

Numéro du rôle : 1707
Arrêt n° 81/2000 du 21 juin 2000

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 18 décembre 1998 réglant les élections simultanées ou rapprochées pour les Chambres législatives fédérales, le Parlement européen et les Conseils de région et de communauté et de la loi du 18 décembre 1998 organisant le dépouillement des votes automatisés au moyen d'un système de lecture optique et modifiant la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, introduit par L. Michel et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges P. Martens, E. Cerexhe, A. Arts, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juin 1999 et parvenue au greffe le 18 juin 1999, L. Michel, demeurant à 6061 Charleroi, rue Saint-Charles 65, RCH 2/2, L. Mommaerts, demeurant à 4000 Liège, En Neuvise 59, boîte 52, et F. Kisters, demeurant à 1060 Bruxelles, rue de Prague 32, ont introduit un recours en annulation de la loi du 18 décembre 1998 réglant les élections simultanées ou rapprochées pour les Chambres législatives fédérales, le Parlement européen et les Conseils de région et de communauté et de la loi du 18 décembre 1998 organisant le dépouillement des votes automatisés au moyen d'un système de lecture optique et modifiant la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé (publiées au *Moniteur belge* du 31 décembre 1998, deuxième édition).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 18 juin 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 août 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 août 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 17 septembre 1999;
- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 octobre 1999.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 17 décembre 1999.

Par ordonnances du 30 novembre 1999 et du 31 mai 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 17 juin 2000 et 17 décembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 mai 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 30 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 mai 2000.

A l'audience publique du 30 mai 2000 :

- a comparu Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres et pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs P. Martens et E. De Groot ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Position des requérants

A.1. Les requérants entendent justifier leur intérêt à agir en leur qualité d'électeurs et de candidats aux élections du 13 juin 1999. Ils demandent l'annulation des deux lois précitées du 18 décembre 1998 « et, par conséquent, des élections elles-mêmes ». Ils formulent huit moyens.

A.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les lois attaquées déterminent deux catégories d'électeurs : ceux qui votent « traditionnellement avec bulletins sur papier et dépouillement manuel, contrôlé par des électeurs neutres et impartiaux, choisis au hasard, et recomptage possible à divers niveaux, [qui disposent] de toutes leurs prérogatives constitutionnelles en matière civique et électorale »; ceux qui votent « électroniquement avec carte magnétique, bulletin de vote virtuel et contrôle unique de la part du Ministère de l'intérieur, via ses informaticiens, ceux des sociétés mercenaires chargées de la maintenance, et ceux du Collège de neuf experts désignés par les assemblées », qui ne jouissent pas des mêmes prérogatives puisqu'ils sont livrés à « un système anonyme, virtuel et incontrôlable par l'électeur, notamment au niveau de la confirmation du vote lui-même, mais aussi en cas de fraudes ou de recomptages ».

A.3. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les lois attaquées « rétablissent hypocritement une forme de suffrage capacitair » puisque seule une élite de fonctionnaires et de consultants sera capable d'exercer un contrôle qu'il appartient au peuple et à ses représentants d'exercer véritablement.

A.4. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 ainsi que de l'article 62, § 3, de la Constitution en ce que le vote informatisé, qui impose dans certains cas le recours à une aide extérieure, méconnaît de manière discriminatoire le secret des votes, de même qu'il crée une discrimination « entre les générations non formées et non habituées à l'informatique, en raison de leur âge notamment, et les plus jeunes ».

A.5. Le quatrième moyen est pris de la « violation des articles 25 à 30 de l'ancienne Constitution et 62, § 3, de la Constitution » en ce qu'il est créé deux catégories de citoyens : l'électeur qui vote traditionnellement et exerce un contrôle par le biais d'assesseurs avec possibilité de recomptage manuel et l'électeur qui vote informatiquement et n'exerce aucun contrôle sur son vote et sur l'élection.

A.6. Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 62, § 3, de la Constitution, en ce que la carte magnétique et l'enregistrement des données identifient l'électeur et méconnaissent le secret absolu du vote.

A.7. Le sixième moyen est pris de la violation de la séparation des pouvoirs et des articles 25 à 30 de la « Constitution ancienne », en ce que le vote informatif ne permet le contrôle que du ministre de l'Intérieur, qui est « à la fois juge et partie ».

A.8. Le septième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les lois attaquées instaurent deux catégories de candidats : ceux qui disposent des garanties légales, à savoir la présence de témoins dans les bureaux de vote et la possibilité de recomptage en cas de contestation et ceux qui, relevant du vote automatisé, ne peuvent plus exercer ce contrôle.

A.9. Le huitième moyen est pris de la violation de l'indépendance du pouvoir législatif et des articles 25 à 30 de l'« ancienne Constitution », en ce que l'ampleur du système informatif implique le recours à des firmes multinationales privées.

A.10. Les requérants demandent également à la Cour, en application de l'article 177, point b), du Traité de Rome, de poser à la Cour de justice des Communautés européennes la question préjudicielle suivante :

« Les lois susdites et leurs dispositions attaquées devant la Cour d'arbitrage en vue de leur annulation violent-elles ou non les droits démocratiques les plus élémentaires du citoyen électeur ou candidat de listes présentées au suffrage des électeurs dans les collèges électoraux du royaume ?

Les dispositions attaquées desdites lois sont-elles en concordance soit en valeur soit en relation semblable avec d'autres dispositions en droit comparé des autres Etats membres et sont-elles en respect des droits démocratiques de l'électeur ou du candidat se présentant aux élections telles qu'organisées ?

Les requérants incluent dans leur question les reproches faits aux dispositions des lois attaquées, tels qu'énoncés dans leurs huit moyens développés dans la présente requête. »

Mémoire du Conseil des ministres et du Gouvernement de la Communauté française

A.11. Le Conseil des ministres et le Gouvernement de la Communauté française soutiennent que le recours est irrecevable en ce qu'il ne contient aucune précision sur la nature des violations alléguées et en ce que les requérants critiquent un système de vote automatisé organisé, non par les lois attaquées, mais par la loi du 11 avril 1994, la première des deux lois attaquées ne modifiant celle-ci que sur des points mineurs figurant aux articles 40 à 47 de la loi.

Quant à la seconde loi attaquée, elle a pour objet d'organiser un dépouillement automatisé des votes au moyen du système de lecture optique et de créer un collège d'experts que les requérants ne critiquent pas.

A.12. Au premier moyen, il est répondu qu'il est imprécis et qu'il invite la Cour à se prononcer sur l'opportunité d'instaurer un système de vote automatique, ce qui ne relève pas de sa compétence.

A.13. Au deuxième moyen, il est reproché d'être imprécis en ce que les normes attaquées ne sont pas précisées, alors que seul l'article 8 de la loi du 18 décembre 1998 organisant le dépouillement automatisé des votes pourrait être visé. Quant à l'instauration du collège que cet article prévoit, on n'aperçoit pas en quoi elle serait discriminatoire.

A.14. Au sujet du troisième moyen, il est observé qu'il n'est recevable qu'en ce qu'il allègue la violation des articles 10 et 11 – et non de l'article 62, alinéa 3 – de la Constitution et qu'au surplus, les éventuelles difficultés qu'auraient rencontrées certains électeurs, notamment âgés, ne peuvent être considérées comme créant des discriminations selon l'âge des électeurs. Au demeurant, le rapport du collège d'experts concernant les élections du 13 juin 1999 n'a pas fait état de difficultés particulières, même s'il contient des recommandations permettant d'améliorer le système existant.

A.15. Au quatrième moyen, il est opposé qu'il serait irrecevable puisqu'il invoque la violation d'articles de la Constitution dont la Cour ne peut contrôler le respect. A titre subsidiaire, la réponse se confond avec celle qui concerne le deuxième moyen.

A.16. A propos du cinquième moyen, il est affirmé qu'il est irrecevable faute d'invoquer une violation des articles de la Constitution qui rendrait la Cour compétente, qu'il est imprécis et qu'il est erroné en fait, aucune donnée relative aux électeurs, et spécialement à leur identité, n'étant enregistrée sur les disquettes.

A.17. Le sixième moyen serait irrecevable pour les mêmes motifs, le collège d'expert étant désigné, non par le pouvoir exécutif mais par les assemblées législatives.

A.18. Le septième moyen serait inexact en ce que le dépouillement automatisé ne présenterait pas les manquements reprochés, ainsi que l'a constaté le collège des experts dans son rapport.

A.19. Le huitième moyen serait irrecevable en ce qu'il se fonde sur des articles de la Constitution autres que ceux dont la Cour peut censurer la violation.

A.20. Enfin, le Conseil des ministres et le Gouvernement de la Communauté française font remarquer que la question préjudicielle suggérée par les requérants est étrangère à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes, telle qu'elle est définie par l'article 177 du Traité C.E.

Réponse des requérants

A.21. Les requérants rappellent que c'est le Peuple et non un collège de technocrates qui doit contrôler l'ensemble du processus électoral. Ils ajoutent qu'il appartient à la Cour de statuer lorsque des garanties offertes par la Constitution sont remises en cause, même lorsque la compétence ne lui en a pas été formellement donnée, à l'instar de ce qu'ont fait d'autres juridictions constitutionnelles européennes et de ce qu'a fait la Cour elle-même en démontrant à maintes reprises son souci de préserver les droits du citoyen confronté à un pouvoir exécutif puissant et outillé.

A.22. Les requérants dénoncent le manque de neutralité du collège d'experts que l'électeur ne peut ni censurer ni contrôler, faute d'un recours juridictionnel organisé, et soulignent que son rapport est muet au sujet des plaintes d'électeurs.

A.23. Les requérants font état d'une procédure pendante devant le Conseil d'Etat dans laquelle est soulevé le problème majeur du secret des votes et ils en détaillent les péripéties. Ils invitent la Cour à en prendre connaissance, à en communiquer les pièces aux parties à la présente cause et à statuer sur la nécessité d'attendre la décision à intervenir.

A.24. Au sujet du mode de désignation des experts, les requérants écrivent, en réponse à l'exception d'irrecevabilité, qu'ils ont saisi la Cour « *in rem* » et qu'il n'y a aucun empêchement à ce que la Cour « émette à tout le moins un avis soit conforme, soit de nature consultative à l'égard et l'attention du législateur pour quant à lui disposer quant à ce, mais ici par obligation constitutionnelle de correction ».

Ils critiquent le mode de nomination des experts et la composition du collège, la fonction juridique de contrôle exercée par les assemblées. Ils critiquent également le recours à ce collège et son mode de fonctionnement.

A.25. Au sujet de leur septième moyen, les requérants estiment que « l'existence de deux modes d'élection, suivant les régions, arrondissements ou cantons, sans que l'électeur ait le choix, suscite des différences de situations indéfendables ».

A.26. Les requérants critiquent à nouveau le recours à des multinationales dont, selon eux, « la nocivité et l'ingérence dans les affaires politiques des Etats de par le monde est bien connue ».

A.27. Les requérants exposent en quoi leur question préjudicielle est recevable, spécialement en fonction des objectifs du Traité de Maastricht et ils maintiennent leur demande d'annulation des élections du 13 juin 1999.

- B -

B.1. La loi du 18 décembre 1998 réglant les élections simultanées ou rapprochées pour les Chambres législatives fédérales, le Parlement européen et les Conseils de région et de communauté ne traite du vote automatisé qu'en ses articles 40 à 43, lesquels modifient la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

B.2. L'article 40 a pour objet de rendre les dispositions de la loi du 11 avril 1994 applicables à « l'élection directe des membres du conseil de l'aide sociale et du bureau permanent du conseil de l'aide sociale des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons ».

Il n'apparaît pas que les requérants pourraient être concernés par ces élections en qualité d'électeurs ou de candidats. Leur recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre cet article.

B.3. Les articles 41, 42 et 43 règlent des questions qui sont étrangères aux griefs des requérants. Ces griefs sont, en réalité, dirigés contre la loi précitée du 11 avril 1994, qui a organisé le vote automatisé que critiquent les requérants.

Un recours introduit au-delà d'un délai de six mois, à dater de la publication de la loi attaquée au *Moniteur belge*, est irrecevable.

B.4. Il s'ensuit que le recours est sans objet en ce qu'il s'en prend à la loi précitée du 18 décembre 1998 et qu'il est tardif s'il doit s'entendre comme critiquant la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

B.5. La loi du 18 décembre 1998, organisant le dépouillement des votes automatisés au moyen d'un système de lecture optique et modifiant la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, n'a pas davantage instauré celui-ci. Elle traite essentiellement de la manière de dépouiller un tel vote. Bien que ce dépouillement soit la conséquence du mode de vote organisé par la loi du 11 avril 1994, le recours, en ce qu'il critique également la manière dont le dépouillement est organisé, est recevable mais uniquement à l'égard des dispositions de la loi attaquée qui contiennent des mesures critiquées par les requérants. La seule disposition qui comprend de telles mesures est l'article 8, qui énonce :

« Art. 8. Dans la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé modifiée par la loi du 5 avril 1995, il est inséré sous le chapitre Ier un article 5bis rédigé comme suit :

' Art. *5bis*. § 1er. Lors de l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat ainsi que des conseils de région et de communauté :

1° la Chambre des représentants et le Sénat ainsi que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent désigner chacun deux experts;

2° le Conseil régional wallon, le Conseil flamand et le Conseil de la Communauté germanophone peuvent désigner chacun un expert.

Seuls peuvent prendre part au vote pour la désignation de ces experts, les membres de ces assemblées élus sur les listes d'un parti politique tel que défini à l'article 1er, 1°, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

§ 2. Ces experts sont désignés à la majorité des deux tiers dans chaque assemblée, au plus tard 30 jours avant l'élection des membres de la Chambre des représentants, du Sénat et des Conseils de région et de communauté.

§ 3. Ces experts contrôlent lors des élections l'utilisation et le bon fonctionnement de l'ensemble des systèmes de vote et de dépouillement automatisé.

Lors des élections du Parlement européen ainsi que des conseils provinciaux, communaux et de l'aide sociale, les experts désignés en dernier lieu conformément au § 1er,

alinéa 1er, 1°, par la Chambre des représentants et le Sénat sont chargés du contrôle visé à l'alinéa 1er du présent paragraphe.

Les experts visés aux alinéas 1er et 2 reçoivent du ministère de l'Intérieur le matériel ainsi que l'ensemble des données, renseignements et informations utiles pour exercer un contrôle sur les systèmes de vote et de dépouillement automatisé.

Ils peuvent notamment, grâce aux logiciels de contrôle mis à leur disposition par le Ministère de l'Intérieur, vérifier la fiabilité des logiciels des machines à voter, la transcription exacte du vote émis sur la carte magnétique, la transcription exacte par l'urne électronique des suffrages exprimés ainsi que leur totalisation et la lecture optique des votes exprimés.

Ils effectuent ce contrôle la veille de l'élection ainsi que le jour même de l'élection avant l'ouverture des bureaux de vote et avant le début des opérations de dépouillement.

§ 4. Au plus tard 15 jours après la clôture des scrutins, les experts remettent un rapport au Ministre de l'Intérieur ainsi qu'aux assemblées législatives fédérales, régionales et communautaires ainsi qu'aux conseils provinciaux, communaux et de l'aide sociale concernés par leurs constatations. Leur rapport peut comprendre des recommandations relatives au matériel et aux logiciels utilisés.

§ 5. Les experts sont tenus au secret. Toute violation de ce secret sera sanctionnée conformément à l'article 458 du Code pénal. ' »

B.6. L'article 48 de la Constitution dispose :

« Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. »

L'attribution d'un contrôle insusceptible de recours aux assemblées législatives fédérales relève d'une option du Constituant qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier. L'attribution, par la loi, du même pouvoir de contrôle aux autres assemblées législatives ne peut être considérée comme discriminatoire.

B.7. Contrairement aux juridictions étrangères citées par les requérants, la Cour ne s'est pas vu confier par le Constituant la compétence d'exercer un contrôle sur les élections ou de recevoir les recours dirigés contre leurs éventuelles irrégularités. La Cour ne peut donc qu'exercer un contrôle sur le contenu de la loi attaquée, sans étendre ce contrôle à la manière dont elle a été exécutée.

B.8. En ce qu'il permet aux assemblées législatives de désigner des experts, en ce qu'il précise qui prend part au vote pour faire cette désignation, en ce qu'il fixe la majorité qualifiée requise pour ce vote et en ce qu'il détermine la mission des experts, l'article 8 de la loi attaquée ne crée aucune différence de traitement. La Cour n'est compétente ni pour examiner la manière dont les experts ont été désignés, ni pour apprécier s'ils avaient l'indépendance requise ou s'ils ont correctement exécuté leur mission.

B.9. Il s'ensuit que, dans la mesure où il est recevable, le recours n'est pas fondé.

B.10. La Cour est sans compétence pour examiner la validité des élections du 13 juin 1999.

B.11. Aux termes de l'article 234 du Traité C.E. (ancien article 177), la Cour de justice des Communautés européennes peut être interrogée pour statuer à titre préjudiciel :

« a) sur l'interprétation du présent traité;

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté et pris par la BCE;

c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient. »

B.12. La question suggérée par les requérants est étrangère à ces trois objets.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 21 juin 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior