CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 92.957 du 2 février 2001

A.98.167/VIII-1995

Elections communales de la Ville de Bruxelles

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 décembre 2000 par Carine FOCQUET, qui demande l'annulation des élections communales qui ont eu lieu à Bruxelles le 8 octobre 2000;

Vu le dossier administratif déposé par le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu l'avis prévu par l'article 5 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956, modifié par l'arrêté royal du 16 septembre 1982, publié au Moniteur belge du 13 décembre 2000;

Vu le rapport de M^me DAGNELIE, premier auditeur, chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2001 fixant l'affaire à l'audience du 24 janvier 2001;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour la requérante;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ DAGNELIE, premier auditeur, chef de section;

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

Considérant que la requérante, conseiller communal sortant, s'est présentée aux élections communales du 8 octobre 2000 sur la liste PSC-CVP où elle figurait en quatrième place; qu'à la suite du scrutin, certains quotidiens l'ont créditée de 533 voix de préférence, ce qui aurait permis son élection; que selon le procès-verbal des opérations de dépouillement et le recensement général des votes établi par le bureau principal, elle n'a obtenu que 291 suffrages nominatifs, alors que Chantal NOËL en a totalisé 533; qu'en conséquence, celle-ci a été élue alors que la requérante ne l'a pas été; que le 2 novembre 2000, la requérante a introduit une réclamation auprès du collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale qui l'a rejetée en date du 28 novembre 2000;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 149 de la Constitution, des articles 75, 76 et 76bis de la loi électorale communale, et des principes généraux du droit, notamment du principe de la légitime confiance des administrés; qu'elle expose que le site Internet de la Région de Bruxelles-Capitale reprenait une liste PSC composée de quatre candidats, alors qu'une telle liste n'existait pas, et une liste PSC-CVP conforme à celle sur laquelle la requérante s'est présentée; qu'elle estime que "l'erreur de présentation et l'insertion d'une liste inexistante aux couleurs du PSC reprenant quatre candidats, par ailleurs non repris sur la liste PSC-CVP, a nécessairement induit en erreur l'ensemble des personnes ayant pu consulter ledit site";

qu'elle fait valoir que le collège juridictionnel a déclaré ce grief non fondé au motif qu'il s'agissait d'une présentation non officielle des listes qui ne peut se substituer à celle qui a été arrêtée par le bureau principal, alors que l'erreur ainsi commise n'émane pas d'un organe de presse mais bien des pouvoirs publics et plus particulièrement du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'elle déduit du caractère nécessairement officiel de la présentation des listes par cette autorité que "l'erreur de présentation commise spécialement par rapport à la liste sur laquelle la requérante s'est présentée vicie le déroulement du vote puisqu'il a pu induire en erreur l'électeur";

Considérant que le document http://www.elections.irisnet.be/news02_fr.cfm?axxcommune=71 qui comporte l'erreur dénoncée par la requérante porte, sur sa première page, la mention "Informations officieuses et partielles"; qu'ainsi les personnes ayant consulté ce site ont été mises en garde quant à la fiabilité toute relative des renseignements donnés; qu'à supposer qu'un électeur se soit laissé abuser par l'information erronée, celui-ci n'aurait pu que constater dans l'isoloir qu'il n'existait pas de liste PSC mais une liste PSC-CVP, étant ainsi dans l'impossibilité de porter son suffrage sur une liste inexistante; que, dans ces conditions, l'allégation selon laquelle le déroulement du vote a été faussé manque de tout fondement; qu'au demeurant, la requérante ne précise pas à quelles dates l'information erronée a été diffusée, si bien qu'il est impossible d'évaluer l'impact qu'aurait pu avoir cette erreur sur une partie indéterminable du corps électoral; que d'ailleurs, la requérante a admis à l'audience qu'elle n'avait pas consulté le site précité alors même qu'elle faisait partie de ceux qui, étant candidats, étaient tout particulièrement intéressés par la composition des listes rivales; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 75, 76 et 76bis de la loi électorale communale, et de l'article 25, b, du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966; qu'elle observe que "le collège juridictionnel a rejeté le grief émis par la requérante quant à l'absence de contrôle effectif et de fiabilité par rapport au vote électronique au motif que ce mode de scrutin qui a été instauré par le législateur (loi du 11 avril 1994) fait l'objet de contrôles par des experts désignés par le pouvoir législatif"; que la requérante s'exprime en ces termes :

" (...) le contrôle allégué par les experts informaticiens ne permet aucune vérification ni par le Collège juridictionnel ni par le Conseil d'Etat et ce en violation avec les dispositions de la loi électorale communale qui précisent que, dans le cadre des réclamations, les juridictions administratives concernées doivent être à même de pouvoir procéder à une vérification des bulletins le cas échéant en présence des témoins désignés en vertu de l'article 23 de la même loi électorale communale;

Que le mode de désignation des experts informaticiens ne permet nullement de garantir ni la fiabilité des opérations de vote ni du dépouillement ainsi que des différentes instances l'ont déjà souligné (décision du tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en référé du 15 septembre 2000; UNESCO-Extrait de la brochure de l'UNESCO, annexe 5; le Conseil d'Etat du canton de Genève - document N1162 - A, annexe 6).

Que la circonstance que les experts soient nommés par le pouvoir législatif ne contribue nullement à garantir une quelconque fiabilité du système de vote informatisé;

a) Les dits informaticiens ne peuvent, le cas échéant, apprécier que les éléments constitutifs du logiciel mais non garantir son fonctionnement lors des opérations de recueillement des suffrages et de recensement des résultats.

b) L'indépendance par rapport au pouvoir exécutif n'est qu'apparente. En effet, l'article 2, § 2, de la loi du 11 avril 1994 stipule que les systèmes électroniques de totalisation des votes et des logiciels électoraux ne peuvent être utilisés que s'ils sont conformes aux conditions générales d'agrément déterminées par le Roi. Du reste et dans le cadre de l'exercice de leur mission, lesdits informaticiens sont liés par l'ensemble des données, rensei-

gnements et informations utiles qui leur sont donnés par le Ministère de l'Intérieur.

Enfin et ainsi que la requérante a eu l'occasion de le souligner, le dossier administratif qu'elle a été amenée à consulter auprès du Collège juridictionnel ne comprenait aucun rapport d'expertise, de quelque nature que ce soit qui émanerait dudit collège d'experts.

Si, d'aventure, ladite pièce venait à être versée aux débats, la requérante se réserve bien entendu le droit de compléter son argumentation à ce sujet";

que la requérante ajoute que le respect des garanties prévues par l'article 25, b, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est directement applicable en droit interne et a primauté sur la loi nationale, "implique le retour à un vote manuel, seul susceptible de permettre un contrôle effectif notamment par les instances de recours"; qu'à titre subsidiaire, la requérante demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour d'arbitrage :

" La loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé ne viole-t-elle pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 25, b, du pacte international relatif aux droits civils et politiques en tant qu'elle institue un système de vote et de dépouillement automatisé qui ne garantit pas la fiabilité des opérations de vote et de dépouillement eu égard au caractère confidentiel du contenu des logiciels et de leur utilisation, rendant par là même impossible toute vérification de leur régularité, en ce compris la vérification des bulletins de vote pourtant prévue par la loi électorale elle-même devant les juridictions administratives chargées du contentieux électoral (article 75, alinéa 3, de la loi électorale communale du 4 août 1932)";

Considérant qu'il ressort des développements du moyen que celui-ci n'a aucun rapport avec les articles 75, 76 et 76bis de la loi électorale communale; qu'en tant qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le moyen ne peut être retenu; que l'article 25, b, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, dispose comme suit :

" Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

(...)

b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

(...)";

Considérant qu'en vertu de l'article 74bis de la loi électorale communale, "les élections ne peuvent être annulées que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes"; qu'en l'espèce, la requérante n'avance pas le moindre élément concret propre à établir que les élections communales de Bruxelles-Ville auraient été entachées d'une quelconque irrégularité et moins encore d'une irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les listes; qu'au regard de l'article 74bis précité, le moyen est irrecevable;

Considérant, au demeurant, que les critiques générales et abstraites formulées par la requérante ne peuvent se rattacher à l'article 25, b, précité que dans la mesure où elle allègue que, faute de possibilité de contrôle des résultats des élections pour lesquelles le vote automatisé a été d'application, le caractère "honnête" des élections ne serait pas garanti; qu'il y a lieu d'examiner à cet égard la pertinence des documents produits par la requérante à l'appui de son recours; que le rapport au Conseil d'Etat du canton de Genève est relatif au vote par le biais d'Internet et est, par conséquent, étranger au moyen soulevé; que la brochure édictée sous l'égide de l'UNESCO ne porte pas sur la loi belge mais énonce, de manière tout à fait générale, que "les procédures concernant le compte des voix, la vérification, la communication des résultats et la conservation des documents officiels doivent être sûres et équitables"; qu'il

sera vérifié ci-après si ces voeux ont été exaucés par le législateur belge en ce qui concerne les élections communales du 8 octobre 2000; que l'ordonnance du 15 septembre 2000, prononcée par le juge désigné pour remplacer le président du tribunal de première instance de Bruxelles, n'est revêtue que d'une autorité relative de chose jugée; qu'elle ne peut en rien lier le Conseil d'Etat; que celui-ci ne peut se rallier aux motifs exprimés, qui, au demeurant, ne constituent pas le soutènement du dispositif de l'ordonnance citée; que selon cette ordonnance "au niveau des apparences de droit, il ne peut être considéré qu'un tel collège d'experts, élu par les majorités des assemblées, soit une instance indépendante du pouvoir en place", ce dont il est déduit qu'"il apparaît évident, prima facie, que les droits garantis par l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont incompatibles avec un système où les erreurs et les fraudes ne pourraient être détectées que par le pouvoir en place au moment des élections et non par des instances ou personnes indépendantes"; que l'indépendance des membres du collège d'experts, visé à l'article 5bis de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, élus en l'espèce par la Chambre des Représentants, le Sénat, le Conseil flamand, le Conseil régional wallon et le Conseil de la Communauté germanophone, soit des assemblées législatives démocratiquement élues, est ainsi péremptoirement mise en cause; qu'à suivre ce raisonnement il faudrait nécessairement nier l'indépendance et l'impartialité de tous les magistrats de Belgique, nommés par le Roi sur la proposition du ministre compétent, et donc du "pouvoir en place", ce qui ne se peut; qu'aucun élément concret de nature à démontrer le manque d'indépendance du collège d'experts n'est avancé; qu'en revanche celui-ci, dans son rapport sur les élections du 13 juin 1999 (Documents 2-7/1 (Sénat) et 50-1/2 (Chambre)), avait émis un certain nombre d'observations critiques; que l'une d'elles a conduit à la modification de l'article 5bis de la loi du 11 avril 1994 par la loi du

12 août 2000; qu'à cet égard, le rapport du collège concernant les élections du 8 octobre 2000 expose ce qui suit :

" Le collège constate avec satisfaction que la loi ne l'oblige plus à utiliser de logiciels de contrôle mis à sa disposition par le Ministère de l'Intérieur. Seule reste l'obligation du ministère de mettre à la disposition des experts toutes les données, le matériel, les explications et les informations nécessaires à la bonne exécution de leur tâche. La formulation actuelle de la loi met ainsi en évidence le fait que le collège peut choisir ses méthodes de travail et exécuter sa mission de contrôle en toute indépendance. Cette indépendance se voit encore renforcée par le fait que tous les experts, sans exception, sont désignés avec l'accord de tous les groupes politiques représentés dans les assemblées respectives" (Doc. 0923/001 (Chambre) et 2-7/2 (Sénat), p 10);

qu'en ses pages 37 à 41, le même rapport énumère les différentes améliorations qui ont été apportées au système de vote automatisé, quant aux procédures et au matériel utilisé; que, parmi ces améliorations, il y a particulièrement lieu de relever la possibilité pour l'électeur de vérifier lui-même le vote qu'il a émis;

Considérant qu'avant les élections du 8 octobre 2000, le collège d'experts a procédé à des tests consistant à émettre des votes, à les visualiser et à comparer le résultat avec les votes émis; qu'il a été constaté que les machines à voter affichent le contenu de la carte magnétique et non une information contenue dans la mémoire de l'ordinateur; que, le jour des élections, des contrôles ont été effectués dans différents bureaux de vote, dont le bureau nº 52 de la Ville de Bruxelles et dans des bureaux de totalisation, dont celui de Bruxelles; que le collège a analysé les logiciels de vote et constaté ce qui suit :

" Des copies du logiciel de vote ont été prises dans tous les bureaux. Ces copies ont été emportées pour analyse. Il en ressort que les exécutables utilisés le jour des élections sont strictement identiques à ceux générés lors de la compilation de référence le 3 octobre et dont le code source a été analysé par les experts.

De plus, un ou plusieurs votes de référence ont été émis dans chaque bureau de vote. Ces votes ont été visualisés sur des PCs différents de ceux utilisés pour l'émis-

sion des votes. Tous les votes de références ont été visualisés correctement" (rapport, p 50);

que, de la même façon, les copies du logiciel de totalisation ont été prises dans tous les bureaux de totalisation et il a été constaté que les "exécutables" de ces logiciels étaient strictement identiques à ceux qui avaient été créés lors de la compilation de référence le 3 octobre; qu'après les élections, le collège a encore effectué d'autres contrôles qui ont permis de constater que le lecteur de cartes magnétiques ne modifie pas le contenu des cartes qui sont dans l'urne; qu'enfin, il résulte du rapport (p 60) qu'"il est possible de procéder à un recomptage indépendant en visualisant une par une toutes les cartes des urnes d'une commune, et de compter les votes manuellement"; que le collège des experts a conclu qu'il "n'a pas constaté d'erreur au niveau technique dans les systèmes de vote et de dépouillement automatisés susceptible de remettre en cause leur utilisation et leur bon fonctionnement lors des élections communales et provinciales du 8 octobre 2000. L'ensemble des contrôles effectués permet de s'assurer du bon fonctionnement du déroulement du vote électronique" et que "grâce aux améliorations apportées depuis les élections précédentes, le dépouillement électronique par lecture optique est devenu fiable et mûr" (rapport, pp 67 et 68); qu'il s'ensuit que le vote automatisé est conforme à l'article 25, b, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel ne proscrit aucun système de vote particulier;

Considérant, en ce qui concerne la question préjudicielle que la requérante souhaite voir posée, que, devant le collège juridictionnel, celle-ci n'a pas invoqué la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'en outre le libellé de sa question ne fait pas apparaître que des électeurs de Bruxelles-Ville auraient été traités de manière différente; qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle,

D E C I D E :

Article unique.

La requête est rejetée. La décision du collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2000 est confirmée. Les élections communales qui ont eu lieu le 8 octobre 2000 à Bruxelles-Ville sont validées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux février deux mille un par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.