

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 93.713 du 2 mars 2001

A.98.412/VIII-2009

Elections communales de Flémalle

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 décembre 2000 par Jean PIROTTE qui demande, à titre principal, l'annulation des élections communales qui ont eu lieu à Flémalle le 8 octobre 2000 et, à titre subsidiaire, que le Conseil d'Etat procède à une vérification des bulletins en présence de témoins, comme visé à l'article 75, 3^{ème} alinéa, de la loi électorale communale, avant dire droit,

- "- dire que cette vérification ne pourrait avoir lieu avant de recevoir communication du logiciel informatique utilisé, fourni et contrôlé par le Ministère de l'Intérieur, pour que ne puisse être invoqué par ledit Ministre de l'Intérieur l'impossibilité d'opérer la distinction entre les codes sources et les mesures de sécurité en raison de l'imbrication de ces mesures et des logiciels;
- convoquer la personne ayant eu accès au système informatique avant, pendant et après le processus électoral, afin qu'elle éclaire le conseil sur les tâches accomplies, les vérifications opérées, les mesures de contrôles prises pour éviter toute fraude ou, le cas échéant, toute erreur technique et qu'elle donne toute preuve afin de vérifier que le logiciel fourni est bien celui qui a été utilisé à Flémalle le 8.10.2000";

Vu le dossier administratif déposé par le Gouverneur de la province de Liège;

Vu le mémoire en réponse déposé par Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE;

Vu les mémoires déposés par le Ministre de l'Intérieur et par la commune de Flémalle;

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 28 décembre 2000;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 24 janvier 2001 fixant les affaires à l'audience du 30 janvier 2001;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me BEAUTHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, Me UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour les parties intéressées et Me TULKENS, loco Me MAHIEU, avocat, comparaissant pour le Ministre de l'Intérieur;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que le requérant a introduit une réclamation auprès de la députation permanente du conseil provincial de Liège afin d'obtenir l'annulation des élections communales du 8 octobre 2000 à Flémalle; que cette réclamation critiquait "la procédure de préparation, d'organisation et de dépouillement des opérations de vote

dites automatisées"; que le 7 décembre 2000, la députation permanente a rejeté la réclamation du requérant et validé les élections en cause;

Considérant que l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 76bis de la loi électorale communale, permet à toute personne pouvant justifier d'un intérêt d'envoyer un mémoire en réponse au Conseil d'Etat; qu'en l'espèce, la commune de Flémalle et le Ministre de l'Intérieur ont tous deux déposé un mémoire en réponse; qu'ont également déposé un mémoire en réponse deux conseillers élus, Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE; que la commune de Flémalle justifie son intérêt à intervenir devant le Conseil d'Etat par la circonstance qu'elle a avantage à ne pas exposer les frais d'organisation de nouvelles élections; que le Ministre de l'Intérieur invoque un intérêt fonctionnel puisque la réclamation met en cause la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et n'invoque aucune irrégularité propre aux élections de Flémalle; que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE font valoir qu'ils ont été élus conseillers communaux;

Considérant que le contentieux de la validation des élections communales se distingue du contentieux de l'annulation; que ce contentieux de pleine juridiction fait l'objet d'une procédure particulière dont les caractéristiques sont, notamment, l'absence de partie adverse et l'exclusion de l'intervention, nuancée par la faculté, pour toute personne intéressée, de déposer un mémoire en réponse; que, dans ce cadre, il faut entendre par personne intéressée celle dont la qualité lui confère un intérêt direct au résultat de l'élection, comme les réclamants devant la députation permanente, les signataires d'un acte de présentation, les élus titulaires ou suppléants;

Considérant qu'il a déjà été jugé que 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; que cette position se justifie d'autant plus que, compte tenu des délais prescrits en la matière, ce sont les organes constitués sur la base des élections précédentes qui sont, le cas échéant, amenés à décider de déposer un mémoire en réponse; que les arguments invoqués par la commune de Flémalle ne sont pas pertinents dans le cadre du contentieux particulier dont il s'agit;

Considérant qu'il a également été jugé que les membres des bureaux de vote et de dépouillement ne faisaient pas partie des personnes justifiant d'un intérêt à déposer un mémoire en réponse; qu'en invoquant un intérêt fonctionnel, le Ministre de l'Intérieur s'attribue un rôle comparable à celui du commissaire du gouvernement autorisé, par la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, à défendre à l'occasion de tout recours introduit devant cette juridiction, la légalité de l'action administrative; que la disposition qui l'instaurait a été abrogée par la loi du 24 mars 1994; qu'il n'existe pas de motif permettant de rétablir indirectement, à l'occasion du contentieux électoral, une institution que le législateur a supprimée;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les mémoires déposés par la commune de Flémalle et par le Ministre de l'Intérieur ne sont pas recevables puisqu'émanant de personnes qui ne justifient pas de l'intérêt spécifique requis; que le mémoire en réponse de Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE est recevable puisqu'il émane de deux conseillers élus et qu'il a été déposé dans les formes et délais fixés par l'article 6, alinéa 4, de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en

cas de recours prévu par l'article 76bis de la loi électorale communale;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il expose que la motivation de la décision de la députation permanente n'est pas adéquatement motivée puisqu'elle ne répond pas aux arguments de sa réclamation;

Considérant que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE soutiennent que le moyen est irrecevable parce que d'une part, le requérant n'invoque aucune irrégularité concrète qui aurait pu influencer la répartition des sièges entre les listes, et d'autre part, que le moyen critique la motivation de la décision de la députation permanente et non la régularité de l'élection elle-même; qu'ils dénoncent l'absence de fondement du moyen dès lors que la loi du 29 juillet 1991 ne concerne que la motivation formelle des actes administratifs à l'exclusion de celle des décisions juridictionnelles; qu'ils s'attachent à montrer, à titre subsidiaire, que la décision dont appel est adéquatement motivée et que les arguments invoqués par le requérant devant la députation permanente ne pouvaient pas être accueillis;

Considérant que, comme l'indique l'article 1^{er} de la loi précitée, l'acte administratif qui doit faire l'objet d'une motivation formelle est "l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative"; qu'en matière d'élections communales, la députation permanente n'agit pas comme autorité administrative mais comme juridiction administrative; que la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas applicable à ses décisions; que, surabondamment, le Conseil d'Etat

statuant au contentieux électoral a une compétence de pleine juridiction et se prononce comme juge d'appel; que, dans ce cadre, est irrecevable le moyen pris d'irrégularités affectant la décision de la juridiction de premier degré et étrangères au résultat de l'élection;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 25b du Pacte international de New-York relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que le requérant expose que ces dispositions prévalent sur les normes internes et imposent aux Etats d'organiser des élections honnêtes, au suffrage égal, au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; qu'il affirme, sur la base "du rapport d'experts communiqué immédiatement après le déroulement des élections, et, la nomination et le fonctionnement même du collège d'experts", "qu'aucune des obligations imposées par ces conventions internationales n'a été respectée"; que, critiquant le rapport des experts, il voit des contradictions entre le corps de ce rapport et ses conclusions; que tel est le cas, selon lui, pour la fiabilité et la maturité du système de vote automatisé, les possibilités de contrôle et de recomptage, le "credo" des experts dans l'informatique qui n'empêche cependant pas l'erreur humaine et le devoir de circonspection; que le requérant estime qu'une confiance aveugle en l'informatique est une pétition de principe qui a pour corollaire l'obligation de faire totalement confiance aux experts; que, pour lui, un expert n'est pas "par essence" une personne de confiance et, s'il "devient détenteur d'un pouvoir de décision en matière électorale, le rôle du citoyen et celui de ceux qui sont chargés d'accompagner le processus pour lui garantir un caractère honnête et secret, est faussé"; que l'accent est mis sur le fait que le collège d'experts ne représente pas les citoyens; que, selon le requérant, ledit collège ne devrait pas être composé exclusivement

d'informaticiens et ne devrait pas, comme c'est le cas, dépendre exclusivement de sociétés privées; qu'il reproche aux experts et aux partisans du vote automatisé "de mettre l'accent sur la nécessité d'accroître la confiance des électeurs plutôt que sur celle de mettre à leur disposition un système contrôlable par eux-mêmes, commun des mortels, dont la seule compétence serait de savoir lire et écrire"; qu'il soutient que les contrôles effectués n'ont pas eu un caractère représentatif, que les experts ont commencé leur mission avec retard et que les autres acteurs des opérations ne disposant pas de l'aide d'experts, n'avaient pas de possibilité de contrôle efficace; qu'il ajoute que "le contrôle professionnel ne peut être apparenté au contrôle démocratique qui est inexistant pour cette façon de voter" et conclut que "l'absence de transparence, de contrôle effectif et l'abandon à des experts non indépendants dans l'ensemble du processus permettent à eux seuls que soient annulées lesdites élections communales";

Considérant que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE estiment que le moyen est irrecevable parce que le requérant ne démontre aucune irrégularité concrète qui aurait pu avoir une influence sur la répartition des sièges entre les listes et qu'il se contente de formuler des critiques générales sur l'opportunité de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé; que sur le fond, ils observent que le rapport du collège des experts désignés par les assemblées législatives, s'il émet des recommandations à ces assemblées en vue d'améliorer le système de vote automatisé, signale toutefois qu'aucune irrégularité n'a été constatée lors de l'élection du 8 octobre 2000; qu'ils sont d'avis, comme le précisent les experts, qu'il est possible de procéder à un contrôle manuel indépendant du comptage des voix; qu'ils considèrent que les contrôles effectués par les experts ont bien démontré que le vote enregistré est bien celui qui a été émis par l'électeur; que selon eux, la référence à l'inci-

dent de l'élection provinciale à Furnes, qui était dû à une erreur humaine, est sans aucune pertinence s'agissant de l'élection communale à Flémalle; que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE jugent également sans pertinence la citation du rapport d'experts à l'appui d'un devoir de circonspection; que pour eux, les griefs formulés à l'égard de la compétence, de l'indépendance et de l'impartialité des experts sont étrangers au litige;

Considérant 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;

(...)" ;

que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énonce ce qui suit :

" Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif";

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, le requérant critique, de manière générale et abstraite, le système de vote automatisé tel qu'il est organisé par la loi du 11 avril 1994 et ses modifications ultérieures, mais ne fait état d'aucun

élément ou indice précis et concret dont il résulterait que les élections communales de Flémalle du 8 octobre 2000 seraient entachées d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les listes; qu'il n'allègue pas que l'article 74bis précité serait, lui, contraire aux normes internationales dont il invoque la primauté; que sa critique du système organisé par la loi du 11 avril 1994 relève du débat parlementaire; qu'au regard dudit article 74bis, et pour les raisons indiquées à l'occasion de l'examen du troisième moyen, le moyen est irrecevable;

Considérant, au demeurant, que, pour les motifs indiqués par l'arrêt Elections communales de la Ville de Bruxelles, n° 92.957, du 2 février 2001, le vote automatisé est conforme à l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel ne proscriit aucun système de vote particulier; qu'en tant qu'il est pris de la violation de cette disposition, le moyen ne peut être retenu; qu'en tant qu'il est pris de la violation de l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il doit également être rejeté; qu'en effet, cette disposition ne s'applique qu'aux élections relatives au choix du corps législatif;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'il critique la décision de la députation permanente rejetant sa réclamation, dans la mesure où ladite décision "repose sur le fait que pour pouvoir contester utilement les élections et demander leur annulation, il faut trouver des irrégularités factuelles qui en plus interfèrent sur la répartition des sièges"; que, selon le requérant, cette exigence "revient à empêcher tout recours effectif dans un droit aussi essentiel que le droit de voter"; qu'il précise sa critique de la manière suivante :

" A partir du moment où les requérants, s'appuyant sur des constatations notamment des experts et prouvant l'absence de transparence, par exemple par la non-communication de l'intégralité du logiciel des élections, font valoir que le processus est entaché lui-même d'irrégularités, leur opposer qu'une loi a été respectée et qu'ils n'ont droit qu'à prouver des irrégularités factuelles, sans pouvoir mettre en cause le processus ou la confection de celui-ci, revient à priver les requérants, et, partant, tous les citoyens, d'un recours effectif.

A partir du moment où l'électeur ne peut contrôler, et n'a d'ailleurs aucun apaisement sur les coïncidences entre ce qu'il vote et ce qui va aboutir dans la machine de totalisation, à partir du moment où des sociétés privées principalement et des techniciens du Ministère de l'Intérieur, voire le Ministre de l'Intérieur lui-même, disposent - sans réel contrôle efficace - de toutes les "clés" du processus, refusant de les partager, il ne peut être accepté que l'on réclame des requérants la preuve d'irrégularités qu'ils ne pourront, à l'évidence, apporter.

L'irrégularité fondamentale repose dans le processus même du vote automatisé tel qu'imposé par le Ministère de l'Intérieur";

Considérant que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE soutiennent que le moyen est irrecevable pour n'avoir pas été soulevé devant la députation permanente; qu'ils estiment que le moyen manque de fondement parce que le législateur a instauré un recours effectif contre l'élection communale, au premier degré devant la députation permanente et en appel devant le Conseil d'Etat; qu'ils précisent qu'il est possible d'apporter la preuve d'une irrégularité concrète lorsque le vote s'est déroulé selon la procédure automatisée et citent le cas de l'annulation de l'élection de Molenbeek-Saint-Jean par le collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que le moyen est pris d'irrégularités qui affecteraient la décision de la députation permanente et qu'il n'a pas été invoqué devant la juridiction du premier degré; qu'il est dès lors irrecevable; qu'au surplus, la critique de motivation que le requérant formule, dirigée contre la décision de la députation

permanente, ne met pas en cause la conformité de l'article 74bis de la loi électorale communale à la norme internationale visée au moyen; qu'il ne pourrait d'ailleurs pas le faire utilement puisque les personnes intéressées disposent d'un recours effectif à deux niveaux, que le requérant les a exercés et qu'il n'établit pas qu'il ne remplirait pas les conditions énoncées par le "Guide des Elections" qu'il cite; qu'enfin, il résulte de l'examen du deuxième moyen que ni l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ont été méconnus;

Considérant qu'un quatrième moyen est pris de la violation de l'article 10 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que le requérant expose "que le système de vote automatisé tel qu'il a été éprouvé lors des dernières élections, constitue un banc d'essai"; qu'à ce stade, il "n'est pas fiable, ni arrivé à maturité" et qu'il "est imposé à certains électeurs et non à d'autres"; qu'il soutient que, pour un même scrutin, les électeurs sont placés dans des situations différentes, selon la commune dans laquelle ils votent; que, selon lui, "aucun critère subjectif (lire sans doute : objectif) ne vient justifier la raison pour laquelle une telle discrimination existe";

Considérant que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE répètent que le moyen ne soulève pas une irrégularité susceptible d'influencer le résultat de l'élection de Flémalle; qu'ils font valoir que tous les électeurs de Flémalle ont voté selon le système automatisé de sorte qu'il ne peut être question d'une quelconque discrimination qui pourrait avoir influencé la répartition des sièges entre les listes; que selon eux, peu importe la manière dont le vote a eu lieu dans d'autres communes, il

suffit de constater qu'aucun traitement différencié n'a été réservé à une partie du collège électoral de la commune de Flémalle; que Gilbert VAN BOUCHAUTE et Marc LAFONTAINE observent qu'il existe des motifs raisonnables et proportionnés pour lesquels le législateur a laissé au Roi une marge d'appréciation dans la désignation des communes qui sont soumises au vote automatisé et que le législateur a laissé le choix de la procédure électorale aux communes, dont les moyens financiers sont sollicités dans l'automatisation; que pour eux, il est raisonnable et proportionné de réserver aux électeurs européens une carte magnétique différente de celle distribuée aux électeurs belges dès l'instant où ceux-ci ne votaient pas pour les mêmes élections;

Considérant qu'en tant qu'il invoque une discrimination entre les électeurs des communes ayant utilisé le système de vote automatisé et les électeurs des autres communes, le moyen repose sur le postulat que le système de vote automatisé n'est pas fiable et ne permet pas d'assurer une élection libre et honnête; qu'à cet égard, le grief se confond avec le deuxième moyen de la requête; que pour le surplus, la critique est sans pertinence puisque la seule existence d'une différence de traitement par rapport à d'autres communes n'est pas de nature à produire une influence sur la répartition des sièges entre les listes lors d'une élection communale déterminée; qu'en ce qu'il est pris de la prétendue discrimination entre électeurs belges et étrangers, le moyen est également dénué de pertinence puisque le requérant n'explique pas - et on ne voit pas - en quoi une telle différence de traitement serait susceptible d'influencer le résultat de l'élection;

Considérant qu'il ne peut être fait droit à la demande subsidiaire formulée par le requérant; qu'en effet, à l'appui de sa demande de nouvelle vérification des bulletins en présence de témoins, il n'invoque aucun

élément concret démontrant ou rendant plausibles des erreurs, des manipulations ou tout fait susceptible de modifier la répartition des sièges entre les listes,

D E C I D E :

Article unique.

La requête est rejetée. La décision de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 7 décembre 2000 est confirmée. Les élections qui ont eu lieu à Flémalle le 8 octobre 2000 sont validées.

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

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.