

Numéro du rôle : 6871
Arrêt n° 177/2019 du 14 novembre 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 30 mars 2017 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande », introduit par la commune de Jurbise.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 mars 2018 et parvenue au greffe le 8 mars 2018, la commune de Jurbise, assistée et représentée par Me J. Laurent et Me C. Servais, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 30 mars 2017 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande » (publié au *Moniteur belge* du 24 octobre 2017).

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté germanophone, assisté et représenté par Me G. Zians et Me A. Haas, avocats au barreau d'Eupen;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 25 septembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 9 octobre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 octobre 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt de la partie requérante

A.1. La commune de Jurbise, partie requérante, justifie son intérêt à agir en invoquant que ses membres sont élus conformément aux dispositions contenues dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL), que les élections relatives à l'ensemble des collectivités du pays sont organisées au niveau communal et que l'accord de coopération du 30 mars 2017 (lire : 13 juillet 2017) est discriminatoire à son égard.

A.2. Le Gouvernement wallon conteste l'intérêt de la partie requérante dès lors que celle-ci ne démontre ni que l'annulation de l'acte attaqué la placera dans une situation plus favorable, ni qu'elle lui permettra de retrouver une chance de voir sa situation régie de manière plus favorable. Il soutient qu'une annulation de l'acte attaqué n'emporterait aucune conséquence sur l'organisation des élections dans la commune de Jurbise, laquelle ne pourrait ni maintenir le système de vote automatisé, ni obtenir l'espoir que ce système puisse être maintenu. Il ajoute que l'abrogation du système de vote automatisé dans la région de langue française n'est pas imputable à l'acte attaqué mais à l'article 45 du décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 « modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales » (ci-après : le décret du 9 mars 2017).

A.3. Le Gouvernement de la Communauté germanophone soutient que la commune de Jurbise n'a pas d'intérêt au recours, dès lors qu'elle n'a pas le droit de vote, que le coût du vote papier est peu important et que, dans l'hypothèse d'une éventuelle annulation, la commune de Jurbise devra dans tous les cas avoir recours au vote papier.

Il conteste également l'intérêt de la partie requérante au motif que celle-ci n'a pas contesté le décret de la Communauté germanophone du 23 octobre 2017 « portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande », alors que ce décret régleme de la même manière la question juridique litigieuse.

A.4. La commune de Jurbise répond que l'accord de coopération matérialise la discrimination dénoncée à l'encontre de l'article 45 du décret du 9 mars 2017 en ayant pour effet que des communes d'une même région sont traitées différemment, que l'annulation de l'acte attaqué permettrait de mettre fin à la matérialisation de la discrimination alléguée, et qu'elle a donc intérêt au recours. Elle ajoute qu'un choix basé sur la langue officielle parlée dans deux zones géographiques d'une même région ne repose pas sur un critère objectif et proportionné.

A.5. Le Gouvernement wallon réplique que la réponse de la partie requérante confirme que la discrimination qu'elle allègue n'est pas imputable à l'acte attaqué.

Quant au moyen unique

A.6.1. La commune de Jurbise prend un moyen unique de la violation, par le décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 30 mars 2017 [lire : 13 juillet 2017] entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande » (ci-après : le décret du 12 octobre 2017), des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.6.2. En premier lieu, la commune de Jurbise fait valoir que l'acte attaqué crée une différence de traitement entre les communes de langue française et les communes de langue allemande en ce qu'il permet aux communes de langue allemande d'organiser les élections provinciales selon le mode de scrutin électronique avec preuve papier, alors que cela n'est pas autorisé pour les communes de langue française. Elle soutient que cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et qu'elle n'est pas justifiée. Elle estime que cette différence de traitement ne trouve pas sa source dans les règles répartitrices de compétences, dès lors que le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 « relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés » (ci-après : le décret du 27 mai 2004) a transféré à la Communauté germanophone l'élection des organes communaux et intracommunaux mais pas celle des organes provinciaux et des conseils de secteurs. Elle indique que des votes électroniques et des votes papier cohabiteront lors des élections provinciales de 2018 en province de Liège et qu'aucun motif raisonnable ne justifie l'interdiction faite aux communes wallonnes de langue française qui le souhaitent d'organiser également les élections électroniquement. Elle souligne qu'elle a décidé de recourir au vote automatisé dès 1997 dans la perspective des élections organisées le 13 juin 1999.

A.7. Le Gouvernement wallon considère que le grief fondé sur la violation du principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas imputable à l'acte attaqué, mais à l'article 45 du décret du 9 mars 2017, dès lors que c'est cette disposition qui limite l'abrogation du livre II du CWADEL aux seules communes de la région de langue française. Se référant à l'argumentation développée dans l'affaire n° 6720, il soutient que la différence de traitement résulte le cas échéant du décret du 27 mai 2004, adopté sur la base de l'article 139 de la Constitution.

Pour le surplus, le Gouvernement wallon soutient que la différence de traitement entre les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande est raisonnablement justifiée. Il soutient que si la Région wallonne n'avait pas limité l'abrogation du livre II du CWADEL aux communes de la région de langue française pour ce qui concerne les élections provinciales, les communes de langue allemande auraient été obligées d'organiser, le même jour et pour les mêmes électeurs, un vote électronique pour les élections communales et un vote papier pour les élections provinciales, ce qui aurait généré des coûts financiers, matériels et humains inacceptables. Il fait valoir que c'est précisément pour éviter une telle situation chaotique que la Région wallonne a décidé que l'abrogation du livre II du CWADEL pour les communes de la région de langue française devait également concerner les élections provinciales. Il ajoute qu'aucune discrimination ne peut être imputée à l'accord de coopération, qui est intervenu pour régler les conséquences de cette décision quant aux modalités d'organisation des élections communales et provinciales sur le territoire de la région de langue allemande.

A.8. La commune de Jurbise répond que la discrimination alléguée trouve sa source tant dans le décret du 9 mars 2017 que dans l'acte attaqué. Elle indique que le fait d'avoir limité aux seules communes de langue française le champ d'application de l'abrogation du vote électronique introduite par le décret du 9 mars 2017 permet l'organisation d'un vote électronique ou d'un vote papier dans les communes de langue allemande.

Elle soutient que l'acte attaqué est discriminatoire en lui-même dès lors que c'est lui qui rend concrètement possible l'organisation du vote électronique pour les élections provinciales sur le territoire de la région de langue allemande.

Elle fait valoir que la difficulté rencontrée par les communes de langue allemande d'organiser à la fois le vote électronique et le vote papier pour les deux scrutins simultanés ne permet pas de justifier la différence de traitement alléguée. À son estime, cette différence de traitement aurait pu être évitée si le législateur avait laissé la possibilité aux communes de la Région wallonne d'opter pour le vote électronique ou le vote papier.

Elle souligne que ce n'est pas le transfert de la compétence en matière d'élections communales vers la Communauté germanophone qui crée une discrimination mais la suppression de la possibilité, pour les communes de langue française, d'organiser un vote électronique ou un vote papier lors des élections locales, alors que la possibilité d'un choix demeure pour les communes de langue allemande pour les élections provinciales.

A.9. Le Gouvernement wallon réplique que seul l'article 45 du décret du 9 mars 2017 opère une différence de traitement entre les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande, tandis que l'article 2 de l'accord de coopération traite toutes les communes relevant de son champ d'application territorial (la région de langue allemande) de la même manière.

A.10.1. En second lieu, la commune de Jurbise soutient que les régions sont compétentes pour l'organisation des élections locales et provinciales en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et qu'à ce titre, les régions sont compétentes pour instaurer et supprimer un système de vote électronique au niveau local ou provincial. Elle ajoute que l'acte attaqué prévoit l'organisation du vote électronique pour les élections provinciales également sur le territoire de la région de langue allemande et prévoit que les coûts de cette procédure seront supportés par la Communauté germanophone, alors que la Communauté germanophone n'est cependant nullement compétente pour organiser les élections provinciales sur son territoire ou pour financer la procédure par vote électronique qui est maintenue sur son territoire.

A.10.2. Se référant à l'article 9 de l'accord de coopération et à l'arrêt n° 17/94, la commune de Jurbise fait valoir que la Région wallonne abandonne une partie de ses compétences au profit de la Communauté germanophone, dès lors que cette dernière supportera la différence entre le coût du vote électronique et le coût du vote papier pour les élections provinciales. Elle estime qu'une entité fédérée peut juger du niveau de pouvoir le plus adéquat pour régler une matière qui lui revient uniquement dans les matières pour lesquelles ladite entité est compétente, et qu'en l'espèce, la Région wallonne n'a aucune compétence pour confier à la Communauté germanophone la définition du mode de scrutin provincial. Elle ajoute que l'organisation du scrutin provincial n'est aucunement une compétence résiduelle de l'organisation du scrutin communal, les deux élections étant indépendantes l'une de l'autre.

A.11.1. Le Gouvernement wallon fait valoir que la Communauté germanophone est compétente pour régler l'organisation des élections communales, en vertu du décret du 27 mai 2004, et que la Région wallonne est compétente pour régler l'organisation des élections provinciales sur tout son territoire. Il soutient que la Région wallonne est donc compétente pour supprimer ou non le système de vote automatisé lors des élections provinciales et qu'elle a fait usage de cette compétence en adoptant l'article 45 du décret du 9 mars 2017. Selon le Gouvernement wallon, c'est cette dernière disposition, et non l'acte attaqué, qui prévoit l'organisation du vote électronique lors des élections provinciales sur le territoire de la région de langue allemande.

A.11.2. Le Gouvernement wallon soutient que l'article 9, alinéa 3, de l'accord de coopération prévoit l'obligation pour la Région wallonne d'assumer une partie des coûts du vote électronique pour les élections provinciales dans la région de langue allemande. Se référant à l'article 27, alinéa 1er, de l'accord de coopération, il précise que le matériel servant au vote électronique est destiné à être utilisé par les communes de la région de langue allemande pour les deux élections provinciales et communales.

Il soutient que l'accord de coopération n'a ni pour objet ni pour effet de procéder à un abandon, par la Région wallonne, de la compétence de régler les élections provinciales au profit de la Communauté germanophone. Se référant à l'article 1er de l'accord de coopération, il indique que les élections provinciales sont réglées par des dispositions du CWADEL applicables sur tout le territoire de la Région wallonne et que l'accord de coopération n'y change rien.

A.12.1. Le Gouvernement de la Communauté germanophone soutient que, depuis le 1er janvier 2015, la Communauté germanophone est compétente pour l'organisation de l'élection du conseil communal dans la région de langue allemande. Il indique qu'à la suite de problèmes informatiques survenus à l'occasion de l'élection fédérale du 25 mai 2014, le Gouvernement fédéral a décidé d'interdire le système de vote automatisé lors des élections européennes, fédérales, régionales et communautaires; le Gouvernement wallon a décidé que les élections provinciales et communales auraient lieu selon le vote papier; le Gouvernement de la Communauté germanophone a décidé que les élections communales seraient organisées selon le vote électronique avec preuve papier (système Smartmatic); la Région de Bruxelles-Capitale a opté pour le vote électronique avec preuve papier et en Région flamande, les communes peuvent choisir elles-mêmes entre le vote papier et le vote électronique avec preuve papier.

Le Gouvernement de la Communauté germanophone fait valoir qu'une difficulté est apparue à la suite de ces décisions politiques, en ce que les élections communales (qui relèvent de la compétence de la Communauté germanophone) et les élections provinciales (qui relèvent de la compétence de la Région wallonne) sont tenues le même jour et dans des bureaux de vote communs. Il soutient qu'en l'absence d'accord entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, les électeurs auraient dû remplir un bulletin papier pour l'élection provinciale, puis utiliser l'ordinateur pour l'élection du conseil communal.

Il indique qu'après de longues négociations, ces deux entités ont adopté, le 13 juillet 2017, un accord de coopération organisant le vote électronique avec preuve papier dans la région de langue allemande. Il expose que la Région wallonne et la Communauté germanophone avaient d'abord voulu agir unilatéralement dans le cadre de leurs compétences respectives, que la section de législation du Conseil d'État a fait état, dans son avis sur les deux avant-projets de décret, de la nécessité de conclure un accord de coopération, sans relever l'existence d'une discrimination entre la Région wallonne et la Communauté germanophone.

A.12.2. Le Gouvernement de la Communauté germanophone fait valoir que l'objet de la requête ne peut pas porter sur la compétence de la Communauté germanophone de régler l'organisation de l'élection du conseil communal, car celle-ci découle de l'article 139 de la Constitution et du décret du 27 mai 2004, qui n'est pas remis en question.

Il soutient que deux législateurs sont compétents pour les élections du 14 octobre 2018 et qu'il est sensé et nécessaire de coordonner les procédures de vote devant se dérouler dans les mêmes bureaux de vote. Il estime que cette circonstance rend nécessaire une réglementation dérogatoire adaptée. Il fait valoir que, par l'accord de coopération, les deux législateurs ont suivi l'avis de la section de législation du Conseil d'État et que la norme contestée découle de l'attribution constitutionnelle des compétences. Il ajoute que le choix politique opéré par les deux législateurs relève de leur pouvoir discrétionnaire, qu'il ne peut faire l'objet d'un contrôle dans le cadre de la présente procédure, qu'il est raisonnable et qu'il n'y a pas d'autre solution.

A.12.3. Le Gouvernement de la Communauté germanophone soutient que la Communauté germanophone n'est en aucun cas responsable de l'organisation de l'élection provinciale au motif qu'elle prendrait en charge les coûts du vote électronique pour l'élection provinciale en plus des coûts du vote papier pour cette élection. Il ajoute que la question du financement découle de la détermination des modalités pratiques relatives à l'élection et qu'elle relève de l'appréciation discrétionnaire des deux législateurs. Il soutient que la partie requérante n'a pas d'intérêt au recours sur ce point, car elle ne peut pas se prévaloir d'un préjudice ou d'un désavantage direct ou indirect découlant de la prise en charge de ces coûts.

A.12.4. Le Gouvernement de la Communauté germanophone souligne que si un arrêt de la Cour devait remettre en question l'organisation des élections du 14 octobre 2018, un nouvel accord de coopération ne pourrait pas être élaboré avant cette date. Il invite la Cour à laisser les normes contestées en place jusqu'aux élections du 14 octobre 2018 afin de préserver la sécurité juridique.

- B -

Quant au décret attaqué et à son contexte

B.1.1. L'article unique du décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 30 mars 2017 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande » dispose :

« Assentiment est donné à l'accord de coopération conclu le 30 mars 2017 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande ».

B.1.2. L'intitulé du décret du 12 octobre 2017, son article unique et l'accord de coopération qui y est annexé portent erronément la date du 30 mars 2017 au lieu de la date du 13 juillet 2017.

Il ressort des travaux préparatoires de ce décret que l'accord de coopération joint au projet de décret a été conclu le 13 juillet 2017 et non le 30 mars 2017 (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 874/1, pp. 6-21). Le contenu de l'accord de coopération publié au *Moniteur belge* correspond à celui conclu le 13 juillet 2017.

B.1.3. L'accord de coopération du 13 juillet 2017 porte sur les modalités d'organisation des élections simultanées communales et provinciales organisées conjointement par la Région wallonne et la Communauté germanophone le 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande (article 1er, § 1er, alinéa 1er), « sans préjudice de la compétence de la Région wallonne et de la Communauté germanophone de régler, chacune pour ce qui la concerne : 1° les dispositions de fond applicables respectivement aux élections provinciales et communales et qui ne portent pas sur l'organisation au sens strict des élections simultanées visées à l'alinéa 1er » (article 1er, § 1er, alinéa 2, 1°). Il prévoit notamment que les élections simultanées communales et provinciales du 14 octobre 2018 ont lieu, sur le territoire de langue allemande, selon le système de vote électronique avec preuve papier (article 2).

Son objet est circonscrit à l'organisation conjointe des élections locales du 14 octobre 2018 :

« Cet accord de coopération se présente comme une expérience pilote, circonscrite aux élections locales du 14 octobre 2018, qui fera l'objet d'une évaluation à présenter devant les deux Parlements » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 874/1, p. 3).

B.1.4. La Communauté germanophone a donné assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2017 par un décret du 23 octobre 2017 « portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande ».

B.1.5. Par l'article 45 du décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 « modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales », le législateur décréte a abrogé, pour les communes de la région de langue française, les articles L4211-1 à L4261-7 qui composaient le livre II de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL) relatifs à un système de « vote automatisé » fonctionnant notamment avec un crayon optique (ancien article L4211-2, § 1er, du CWADEL). Cette technique de vote est désignée ci-après « vote électronique avec crayon optique ». En vertu de l'ancien article L4211-1 du CWADEL, le Gouvernement wallon pouvait désigner, d'une part, les communes de la région de langue française dans lesquelles les élections communales étaient organisées au moyen du système de « vote électronique avec crayon optique » et, d'autre part, les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande dans lesquelles les élections provinciales étaient organisées au moyen du même système.

Par son arrêt n° 115/2018 du 20 septembre 2018, la Cour a rejeté le recours en annulation introduit par la commune de Jurbise contre l'article 45 du décret du 9 mars 2017.

Quant à l'intérêt

B.2.1. Le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté germanophone contestent l'intérêt à agir de la partie requérante au motif qu'une annulation éventuelle du décret attaqué n'affecterait pas la situation de celle-ci.

B.2.2. La partie requérante justifie son intérêt au recours en invoquant qu'en tant que commune, elle est tenue d'organiser les élections conformément aux dispositions du CWADEL et que l'accord de coopération du 13 juillet 2017 est discriminatoire à son égard.

Il ressort de l'exposé du moyen unique que la partie requérante fait grief à l'article 2 de l'accord de coopération du 13 juillet 2017 de permettre aux seules communes de la région de langue allemande, et non aux communes de la région de langue française, d'organiser les élections provinciales selon la technique de vote électronique avec preuve papier.

B.2.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Pour que la partie requérante justifie de l'intérêt requis, il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation lui procure un avantage direct. La circonstance qu'elle obtienne une nouvelle chance de voir sa situation réglée plus favorablement à la suite de l'annulation du décret attaqué suffit à justifier son intérêt à attaquer celui-ci.

B.2.4. L'accord de coopération du 13 juillet 2017, auquel le décret attaqué donne assentiment, n'était applicable qu'aux élections communales et provinciales simultanées du 14 octobre 2018 organisées sur le territoire de la région de langue allemande (article 2). Il n'était pas applicable aux élections locales simultanées du 14 octobre 2018 organisées dans la commune de Jurbise, qui relève du territoire de la région de langue française.

Les élections provinciales du 14 octobre 2018 dans les communes de la région de langue française ont été régies par le livre Ier de la quatrième partie du CWADEL, qui règle les modalités d'organisation de ces élections selon la technique de vote papier. Ainsi, la commune de Jurbise n'est pas affectée directement et défavorablement par l'accord de coopération auquel le décret attaqué donne assentiment.

L'annulation éventuelle du décret attaqué ne pourrait avoir aucun effet sur la situation de la partie requérante et ne pourrait pas davantage lui donner une chance de voir sa situation réglée plus favorablement.

B.2.5. La partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis. Le recours en annulation est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 novembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût