15 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ; article L4136-1 du CDLD.
- Argumentation : Les infractions d'affichage, bien que massivement documentées, n'ont pas été prises en compte par les instances compétentes. Cette absence de contrôle effectif a entaché la régularité du scrutin ».

Enfin, dans le dispositif de leur requête – et partiellement au point II de celle-ci -, elles sollicitent du Conseil d'État :

- « 1. [...] d'annuler la décision prise par le Conseil des élections locales en date du 25 novembre 2024 dont [elles] ont eu connaissance le 29.11.2024
2. À titre principal, l'annulation des élections communales et provinciales du 13 octobre 2024 dans la Ville d'Ans et le district de Saint-Nicolas, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article L4136-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).
3. À titre subsidiaire, l'organisation d'un nouveau scrutin local exempt de partialité et encadré par les règles garantissant une égalité stricte entre les listes en présence.
4. À titre additionnel, un audit indépendant des pratiques d'affichage et des dépenses électorales des listes concernées (PS et MR) ainsi qu'une évaluation des instances impliquées dans le contrôle des élections.
5. La condamnation de l'autorité défenderesse aux frais et dépens de la procédure ».

V. Compétence du Conseil d'État au contentieux des élections locales

La compétence du Conseil d'État relevant de l'ordre public, elle doit être examinée d'office.

En vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), il est institué un Conseil des élections locales chargé de statuer sur les recours contre les élections communales et provinciales et de valider celles-ci (art. L4146-6. § 1^{er}). Un recours non suspensif est ouvert au Conseil d'État dans les huit jours de la notification de la décision du Conseil des élections locales lorsque, comme en l'espèce, celui-ci n'annule pas l'élection en première instance. La procédure propre à ce recours *sui generis* est organisée par 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 76bis de la loi électorale communale' et, lorsqu'il est saisi d'un tel recours, le Conseil d'État statue non pas au contentieux de l'annulation visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), mais comme juge d'appel statuant au contentieux de pleine juridiction en vertu de l'article 16, 1^o, desdites lois coordonnées. Dans le cadre de ce recours en réformation, l'arrêt du Conseil d'État se substitue à la décision du Conseil des élections locales et vide la contestation dont il est saisi. Lorsqu'il statue comme juge d'appel au contentieux de pleine juridiction sur le fondement des articles 76bis de la loi électorale communale et 16, 1^o, des lois coordonnées, le Conseil d'État ne peut qu'exclusivement valider (le cas échéant en modifiant la répartition des sièges) ou annuler les élections communales et, dans cette dernière hypothèse, uniquement « pour cause d'irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes » (CDLD, art. L4146-23/5).

Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, l'effet dévolutif du recours introduit sur la base des dispositions susvisées implique, notamment, que seuls les moyens régulièrement soulevés devant le premier juge, en l'espèce le collège juridictionnel, sont recevables devant le Conseil d'État, sous la seule réserve de ceux dont la partie requérante n'aurait pas pu avoir connaissance à ce moment. Dans le cadre du contentieux de pleine juridiction, c'est en effet la réclamation introduite en première instance qui circonscrit le litige, lequel ne peut être ultérieurement étendu ni quant à son objet ni quant aux irrégularités dénoncées. Selon la même jurisprudence, l'annulation des élections ne peut, partant, être demandée à l'appui du recours au Conseil d'État si elle n'a pas été demandée dans la réclamation dont il est saisi en appel.

VI. Appréciation en l'espèce

Compte tenu de ce qui vient d'être exposé au point V, il apparaît d'emblée que les parties requérantes sollicitent l'annulation de la décision prise par le Conseil des élections locales le 25 novembre 2024 dont elles indiquent avoir eu connaissance le 29 novembre suivant et, dans le dispositif de leur requête, elles demandent « à titre principal, l'annulation des élections communales et provinciales du 13 octobre 2024 dans la ville d'Ans et le district de Saint-Nicolas, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article L4136-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ».

Nonobstant le fondement identifié et les termes utilisés dans la requête et dans son dispositif, il résulte de ses développements que celle-ci doit être appréhendée comme cristallisant le recours visé aux articles L4146-23/12 du CDLD et 76*bis* de la loi électorale communale. La demande est donc sans objet en ce qu'elle postule l'annulation de la décision susvisée « conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

Il ressort encore de la requête que les parties requérantes critiquent « la » décision du Conseil des élections du 25 novembre 2024, soit la décision susvisée relative à l'élection communale de la ville d'Ans, seule annexée à leur recours. Dès lors que l'article 3 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 stipule que « la partie requérante joint à sa requête une copie de la décision d[u Conseil des élections locales] dont il est appelé », l'annulation postulée n'est recevable qu'en son premier objet, soit en ce qu'elle vise les résultats de l'élection communale de la ville d'Ans.

Par ailleurs, il ne peut être donné suite à la demande des parties requérantes, en ce qu'elle se donne pour objets « l'organisation d'un nouveau scrutin local exempt de partialité et encadré par des règles garantissant une égalité stricte entre les listes en présence » et « un audit indépendant des pratiques d'affichage et des dépenses électorales des listes concernées (PS et MR) ainsi qu'une évaluation des instances impliquées dans le contrôle des élections », dès lors que ces postes sont étrangers à l'annulation de l'élection communale du 13 octobre 2024.

En ce qui concerne l'allégation de « manquements à la neutralité des administrateurs publics » (quatrième grief et troisième moyen), les parties requérantes, assistées d'un avocat, n'exposent pas le moindre élément permettant de constater que les manquements qu'elles invoquent à ce propos auraient influencé la répartition des sièges au détriment de leur liste.

Les premier et deuxième griefs (« violations en matière d’affichage électoral » et « dysfonctionnements liés au règlement communal ») ainsi que les premier et quatrième moyen (« atteinte à la sincérité et à l’égalité du scrutin » et « absence de contrôle effectif des infractions électorales ») concernent l’affichage pré-électoral. Force est toutefois de constater que les parties requérantes n’exposent pas davantage le moindre début d’argumentation permettant de constater que les irrégularités qu’elles dénoncent à ce propos, à les supposer avérées, auraient influencé la répartition des sièges au détriment de leur liste en ce qu’elles auraient eu pour conséquence qu’elles « auraient manqué l’obtention d’un siège de conseiller communal à 1,5% », cette affirmation n’étant ni expliquée ni *a fortiori* étayée dans la requête.

Enfin, l’effet dévolutif du recours introduit sur la base des dispositions précitées implique que les éventuelles irrégularités qui auraient été commises devant le premier juge ne peuvent constituer un moyen d’annulation des élections devant le Conseil d’État. , Le deuxième moyen (« parti pris des instances décisionnelles ») et le troisième grief (« intervention partisane des instances compétentes ») sont irrecevables dès lors qu’ils visent de prétendues irrégularités attribuées au Conseil des élections locales. Il en va de même du cinquième grief (« infractions dans les dépenses électorales ») dès lors que celui-ci n’a pas été soulevé en première instance devant le Conseil des élections locales et qu’en tout état de cause, une prétendue violation des règles applicables en matière de dépenses électorales peut, éventuellement, constituer une cause de déchéance d’un mandat mais non une cause d’annulation des élections.

Il n’y a, en conséquence, pas lieu d’annuler les élections.

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

Article unique.

Les élections communales qui ont eu lieu le 13 octobre 2024 à Ans sont validées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 31 janvier 2025, par la VIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux