

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 79.783 du 8 avril 1999

A.83.262/XIII-1078

En cause : 1. **D'ORAZIO** Roberto,
 2. **GRAINDORGE** Michel,
 3. **FERMON** Jean,
 ayant élu domicile chez
 Me Georges-Henri BEAUTHIER, avocat,
 rue Berckmans 89
 1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Mes David D'HOOGHE,
France MAUSSION et
Gaëtan VAN HOOREBEKE, avocats,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 1^{er} avril 1999 par Roberto D'ORAZIO, Michel GRAINDORGE et Jean FERMON tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la circulaire ministérielle du 5 mars 1999 publiée au Moniteur belge du 20 mars 1999;

Vu l'ordonnance du 1^{er} avril 1999, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 7 avril 1999 à 14.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me G.-H. BEAUTHIER, avocat, comparaissant pour les requérants et Me G. VAN HOOREBEKE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les requérants exposent que, dans le cadre des élections du 13 juin 1999 pour le Parlement européen, les listes de présentation de candidats pour la liste "Debout" sur laquelle ils se présentent, ont été signées par de nombreux électeurs, que de nombreux sympathisants ont travaillé pendant plusieurs mois pour récolter les cinq mille signatures nécessaires à la présentation de la liste, qu'ils ont employé à cette fin les formulaires utilisés par d'autres partis lors des élections précédentes, mais que ces formulaires ont été modifiés, dans leur structure et dans leur contenu, par la circulaire critiquée;

Considérant qu'il résulte des termes de la requête, qui en circonscrivent l'objet, que la critique porte sur les articles 6 et 68 des instructions du 5 mars 1999 destinées aux présidents des bureaux principaux pour les élections du Parlement européen, de la Chambre, du Sénat, du Conseil régional wallon, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil

de la Communauté germanophone, ainsi que sur le formulaire C/10 annexé à ces instructions;

Considérant que l'article 6, alinéa 1^{er}, est ainsi rédigé :

" Les formules à utiliser pour les opérations électorales ne sont pas déterminées par la loi. Les modèles en sont publiés sous forme de directive. Dans un but de clarté et d'uniformité dans les différents bureaux principaux, les présidents de ceux-ci sont invités à utiliser ces formules autant que possible. C'est le cas en particulier pour le modèle de formule de présentation de candidats par des électeurs qui est rédigé de telle manière que ladite présentation puisse être considérée comme sérieuse, exacte et complète";

que l'article 68 énonce ce qui suit :

" En vue de la présentation de candidats, il est conseillé d'utiliser exclusivement les formules C/10 (électeurs) ou C/11 (parlementaires). Il convient de porter cela à la connaissance des personnes présentes. L'usage de cette formule facilitera la vérification des actes de présentation.

Le président doit s'abstenir de donner aucune assurance aux candidats ou aux personnes présentes quant à la validité des actes de présentation. Il ne lui est toutefois pas interdit d'éclairer les intéressés sur les formalités à remplir ou de leur signaler, dans leurs présentations, certaines irrégularités dont la rectification, en temps utile, peut rendre l'acte valable. Pour le président, il n'y a toutefois aucune obligation en la matière";

que la formule C/10, "déclaration de présentation de candidats par un électeur" comporte, après les différentes mentions relatives à l'identité de l'électeur présentant, la mention "et déclare sur l'honneur ne pas avoir signé dans cette circonscription électorale ni dans une autre circonscription un acte de présentation pour une autre formation politique, pour l'élection du Parlement européen du 13 juin 1999"; qu'à la suite des instructions du 5 mars 1999 est également publiée, au Moniteur belge du 20 mars 1999, une lettre du 24 février 1999 aux présidents des bureaux de vote, signée pour le Ministre de l'Intérieur par le Directeur général Luc VANNESTE; que cette lettre

"recommande" aux destinataires "d'utiliser les formulaires en annexe";

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande au motif que l'acte critiqué n'est pas un acte susceptible de recours en annulation; qu'elle expose qu'il s'agit d'une circulaire dépourvue de caractère réglementaire, qui contient des recommandations mais aucune règle nouvelle obligatoire en matière d'utilisation des formulaires qui aurait été imposée par une autorité ayant le pouvoir de sanctionner l'inobservation de ses prescrits;

Considérant que les requérants exposent dans leur requête qu'il se déduit notamment de l'article 68 des instructions du 5 mars 1999 que "l'utilisation de ces formulaires est imposée et rendue obligatoire. Des formulaires établis selon un autre modèle sont rejetés comme non valables et sont refusés"; qu'ils insistent sur les termes "autant que possible" et "exclusivement" qui sont utilisés respectivement aux points 6 et 68 de l'acte critiqué; qu'ils font valoir que les modèles publiés sous forme de directive peuvent d'autant plus être perçus comme contraignants qu'au niveau européen, une directive est contraignante pour les Etats-membres; qu'ils soulignent qu'il n'est pas exclu que les présidents des bureaux principaux s'estiment tenus de rejeter des présentations qui ne seraient pas faites au moyen du formulaire C/10 critiqué;

Considérant que les instructions du 5 mars 1999 détaillent, à l'intention des présidents des bureaux principaux pour les élections du 13 juin 1999, les opérations de ces bureaux; que les instructions ou circulaires émanant de l'administration ne constituent des actes susceptibles de recours que si elles sont susceptibles de modifier l'ordonnancement juridique; qu'elles ne peuvent avoir cet effet que moyennant la réunion de certaines

conditions, notamment lorsqu'elles contiennent des dispositions nouvelles qui lient leurs destinataires ou qu'à tout le moins leur auteur a l'intention de rendre contraignante et qu'il a le pouvoir de faire respecter cette contrainte;

Considérant que la différence entre les formulaires anciennement utilisés et celui qui fait l'objet de la critique réside, d'une part, dans le caractère individuel du nouveau formulaire et, d'autre part, dans la mention qu'il contient "que l'électeur présentant déclare sur l'honneur ne pas avoir signé dans la circonscription électorale ni dans une autre circonscription un acte de présentation pour une autre formation politique"; que le formulaire individuel contient les mentions prescrites par l'article 21, § 2, alinéa 2 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen et que la déclaration relative à l'absence de signature d'un autre acte de présentation ne constitue que le rappel du § 6 de la même disposition, aux termes duquel "un électeur ne peut signer plus d'un acte de présentation"; qu'aucune règle nouvelle n'est ainsi édictée, ce que les requérants semblent d'ailleurs admettre puisqu'ils se sont désistés du premier moyen de leur requête;

Considérant que les instructions critiquées sont formulées sous la forme de recommandations qui ne sont en rien assimilables aux directives, instruments juridiques contraignants en droit communautaire; que le dossier administratif confirme l'absence de volonté de conférer un caractère obligatoire aux recommandations précitées et, singulièrement, à l'utilisation du formulaire C/10; qu'ainsi notamment, un projet d'amendement au projet de loi "portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994" permettant au Roi d'imposer le modèle de formule à utiliser pour la présentation de candidats a été rejeté, un communiqué de presse de la

partie adverse a précisé que les formulaires "sont une directive, leur utilisation n'est pas légalement prescrite", et qu'il a été répondu à la question orale d'un député "qu'un acte de présentation ne doit pas nécessairement être identique au modèle publié" et que "dès lors les signatures collectées avant la date du 20 mars 1999 sur base des anciens formulaires restent valables, pour autant que les électeurs soient identifiables conformément à la loi électorale";

Considérant, en outre, qu'il n'est pas au pouvoir de la partie adverse de sanctionner le non-respect éventuel des recommandations critiquées; qu'en effet, la législation électorale confie la responsabilité du déroulement des opérations électorales à des organes spécifiques - singulièrement au bureau principal composé d'un magistrat et d'assesseurs choisis par lui - qui ne sont pas sous l'autorité, la surveillance ou le contrôle du pouvoir exécutif, mais qui exercent leur compétence de manière entièrement autonome; que cette autonomie n'est en rien affectée par les instructions critiquées; qu'il n'existe aucun motif de supposer que ces organes se croiront liés par ces instructions;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué ne modifie pas l'ordonnancement juridique et n'est pas à ranger dans la catégorie des actes qui, selon l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation; que, partant, la demande de suspension est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

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'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 21.000 francs, sont mis à charge de chacun des requérants à concurrence de 7.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le huit avril 1900 nonante-neuf par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

St. GEHLEN.