

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.064 du 24 avril 2025

A. 242.092/VIII-12.775

En cause :            **S. C.**,  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>e</sup> Kris WAUTERS, avocat,  
                              chaussée de La Hulpe 187  
                              1170 Bruxelles,  
  
                              contre :  
  
                              **l'État belge**, représenté  
                              par le ministre de l'Intérieur,  
                              ayant élu domicile chez  
                              M<sup>e</sup> Nicolas BONBLED, avocat,  
                              boulevard Bischoffsheim 33  
                              1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 5 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 18 avril 2024 du bureau principal de collège français rejetant l'acte de présentation de candidature introduit par [A. J.], notamment au nom de la partie requérante, dans le cadre de l'élection du Parlement européen le 9 juin 2024 ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 avril 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Kris Wauters, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Baptiste Appaerts, *loco* M<sup>e</sup> Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint, a été entendu 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. La requérante est de nationalité roumaine et accepte de se présenter aux élections du Parlement européen en Belgique, le 9 juin 2024, sur la liste francophone du parti politique « Volt Belgique », enregistré sous le nom « Volt Europa ».

2. Le 28 octobre 2023, elle est désignée candidate tête de liste pour cette liste, aux côtés entre autres de son colistier, A. J., placé deuxième.

3. Le 13 avril 2024, ce dernier introduit l'acte de présentation des candidats pour la liste Volt Europa auprès du bureau principal de collège électoral français pour l'élection du Parlement européen.

4. Le même jour, la requérante et A. J. adressent un courrier rédigé en ces termes au président du bureau principal, C. D. :

« Cher Président du Bureau Électoral Belge pour la circonscription francophone,

La loi électorale actuelle stipule que pour participer aux élections du Parlement européen en Belgique, les candidats doivent présenter soit 5 000 signatures de citoyens, soit 5 signatures de députés, quel que soit l'endroit où ils résident en Belgique. Cependant, les populations de la Flandre et de la Wallonie sont différentes et le nombre de parlementaires diffère également d'une région à l'autre, avec près de 40 députés en moins du côté francophone.

Cela signifie que la loi n'est pas proportionnelle et qu'elle rend plus difficile l'accès aux élections pour des candidats tels que nous de participer aux élections du Parlement européen dans la circonscription francophone que si nous étions dans la circonscription néerlandophone. Ainsi, pour que nos droits politiques soient respectés et que nous ayons un droit égal de participer aux élections, nous demandons une exemption de l'application complète de l'exigence d'un minimum

de 5 signatures de membres du Parlement et nous aimerions vous demander d'accepter notre dossier avec moins de signatures, étant donné le nombre beaucoup plus restreint de parlementaires disponibles.

En outre, la tête de liste de Volt Europa est [la requérante]. [La requérante] est une citoyenne européenne non belge dont le droit de se présenter aux élections européennes dans son pays de résidence, notamment la Belgique, découle directement des Traités européens et ne peut être violé par une législation nationale qui manque de proportionnalité.

Sur cette base, nous vous demandons de bien vouloir accepter nos candidatures et de nous permettre d'exercer nos droits politiques en nous présentant aux élections européennes de juin 2024 ».

5. Le 15 avril 2024, le bureau principal de collège décide d'écarter la liste « Volt Europa » de la liste provisoire des candidats pour le collège électoral français, au motif de l'absence du nombre requis de signatures fixé à 5.000 électeurs ou 5 élus sortants.

6. Le 16 avril 2024, P. B., le secrétaire du bureau principal de collège informe A. J., déposant de l'acte de présentation des candidatures, de la décision de rejet prise la veille :

« [...]

Je suis aux regrets de vous annoncer que le bureau principal de Collège français pour l'élection du Parlement européen du 9 juin 2024 a écarté votre liste au motif de l'absence du nombre requis de signatures (5000 électeurs ou 5 élus sortants).

Une communication officielle vous parviendra par lettre recommandée.

Je souhaitais déjà vous en avertir.

[...] ».

7. Le 17 avril 2024, à 9 h 46, P. B. communique à A. J. la copie scannée de la notification du rejet de candidatures, en indiquant qu'elle lui est également transmise par un pli recommandé du même jour.

8. À 12 h 03, A. J. envoie un courriel à P. B. dans lequel il indique ce qui suit :

« [...]

Je vous remercie de me confirmer l'enregistrement de mon dossier. Je comprends qu'il y a eu des erreurs dans ce que nous vous avons soumis. Je vous présente mes excuses et vous prie de bien vouloir nous accorder un délai jusqu'à la fin de la journée de jeudi, conformément aux dispositions légales, pour corriger notre dossier.

Je voudrais faire appel de la décision prise dans les locaux de la plate-forme qui n'a pas fonctionné les deux jours précédant la date limite, de sorte que les membres du Parlement qui avaient dit qu'ils signeraient ne sont pas arrivés à le faire le samedi matin.

Merci de nous offrir la fenêtre légale de 48 heures pour corriger notre dossier de candidature.

[...] ».

9. À 12 h 58, P. B. répond ce qui suit à A. J. :

« [...]

Je peux vous confirmer que votre liste a été encodée le samedi lors de votre venue avec [la requérante] au Palais de Justice, dans l'application Martine.

Que les 3 élus sortants qui ont "parrainé" votre liste ont bien été encodés dans ladite application.

Étant secrétaire du bureau, je n'ai pas de pouvoir de décision.

Monsieur le Président est en copie de votre mail et de ma réponse

[...] ».

10. Au même moment, à 12 h 58, A. J. envoie le courrier suivant à P. B. :

« Je me permets de vous contacter à propos de la décision de refus de dépôt de la liste n° 5 "Volt Europa" pour le Parlement européen (collège francophone), qui m'a été communiquée le 17 avril 2024 à 9h46.

Par la présente lettre, je souhaite contester cette décision qui ne prend pas en compte de nombreuses irrégularités puisque, comme vous pouvez le constater sur la capture d'écran, le système "Martine" mis en place pour l'enregistrement des signatures était indisponible les derniers jours avant la date limite du 12 avril 2024 ; à quoi s'ajoute le chevauchement de cette date butoir avec les congés parlementaires à la Chambre.

Devant cette irrégularité, je vous prie de bien vouloir m'accorder, comme cela est fait pour les autres listes, un délai extraordinaire jusqu'au jeudi 18 avril 2024 à 16 h pour apporter les corrections nécessaires à la soumission de notre liste.

[...] ».

11. À 18 h 17, après l'échange de plusieurs courriels entre P. B., C. D., le président du bureau principal, et un membre du service Élections du service public fédéral (SPF) Intérieur, P. B. écrit ce qui suit à A. J. :

« [...]

Monsieur le Président [...] me demande de vous apporter la réponse suivante : seules les signatures complémentaires de citoyens peuvent être introduites électroniquement avant demain 16 heures.

[...] ».

12. Le 18 avril 2024, le bureau principal arrête la liste définitive des candidats pour les élections européennes. Le rejet de la liste « Volt Europa » est maintenu, pour le motif suivant :

« La liste n'a pas réuni 5 signatures de députés ou sénateurs sortants ou n'a pas récolté les 5000 signatures de citoyens. Le déposant de la liste a fait part au Président du bureau en date du 17 avril 2024 à 12h02 qu'il collecterait pour le 18 avril 16 heures les signatures manquantes. À 16 heures ce 18 avril 2024, le total des signatures manquantes n'avait pas été réuni ».

Cette décision sera communiquée à A. J. par un courriel du même jour, ainsi que par un pli recommandé du lendemain.

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Le 19 avril 2024, la liste définitive des listes des candidats pour les élections européennes est publiée sur le site du SPF Intérieur.

14. Le 23 avril 2024, le conseil de A. J. et, par après, de la requérante adresse le courrier suivant au président du bureau principal, C. D. :

« Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous écrire en ma qualité de conseil de [A. J.] dans l'affaire reprise sous rubrique.

Ce dernier m'a fait parvenir la décision que le bureau principal de collège français a pris à son encontre le 18 avril 2024 suite à un acte de présentation de candidatures pour l'élection du parlement européen le 9 juin 2024. Cette décision lui a été notifiée par lettre recommandée du 19 avril 2024.

Le bureau principal a déclaré irrégulier l'acte de présentation des candidats sur la base du fait que cette liste ne réunit pas 5 signatures de députés ou de sénateurs sortant ou n'a pas récolté les 5000 signatures de citoyens.

En premier lieu, il ressort des pièces que mon client m'a fait parvenir que celui-ci a uniquement déposé un acte de présentation de candidatures accepté par des députés du Parlement fédéral. Ainsi, la demande ne se basait clairement pas sur une éventuelle acceptation par des électeurs.

En deuxième lieu, et suite à la décision provisoire du 15 avril 2024, mon client a soulevé des irrégularités par mail du 17 avril 2024. Suite à ce dernier mail, le secrétaire du bureau principal de collège français a fait savoir par mail du 17 avril 2024, que vous aviez uniquement donné la possibilité de faire parvenir des signatures complémentaires de citoyens jusqu'au 18 avril 2024. Tenant compte de cette décision, mon client a décidé de ne rien introduire car il lui était impossible de commencer à récolter 5000 signatures de citoyens en 1 jour et demi.

En troisième lieu, mon client aurait dû consulter un juriste spécialisé au moment de la réception du mail du 17 avril 2024. En effet, il s'avère sur la base des pièces reçues, que votre bureau s'est mépris sur la nature du dépôt de mon client. Comme déjà soulevé, mon client n'a pas déposé un acte de présentation accepté par des

citoyens. Ainsi, cela n'avait pas de sens de lui donner la possibilité à mon client de régulariser son dossier mais uniquement sur la base d'une acceptation par 5000 électeurs. Tenant compte du fait que vous avez implicitement reconnu qu'il y avait des irrégularités, il aurait dû avoir la possibilité de récolter des signatures supplémentaires de députés.

Ainsi, il est clair que la décision du 18 avril 2024 se base sur des faits qui ne sont pas corrects et part d'une mauvaise préparation du dossier. Il me semble qu'il y a une méconnaissance du devoir de minutie et du principe de motivation matérielle.

Sur la base de ces motifs, on vous demande de donner [à ma] cliente la possibilité de chercher deux députés supplémentaires afin de soutenir la liste de candidatures conformément à votre décision précédente du 17 avril 2024.

Est-ce que vous auriez la gentillesse de nous faire parvenir une réponse pour ce mercredi avant 10h, sinon mon client décidera d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil d'État ?

[...] ».

15. Le 24 avril 2024, C. D. répond comme suit au courrier susvisé :

« Monsieur l'Avocat,

Je fais suite à votre courrier de ce 23 courant dont le contenu a retenu ma meilleure attention.

Ci-après, le déroulé des différentes étapes par votre cliente :

- [VoltEuropa] se présente le 13/4 à 11h50. Ils ne disposent ni du nombre de députés/sénateurs sortants (3 sur 5) ni du nombre de signature nécessaires (+/- 600 sur 5000).
- La liste n'est pas acceptée le 15/4 lors de l'arrêt provisoire. [VoltEuropa] n'est pas présente le 15/4 et n'introduit aucun mémoire.
- Le 17/4 le rejet est notifié à [VoltEuropa]
- Le 17/4 [VoltEuropa] répond :

“Bonjour Monsieur,

Je vous remercie de me confirmer l'enregistrement de mon dossier. Je comprends qu'il y a eu des erreurs dans ce que nous avons soumis. Je vous présente mes excuses et vous prie de bien vouloir nous accorder un délai jusqu'à la fin de la journée de jeudi, conformément aux dispositions légales, pour corriger notre dossier.

Je voudrais faire appel de la décision prise dans les locaux de la plate-forme qui n'a pas fonctionné les deux jours précédant la date limite, de sorte que les membres du Parlement qui avaient dit qu'ils signeraient ne sont pas arrivés à le faire samedi matin.

Merci de nous offrir la fenêtre légale de 48 heures pour corriger notre dossier de candidature.

[...]”.

- Le 17/4 à 18h02, il est répondu par le secrétaire du bureau à [VoltEuropa] :

“Monsieur [A. J.],

Monsieur le Président [C. D.] me demande de vous apporter la réponse suivante : seules les signatures complémentaires de citoyens peuvent être introduites électroniquement avant demain 16h.

Bien à vous

[P. B.]

Secrétaire bureau collège français. [”]

Cette possibilité découle de l’article 123 du code électoral (auquel l’article 22 de la loi du 23/3/89 relative à l’élection du Parlement renvoie). Elle est toutefois limitée au nombre requis de signatures d’électeurs (article 123 al. 3 code électoral : “l’acte rectificatif ou complémentaire n’est recevable que soit dans le cas où un candidat retire valablement sa candidature ou décède au plus tard le jour visé à l’alinéa 1<sup>er</sup> avant 16 heures, soit dans le cas où un acte de présentation ou bien un ou plusieurs actes de présentation, qui figurent sur un de ces actes, ont été écartés pour l’un des motifs suivants :

1° absence du nombre requis de signatures régulières d’électeurs présentant”) Cette possibilité de compléter le nombre de signature n’est pas ouverte pour les députés/sénateurs sortants.

- [VoltEuropa] n’a pas introduit le nombre de signatures requises et était absent lors de l’arrêt définitif. Elle n’a introduit aucun mémoire.
- Pour le surplus et selon les indications du SPF Intérieur :

- o Dépôt de la liste par Volt Europa

Volt Europa aurait déposé sa liste de manière papier au bureau principal de collège (sur base des documents déposés, vous avez donc encodé la liste dans Martine). Ceci alors que cette liste avait préparé le nécessaire dans l’application Martine mais sans jamais aller au bout du processus (ce qui aurait permis d’importer de manière automatique la liste et les signatures de soutien).

- o Dans son mail du 17/04, le représentant de Volt Europa mentionne “la plateforme qui n’a pas fonctionné les deux jours précédant la date limite, de sorte que les membres du Parlement qui avaient dit qu’ils signeraient ne sont pas arrivés à le faire le samedi matin”.
- o Ceci n’est pas exact. La plateforme Martine fonctionnait lors des opérations de dépôt des listes les 12 et 13 avril 2024. À cet égard, de nombreuses listes ont terminé leurs opérations d’encodage et de signature des listes de candidats à ces dates (dont par exemple la liste Volt Europa pour d’autres élections). Seule une interruption du système de signature via eID (carte d’identité électronique) de nos collègues du SPF BOSA a été connue le jeudi 11/04 de 12h45 à 13h55. La signature via un compte itsme était toujours possible lors de cette brève interruption. Donc également une signature par une parlementaire sortant au moyen d’un compte itsme.

Tous les préparateurs de listes de candidats dans l’application Martine ont été avertis de cette brève perturbation.

- Enfin, il n'est plus possible pour le bureau de revenir sur son arrêt définitif et ainsi d'autoriser votre cliente à déposer de nouvelles signatures de députés ou sénateurs sortants ».

#### *IV. Compétence du Conseil d'État*

##### *IV.1. Thèses des parties*

###### *IV.1.1. La requête en annulation*

La requérante indique d'emblée avoir pris connaissance de l'arrêt du Conseil d'État n° 259.669 du 30 avril 2024, dont elle cite un extrait. Elle conteste néanmoins qu'il se déclare incompétent dans le cadre du présent recours.

Se référant à un arrêt n° 257.891 du 14 novembre 2023, elle affirme qu'il « ne suffit pas pour Votre Conseil de décliner sa compétence lorsqu'on est en présence d'un droit politique ou lorsque la compétence de l'autorité administrative est entièrement liée ou lorsqu'un acte administratif est pris dans le cadre d'élections ». Elle soutient que le Conseil d'État est uniquement incompétent lorsque l'objet véritable du recours est la reconnaissance d'un droit subjectif.

Elle ajoute que la partie adverse ne peut se prévaloir de l'article 125, dernier alinéa, du Code électoral, dès lors que la présente affaire ne porte pas sur une contestation relative à l'inéligibilité d'un candidat. Elle relève, en outre, que selon les travaux préparatoires de cette disposition, « la volonté n'était pas d'exclure tout recours possible » mais seulement « d'exclure un recours auprès de la Cour d'Appel ».

Elle fait par ailleurs valoir que, sur la base des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle jouit du droit, en tant que citoyenne européenne, à un recours effectif devant un tribunal, dès lors que son droit à l'éligibilité, garanti par le droit de l'Union, aurait été violé. Elle en déduit que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours et annuler l'acte attaqué, en ce que, à la lumière de la jurisprudence citée, « les moyens invoqués ne se basent pas sur des dispositions légales ou réglementaires qui imposent à l'autorité administrative d'octroyer un droit ».

Enfin et « pour autant que Votre Conseil se baserait sur l'article 125 dernier alinéa du Code électoral afin de décliner sa compétence, la partie requérante propose de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne », qu'elle formule en ces termes :

« L'article 47, alinéa 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en combinaison avec les articles 6 et 13 de la CEDH et le principe général de droit européen de la protection juridictionnelle effective doivent-ils être interprétés dans le sens qu'il n'y aura aucun recours à la disposition du citoyen européen qui veut se prévaloir d'une violation des articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des articles 20 et 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? ».

#### *IV.1.2. Le mémoire en réponse*

La partie adverse excipe de l'incompétence du Conseil d'État sur la base d'une argumentation qu'elle résume dans les termes suivants :

« L'irrecevabilité du présent recours est, tout d'abord, justifiée en raison de l'incompétence de Votre Conseil, du fait de l'absence de recours ouvert contre une décision du bureau principal de Collège électoral français rejetant des candidatures pour des motifs étrangers aux conditions d'éligibilité des candidats. La jurisprudence de Votre Conseil confirme qu'en matière électorale, tous les recours qui peuvent être exercés au cours des procédures électorales sont expressément organisés par la loi. Par conséquent, l'introduction de recours non expressément prévus par la loi est exclue. En outre, l'acte attaqué ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et n'est donc pas attaquant devant celui-ci ».

#### *IV.1.3. Le mémoire en réplique*

La requérante précise à titre liminaire que son argumentation, en termes de requête, ne constituait pas un moyen contre l'acte attaqué ou même « contre le cadre législatif » mais servait à justifier de la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours.

Elle se réfère à un arrêt n° 49.237 du 23 septembre 1994 dans lequel celui-ci constate que le Code électoral ne prévoit effectivement pas de recours lorsque le bureau électoral « prend une décision définitive d'acceptation d'une liste électorale ». À son estime, « c'est principalement la manière dont le législateur a organisé les mécanismes d'éligibilité qui empêche en fait votre Conseil d'intervenir de manière pertinente », ajoutant que « les arrêts ultérieurs, également cités par la partie adverse dans son mémoire en réponse, s'appuient d'ailleurs sur cet arrêt sans toutefois apporter beaucoup d'explications supplémentaires ».

Elle considère que ce raisonnement n'est pas convaincant à ses yeux, observant que les travaux préparatoires du Code électoral ne démontrent pas que le législateur a voulu expressément exclure la compétence du Conseil d'État lorsqu'un bureau électoral décide de refuser une liste de candidats. Selon elle, l'accès au juge est un droit fondamental protégé par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui empêche de

« présumer qu'un législateur aurait exclu un recours sans l'avoir dit de manière expresse ».

Elle juge étonnant le fait de considérer que les dispositions internationales susvisées n'imposeraient pas des obligations suffisamment précises aux États membres, dès lors qu'elles « imposent notamment [à ceux-ci] de garantir à chaque citoyen (européen) un accès au juge, par exemple quand ce citoyen n'est pas d'accord avec une décision d'une autorité administrative ou quand le citoyen se sent lésé par une telle décision ».

Elle conteste en outre que la question préjudicielle qu'elle propose de poser à la Cour de justice de l'Union européenne porterait sur une atteinte à la Constitution belge, la méconnaissance de droit européen alléguée n'étant pas en lien, d'après elle, avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle en déduit qu'il ne se justifie pas de saisir au préalable la Cour constitutionnelle. Dans le dispositif de son mémoire en réplique, elle adapte la question préjudicielle proposée dans sa requête en ces termes :

« L'article 47, alinéa 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en combinaison avec les articles 6 et 13 CEDH et le principe général de droit européen de la protection juridictionnelle effective doivent-ils être interprétés dans le sens qu'il n'y aura aucun recours à la disposition du citoyen européen qui veut se prévaloir d'une violation des articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des articles 20 et 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et qui voudrait avoir l'opportunité de se porter candidat en faisant suspendre ou annuler la décision de refus ? ».

Enfin, elle soutient qu'un bureau électoral est un service qui appartient à l'État belge et qui décide au nom et pour le compte de cet État, lequel est incontestablement une autorité administrative. Elle s'autorise de l'arrêt n° 230.444 du 9 mai 2015.

#### *IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante*

La requérante estime que l'auditeur rapporteur renvoie à la jurisprudence constante du Conseil d'État mais ne répond pas aux observations et critiques qu'elle a formulées au sujet de cette jurisprudence. Elle est d'avis que ni ce dernier ni la partie adverse ne mentionnent de fondement constitutionnel ou légal concret et précis empêchant cette haute juridiction de connaître du présent recours. Elle souligne enfin que la question préjudicielle proposée ne tient pas seulement compte de ce que l'article 125, alinéa 4, du Code électoral empêche l'introduction d'un recours mais aussi de ce qu'une autre disposition ou le « système instauré par le législateur » s'y opposerait.

#### *IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse se réfère au rapport de l'auditeur rapporteur.

#### *IV.2. Appréciation*

L'article 160, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution prévoit qu'« il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi », tandis qu'aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître.

Le Conseil d'État est incompétent pour annuler un acte prévu par la loi qui détermine le déroulement des opérations électorales, sauf lorsque cette loi lui en donne expressément la compétence. De manière générale, tous les recours qui peuvent être exercés au cours des procédures électorales sont expressément organisés par la loi et assortis de délais extrêmement stricts, fixés souvent en heures. Le législateur a ainsi conçu un ensemble de mécanismes agencés de telle manière qu'il exclut nécessairement l'application de recours non expressément prévus par la législation électorale. En conséquence, ces dispositions dérogent aux règles ordinaires de compétence, telles que celles visées aux articles 14, § 1<sup>er</sup>, et 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui confient à ce dernier le contentieux de l'annulation et de la suspension à l'égard des actes des autorités administratives ou assimilées.

En l'espèce, l'acte attaqué est une décision du bureau principal de collège qui déclare irrégulier l'acte de présentation des candidats au motif de l'absence du nombre requis de signatures (5.000 électeurs ou 5 députés ou sénateurs sortants). Cette décision se fonde sur l'article 21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen' qui dispose :

« La présentation de candidats doit être signée :

- soit par cinq parlementaires belges au moins qui, à la Chambre des représentants ou au Sénat, appartiennent au groupe linguistique qui correspond à la langue mentionnée dans la déclaration linguistique des candidats visée au § 2, alinéa 6, du présent article ;
- soit par cinq mille électeurs au moins inscrits sur la liste des électeurs d'une commune de la circonscription électorale wallonne ou de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne les présentations déposées au bureau principal du collège électoral français, [...] ».

Aucune disposition légale n'ouvre toutefois de recours auprès du Conseil d'État en cette matière.

Seul l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen' donne, en effet, une compétence au Conseil d'État en ce qui concerne l'élection du Parlement européen à l'égard des décisions du bureau principal de collège sur les réclamations relatives à des déclarations d'appartenance linguistique de candidats. Cette disposition est étrangère au cas d'espèce.

Les articles du Code électoral auxquels ledit article 22, alinéa 2, 5°, renvoie – soit les articles 117, alinéas 1<sup>er</sup> à 4, 119, 119*bis*, 119*ter*, 119*quater* à 125*quater* et 126 du Code électoral - ne prévoient pas d'autres compétences qui seraient dévolues au Conseil d'État.

Les articles 125, 125*bis* et 125*ter* du même Code, auxquels se réfère l'article 22, alinéa 2, 8° à 10°, de la loi précitée du 23 mars 1989, confient à la cour d'appel de Liège ou d'Anvers la compétence pour connaître des appels contre les décisions du bureau principal de collège se rapportant à l'éligibilité des candidats. Les décisions autres que celles-ci ne sont « pas sujettes à l'appel », selon les termes de l'article 125, alinéa 4, précité.

Quant aux règles et principes de droit européen ou international invoquées à l'appui du droit à un recours effectif, il n'est pas davantage établi qu'ils devraient être interprétés en ce sens qu'ils rendraient le Conseil d'État, ou tout autre juge, compétent pour connaître d'un recours contre les actes attaqués, tant il existe de multiples manières de régler le contentieux électoral.

À titre subsidiaire, le requérant propose de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité de l'absence de recours juridictionnel telle que relevée en l'espèce, avec les règles et principes de droit européen ou international précités.

L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les citoyens de l'Union jouissent des droits prévus par les traités, dont le droit à l'éligibilité lors des élections au Parlement européen. L'article 39 de la Charte européenne des droits fondamentaux prévoit également que tout citoyen de l'Union a notamment le droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. L'article 20 de la Charte consacre le droit de toute personne à l'égalité en droit.

L'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même Charte dispose, par ailleurs, que « toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article ».

Le droit « d'accéder à un tribunal » consacré par cet article est un aspect particulier du droit à un tribunal également garanti par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon la jurisprudence de la Cour européenne de droits de l'homme - à laquelle il est permis de se référer pour l'interprétation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dès lors que celui-ci s'inspire des articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales -, le droit d'accès à un tribunal se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable d'une manière ou à un point tel que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même (Cour eur. D.H., arrêt *Miessen c. Belgique*, 18 octobre 2016).

Dans le contexte particulier de l'espèce, il convient encore d'avoir égard à l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Selon la Cour européenne des droits de l'homme :

« 68. L'article 3 du Protocole n° 1 consacre non une obligation d'abstention ou de non-ingérence, comme pour la majorité des droits civils et politiques, mais celle, à la charge de l'État, en tant qu'ultime garant du pluralisme, d'adopter des mesures positives pour "organiser" des élections démocratiques du corps législatif (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 50). En ce qui concerne le mode de désignation du "corps législatif", cette disposition se borne à prescrire des élections "libres" se déroulant "à des intervalles raisonnables", "au scrutin secret" et "dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple". Sous cette réserve, il n'engendre aucune "obligation d'introduire un système déterminé" (*ibidem*, § 54).

69. L'article 3 du Protocole n° 1 pose ainsi certaines obligations positives de nature procédurale. En particulier, il exige la mise en place d'un système interne permettant l'examen effectif des recours et griefs individuels en matière de droits électoraux (*Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, n° 18705/06, §§ 81 et suiv., 8 avril 2010, et *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11, § 274, 30 mai 2017). L'existence d'un tel système est l'une des garanties essentielles d'élections libres et régulières (*ibidem*) et constitue une garantie importante contre l'arbitraire dans le processus électoral (*Petkov et autres c. Bulgarie*, nos 77568/01 et 2 autres, § 63, 11 juin 2009). Pareil système permet de veiller à l'exercice effectif du droit de vote et du droit de

se porter candidat à des élections, préserve la confiance générale dans l'administration par l'État du processus électoral, et constitue un outil important dont l'État dispose pour satisfaire à l'obligation positive que l'article 3 du Protocole n° 1 fait peser sur lui d'organiser des élections démocratiques. En effet, l'engagement solennel pris par l'État en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1 et les droits individuels garantis par cette disposition seraient illusoires si, au cours du processus électoral, des cas précis faisant ressortir une absence de garantie d'une élection démocratique ne pouvaient être contestés par des individus devant un organe interne compétent habilité à trancher effectivement en la matière (*Namat Aliyev*, précité, § 81, et *Davydov et autres*, précité, § 274) » (Cour eur. dr. h., Gde ch., arrêt *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020 ; *adde* : Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999, §§ 39-44 et Gde Ch., arrêt *Zdanoka c. Lettonie*, 16 mars 2006, § 70).

Comme le relève la requérante, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité avec les dispositions précitées d'un mécanisme qui prive de tout recours juridictionnel le ou les candidat(s) dont l'acte de présentation est invalidé par une décision du bureau principal de collège pour l'élection du Parlement européen. La réponse à cette question est indispensable pour permettre au Conseil d'État de trancher le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse.

Néanmoins, même si la requérante soutient que l'interprétation du droit de l'Union européenne qu'elle sollicite n'est pas en lien avec les articles 10 et 11 de la Constitution, elle n'en vise pas moins l'article 20 précité de la Charte qui offre une garantie comparable à ces deux articles, sa critique portant en réalité sur la compatibilité du système de recours organisé dans le Code électoral avec le droit d'accès au juge garanti notamment par les articles 13 de la Constitution, 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte.

Partant, conformément à ce qu'indique la partie adverse, il y a lieu de faire application de l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle' qui dispose :

« Lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution. Lorsqu'est uniquement invoquée devant la juridiction la violation de la disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de vérifier, même d'office, si le titre II de la Constitution contient une disposition totalement ou partiellement analogue. Ces obligations ne portent pas atteinte à la possibilité, pour la juridiction, de poser aussi, simultanément ou ultérieurement, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne ».

Il résulte, en effet, de cette disposition que, lorsque se pose la question de la compatibilité d'un acte de nature législative avec une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction concernée doit vérifier, le cas échéant d'office,

si cette disposition n'est pas consacrée de manière totalement ou partiellement analogue par le Titre II de la Constitution, auquel cas il existe une obligation, dans le chef de cette juridiction, d'interroger prioritairement la Cour constitutionnelle, avant d'effectuer, le cas échéant, un contrôle de conventionnalité des lois et sans préjudice de la possibilité de poser ultérieurement une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

À ce stade-ci de l'examen de la compétence du Conseil d'État pour trancher le présent litige, il convient dès lors de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle telle que reformulée dans le dispositif du présent arrêt.

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

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

Les débats sont rouverts.

**Article 2.**

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« Les articles 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen' et 125 du Code électoral, violent-ils les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 39, § 1<sup>er</sup>, de la Charte européenne des droits fondamentaux et 20, § 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que l'article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même Charte, et les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 3 du protocole n° 1 à cette Convention, en ce qu'ils n'organisent pas expressément un recours juridictionnel devant le Conseil d'État ou toute autre juridiction contre une décision du bureau principal de collège pour l'élection du Parlement européen qui déclare irrégulier l'acte de présentation de candidats ? ».

**Article 3.**

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle à intervenir et les parties déposeront ensuite un dernier mémoire.

**Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 avril 2025, par la VIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,  
Raphaël Born,  
Géraldine Rosoux,  
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux