

Numéro du rôle : 2035
Arrêt n° 31/2002 du 30 janvier 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 3 de la loi électorale communale du 4 août 1932 et aux articles 18 et 142 du Code électoral, posées par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Honnelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par décision du 28 septembre 2000 en cause de la commune de Honnelles, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 octobre 2000, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Honnelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 3 de la loi électorale communale du 4 août 1932 et les articles 18 et 142 du Code électoral du 12 août 1928 interprétés dans le sens que les citoyens non belges de l'Union ayant la qualité d'électeurs pour la Commune ne pourraient être repris sur la liste électorale et prendre part au vote dès lors que la liste des électeurs ne reprendrait pas leurs noms et qu'une réclamation n'aurait pas été introduite jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution de même que ces dispositions combinées avec l'article 19 du Traité des Communautés européennes et avec la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, modifiée par la directive 96/30/CE du 13 mai 1996 et avec l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York, approuvé par la loi du 15 mai 1981, dans la mesure où ne pourraient prendre part au vote des citoyens de l'Union ayant incontestablement la qualité d'électeurs ? »

« 2. L'article 3 de la loi électorale communale du 4 août 1932 interprété dans le sens que des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne respectant les conditions prescrites par cette disposition ne pourraient être repris sur la liste des électeurs ni disposer du droit de vote si le Collège n'a pas délibéré le 1er août sur leur inscription sur la liste des électeurs, alors que la qualité d'électeur d'un Belge découle uniquement des conditions prescrites par la loi viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution de même que ces dispositions combinées avec l'article 19 du Traité des Communautés européennes, la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité modifiée par la directive 96/30/CE du 13 mai 1996 et avec l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York, approuvé par la loi du 15 mai 1981 ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Trente-quatre personnes ont adressé, le 25 septembre 2000, au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Honnelles une réclamation contre leur radiation (ou celle de tiers) de la liste des électeurs établie en vue des élections communales d'octobre 2000. Le 26 septembre 2000, deux autres réclamations analogues ont été adressées au collège, en même temps qu'une troisième visant à faire inscrire sur la liste des électeurs 133 ressortissants de l'Union européenne; ceux-ci en avaient été écartés par un arrêt du 21 septembre 2000 de la

Cour d'appel de Mons siégeant en matière électorale qui décide que la liste des électeurs n'a pas été arrêtée régulièrement, faute d'avoir été établie à la date prévue par la loi, à savoir le 1er août de l'année au cours de laquelle ont lieu les élections.

Rappelant les dispositions de droit européen relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, le collège estime que ces règles doivent prévaloir sur des mesures unilatérales ultérieures. Il estime également que, lorsqu'il statue sur une réclamation concernant les listes électorales, le collège exerce un pouvoir juridictionnel, faisant notamment observer que la loi prévoit qu'il est tenu de statuer, qu'il statue en séance publique après avoir entendu toutes les parties, leurs avocats ou mandataires s'ils se présentent, que ses décisions sont motivées et peuvent être censurées, non par une autorité hiérarchique ou par une autorité de tutelle, mais par la cour d'appel en sa qualité de juridiction supérieure.

Le collège expose également que lorsqu'il dresse la liste des électeurs, il ne statue pas mais prend acte de ce que la liste est terminée, la reconnaissance du droit de vote ne dépendant pas d'une inscription sur cette liste mais de l'existence des conditions prescrites par la loi.

S'agissant des 133 personnes précitées, le collège estime qu'elles satisfont aux conditions que les textes applicables prévoient pour l'acquisition de la qualité d'électeur d'un citoyen non belge de l'Union dans l'Etat membre de résidence, à savoir répondre, au 1er août de l'année au cours de laquelle se déroule le scrutin, aux conditions fixées à l'article 1er, § 1er, de la loi électorale communale et, à la même date, avoir fait la déclaration visée au paragraphe 2, alinéa 1er, de l'article 1er *erbis* de la même loi.

Il estime, surabondamment, que la circonstance que l'établissement de la liste des électeurs n'ait point fait l'objet d'une délibération du collège échevinal sur chaque cas individuel, à la date du 1er août 2000, est irrelevante, rien n'interdisant que la liste à la date du 1er août 2000 soit dressée ultérieurement; rien ne paraît justifier qu'un traitement différent soit réservé de ce point de vue aux ressortissants non belges de l'Union européenne et aucune disposition n'impose qu'une délibération individuelle ait lieu.

S'agissant de la recevabilité des réclamations introduites le 26 septembre 2000, le collège considère qu'une question de procédure se pose puisqu'elles n'auraient pas été introduites dans le délai de douze jours précédant celui des élections, alors que les personnes concernées doivent incontestablement être considérées comme des électeurs. Estimant que la question se pose de savoir si l'article 18 du Code électoral, interprété dans le sens qu'un citoyen qui jouit incontestablement de la qualité d'électeur ne pourrait être inscrit sur la liste électorale ni par conséquent prendre part au vote dès lors qu'une réclamation n'aurait pas été reçue au douzième jour précédant celui de l'élection, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, il adresse la première question préjudicielle reproduite plus haut.

Quant aux autres réclamations, il estime que la thèse selon laquelle le collège devrait, le 1er août, statuer individuellement sur l'inscription de chacun des habitants de la commune, ressortissants des autres Etats membres de l'Union, alors que pour les électeurs belges, une inscription, le même jour, ne serait point requise pour leur reconnaître le droit au suffrage, paraît heurter les principes fondamentaux résultant des textes applicables; il adresse à la Cour la seconde question reproduite ci-dessus.

Eu égard à ce que des droits fondamentaux sont en cause, il décide en outre, dans l'attente de la réponse de la Cour, que les 133 habitants de la commune ayant la qualité de ressortissant de l'Union européenne et visés par les réclamations du 26 septembre 2000 doivent figurer sur la liste des électeurs.

Cette décision a été annulée par un arrêt de la Cour d'appel de Mons du 4 octobre 2000.

La députation permanente du Hainaut et le Conseil d'Etat ont l'une et l'autre rejeté les recours introduits contre les élections en cause et ont validé celles-ci.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 2 octobre 2000, 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.

Le 12 octobre 2000, les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont informé le président, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi organique, qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de prononcer un arrêt constatant que les questions préjudicielles sont irrecevables.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées à la commune de Honnelles conformément à l'article 71, alinéa 2, de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 13 octobre 2000.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- la commune de Honnelles, rue Grande 1, 7387 Honnelles, par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 2000;

- B. De Brabant et C. Massera, demeurant ensemble à 7387 Honnelles, rue Chevauchoir 66, C. Germain, demeurant à 7387 Honnelles, rue du Château de Roisin 7, A. Lhotellerie, demeurant à 7387 Honnelles, rue P. Bourlard 4, F. de Leede, demeurant à 7387 Honnelles, rue Croquet 4, S. Nuorivaara, demeurant à 7387 Honnelles, rue Croquet 4, R. Urbano Garcia, demeurant à 7387 Honnelles, route de Bavay 8, B. Muratore, demeurant à 7387 Honnelles, avenue des Hauts Pays 109, Y. Potvin, demeurant à 7387 Honnelles, rue Emile Cornez 10, F. Manuse, demeurant à 7387 Honnelles, rue Grande 18, M. Cordier, demeurant à 7387 Honnelles, rue Grande 15, et M.-M. Genain, demeurant à 7387 Honnelles, rue Petite Houlette 1, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000;

- B. Kleensang, demeurant à 7387 Honnelles, rue Elisielle 39, O. Minimi, demeurant à 7387 Honnelles, route de Bavay 28, C. Guillain, demeurant à 7387 Honnelles, route de Bavay 28, A. Duez, demeurant à 7387 Honnelles, rue du Raimbaix 5, P. Lancelot et E. Denimal, demeurant ensemble à 7387 Honnelles, rue du Château de Roisin 23, E. Locoge, demeurant à 7387 Honnelles, rue de la Ligne 33, R. Leduc, demeurant à 7387 Honnelles, rue Chevauchoir 19, et A. Fosse, demeurant à 7387 Honnelles, rue Grosse Croix 12, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2000;

- M.-M. Dehaynin, demeurant à 7387 Honnelles, rue Bourdon 52, par lettre recommandée à la poste le 28 octobre 2000;

- A. Puggioni, demeurant à 7387 Honnelles, rue Eugène Prévost 7, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2000.

Par ordonnance du 14 décembre 2000, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire conformément à la procédure ordinaire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- la commune de Honnelles, par lettre recommandée à la poste le 5 février 2001;

- A. Pépin, demeurant à 7387 Honnelles, Moulin d'Angre 3, B. Paget, demeurant à 7387 Honnelles, rue Général Cochez 29, L. Pouille, demeurant à 7387 Honnelles, place Joncquois 8, et O. Jonas, demeurant à 7387 Honnelles, rue des Juifs 4, par lettre recommandée à la poste le 8 février 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 9 février 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 avril 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 19 mai 2001;
- la commune de Honnelles, par lettre recommandée à la poste le 21 mai 2001;
- A. Pépin et autres, par lettre recommandée à la poste le 23 mai 2001.

Par ordonnances des 29 mars 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 2 octobre 2001 et 2 avril 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Snappe et E. Derycke.

Par ordonnance du 17 octobre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 novembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 2001.

A l'audience publique du 20 novembre 2001 :

- ont comparu :
 - . Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour la commune de Honnelles;
 - . A. Pépin, B. Paget et O. Jonas, en personne;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- 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.

IV. *En droit*

- A -

Quant à la compétence de la Cour et à la recevabilité des questions préjudicielles

A.1.1. La commune de Honnelles, rappelant les faits de l'espèce, fait valoir que les questions préjudicielles sont parfaitement recevables, ni les initiatives procédurales des parties à la cause pendante devant le juge *a quo* ni l'arrêt de la Cour d'appel annulant la décision du collège ne pouvant remettre en question la saisine de la Cour : si tel était le cas, les conclusions des juges-rapporteurs et son mémoire seraient relatifs à des questions préjudicielles dont la Cour ne serait pas saisie. Par ailleurs, au-delà même de ce que prescrivent les articles 29, § 1er, et 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'effet dévolutif de l'appel est, quant à la

question préjudicielle posée par le juge *a quo*, tenu en échec par la circonstance que ce dernier s'est déjà dessaisi de sa compétence à cet égard au profit de la Cour.

A.1.2. La commune de Honnelles estime que la recevabilité d'une question préjudicielle et la compétence de la Cour s'analysent au moment de sa saisine; en l'espèce, les questions sont recevables et relèvent de la compétence de la Cour. C'est au juge *a quo* qu'il appartient d'apprécier la suite à réserver à la question sans qu'il puisse être présumé par la Cour que la réponse à la question serait inutile, tenant compte d'un arrêt dont la Cour n'est pas saisie. Ce faisant, elle empiéterait sur les pouvoirs du juge *a quo*; une telle interprétation des articles 26 à 30 de la loi spéciale précitée violerait les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où les parties à la procédure devant le juge *a quo* sont, contrairement à toutes les parties à un litige pendant devant un juge ayant posé une question préjudicielle, privées de la réponse à une question préjudicielle en méconnaissance des articles 29 et 30 de la loi spéciale, alors que l'objet du litige porte sur un droit fondamental.

A.1.3. La commune fait encore valoir que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, les décisions rendues par les collèges échevinaux et les cours d'appel en matière électorale n'ont qu'une autorité de chose jugée provisoire, les députations permanentes et le Conseil d'Etat étant pleinement compétents pour réformer leurs décisions lorsqu'ils statuent au contentieux de la validité des élections. Il s'ensuit que des recours demeurent ouverts à l'encontre de ce qui a été jugé provisoirement par la cour d'appel; le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en annulation des élections en cause et la Commission des Communautés européennes a été saisie d'une plainte contre l'Etat belge. Conclure à l'irrecevabilité des questions préjudicielles aurait pour conséquence que les dispositions de l'article 19 du Traité C.E. pourraient être méconnues sans qu'une juridiction belge puisse être saisie au contentieux préélectoral par une partie; de même le droit à des élections libres visé à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques serait-il méconnu.

A.2.1. Les intervenants Pépin et autres exposent que deux d'entre eux sont échevins de la commune de Honnelles, désignés à la suite des élections du 8 octobre 2000, entre-temps validées par la députation permanente et attaquées devant le Conseil d'Etat. Ils n'ont pu introduire de mémoire justificatif lors de la procédure préliminaire, les conclusions des juges-rapporteurs n'ayant été notifiées qu'à la commune de Honnelles et non à toutes les parties à l'instance principale, dont l'adresse n'était pas précisée par la décision *a quo*.

A.2.2. Le Conseil des ministres réplique que la procédure ordinaire n'a pas été instaurée pour contester l'application de la procédure préliminaire.

A.2.3. Les intervenants estiment dans leur mémoire que la Cour n'est pas saisie valablement, la décision *a quo*, d'une part, ayant fait l'objet, le jour même où elle fut prise, d'un appel par lequel la Cour d'appel a été saisie de l'ensemble du litige relatif aux élections communales et, d'autre part, ayant été annulée par cette Cour. Ils estiment aussi que si le procureur général près la Cour de cassation ne donne pas suite à la demande adressée au ministre de la Justice de déférer à la censure de la Cour de cassation l'arrêt de la Cour d'appel de Mons annulant la décision *a quo* (ce qu'il appartient à la Cour d'éclaircir, sur la base de l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989), cette décision sera irrecevable.

Ils font également valoir que le collège a interrogé la Cour dans l'exercice de sa mission juridictionnelle et que la Cour d'appel, en annulant la décision par laquelle la Cour était interrogée, a estimé que les membres du collège n'avaient pas répondu aux exigences d'impartialité; ils en déduisent que les questions préjudicielles en cause sont irrecevables parce qu'elles ont été posées par un jugement nul et non avvenu.

Ils demandent encore que la Cour se prononce sur l'intérêt à la cause de la commune de Honnelles, intervenant à la fois comme juge *a quo* et comme partie intervenante.

A.2.4. La commune de Honnelles réplique que les suppositions des intervenants ne sont pas de nature à mettre en cause la compétence de la Cour et la recevabilité des questions préjudicielles; elle ajoute que la partie intervenante dans la présente cause n'est pas le collège des bourgmestre et échevins - auteur des questions

préjudicielles, statuant en qualité de juridiction administrative - mais la commune, de telle sorte que les considérations des intervenants sont dénuées de tout fondement. Elle ajoute que lorsque la Cour se prononce sur la régularité de sa saisine au contentieux préjudiciel, il ne saurait lui appartenir de statuer sur les conséquences qu'empportent, du point de vue de la régularité de la décision de poser la question, la prétendue méconnaissance par le juge *a quo* du principe d'impartialité.

A.2.5. Dans leur mémoire en réponse, les intervenants Pépin et autres se réfèrent à leur mémoire mais ajoutent que le Conseil d'Etat, statuant sur un recours introduit par différents requérants et tendant à la réformation de la décision de la députation permanente du Hainaut du 14 décembre 2000 portant rejet de la réclamation qu'ils avaient introduite et à l'annulation, par voie de conséquence, des élections qui se sont déroulées le 8 octobre 2000 dans la commune de Honnelles, a rejeté cette requête et a confirmé la décision entreprise, en sorte qu'il a déclaré validées les élections communales (arrêt n° 93.983 du 14 mars 2001). Ils s'attachent à démontrer que la question préjudicielle n'a plus d'intérêt pour la solution à donner au litige par la juridiction qui l'a posée.

A.3.1. Le Conseil des ministres relève que l'article 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qui paraît interdire la poursuite de la procédure - et notamment d'une éventuelle procédure d'appel - durant la période au cours de laquelle une question est pendante devant la Cour, n'a pas été jugé applicable en l'espèce par la Cour d'appel de Mons. Il constate qu'ont été omises du rôle de la Cour d'arbitrage des questions préjudicielles figurant dans des décisions réformées en appel et que l'article 30 précité prévoit que la décision de renvoi n'est susceptible d'aucun recours; il s'en réfère dès lors, quant à la question de savoir si la Cour demeure saisie des questions préjudicielles en cause, à la sagesse de la Cour, tout en formulant quatre considérations :

- il importe d'assurer le bon accomplissement, par la Belgique, des obligations résultant des normes européennes, d'éviter qu'un manquement de sa part soit constaté et de garantir que les actes juridictionnels accomplis à l'occasion de la mise en œuvre du droit politique consacré par ces normes soient conformes aux règles communautaires;

- l'article 30 de la loi du 6 janvier 1989 est formulé en termes généraux, et ne comporte aucune exception. Contrairement à ce qu'énonce la Cour d'appel de Mons, si le législateur avait entendu faire exception en la matière au caractère suspensif de la question préjudicielle, il aurait pu, à l'occasion des diverses révisions du Code électoral, insérer dans celui-ci une exception à la règle générale contenue dans l'article 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. La circonstance qu'il n'en a rien fait implique qu'aucune exception n'a, en la matière, été apportée à la règle générale contenue dans cet article;

- conformément aux dispositions générales du droit judiciaire, voies de nullité n'ont lieu contre jugements (Code judiciaire, article 20). L'arrêt prononcé le 4 octobre 2000 par la Cour d'appel de Mons ne peut, selon cette règle, être déclaré nul par voie incidente. Il subsiste que la Cour a été saisie des questions préjudicielles qui lui sont actuellement soumises, et ce dès le 28 septembre 2000, par la décision *a quo*, en sorte que la Cour pourrait considérer qu'ayant été saisie, elle doit, sur la base des dispositions de la loi du 6 janvier 1989, vider sa saisine et se déclarer compétente pour statuer sur les questions préjudicielles qui lui ont été posées;

- la règle contenue dans l'article 20 du Code judiciaire doit être écartée si les effets qui s'y attachent se révèlent contraires aux effets de la norme de droit communautaire. Il en résulte que, dans cette conception, la Cour d'arbitrage peut constater par voie incidente la nullité de l'arrêt prononcé le 4 octobre 2000 par la Cour d'appel de Mons, dans la mesure où cet arrêt fait échec à la norme communautaire en refusant l'inscription d'électeurs ayant introduit leur demande en temps utile et en refusant à la Cour d'arbitrage la faculté de dire pour droit, en réponse à la seconde question préjudicielle posée dans la décision *a quo*, que l'article 3 de la loi électorale communale ne méconnaît pas la norme communautaire, s'il est interprété comme ne prohibant pas l'inscription de ressortissants communautaires sur la liste électorale, dès lors que cette inscription a été demandée en temps utile.

A.3.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres - de même que la commune de Honnelles - fait référence à l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 mars 2001 précité. Il expose que le Conseil d'Etat s'est jugé incompétent pour connaître des moyens relatifs à la qualité d'électeur et à la constitution des listes électorales,

estimant que ce contentieux relevait des collèges des bourgmestre et échevins et, en degré d'appel, des cours d'appel et que cette compétence excluait celle du Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres estime que cette décision est étrangère au litige en cause mais qu'elle est susceptible de constituer la consécration du manquement de l'Etat belge aux obligations, exprimées par des règles directement applicables, que le droit communautaire lui impose, quant au droit de vote des ressortissants communautaires. Cette observation rend d'autant plus opportune la réponse que la Cour d'arbitrage réservera aux questions préjudicielles dont elle est saisie.

A.3.3. Le Conseil des ministres ajoute également que l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 4 octobre 2000 n'a pu avoir pour effet de dessaisir la Cour. Il a constaté que, dans un arrêt du 14 février 2001 (n° 17/2001), la Cour n'avait pas donné de réponse à une question préjudicielle formulée dans une décision entre-temps réformée en appel mais il observe que, contrairement au présent cas, la juridiction d'appel avait donné raison au demandeur originaire tout en s'interrogeant sur la régularité de la poursuite, au regard de l'article 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, d'une procédure ayant suscité, en première instance, une question préjudicielle.

Il estime à cet égard que la circonstance que l'autorité qui s'attachera à l'arrêt préjudiciel pourrait s'opposer à l'autorité - s'il en est une - qui s'attacherait à l'arrêt prononcé par la Cour d'appel de Mons est pour le surplus étrangère à la détermination de la compétence de la Cour.

Quant au fond

Quant aux deux questions préjudicielles

A.4.1. Rappelant les dispositions applicables, la commune de Honnelles expose que, depuis la modification du Code électoral par la loi du 5 juillet 1976, la reconnaissance du droit de vote ne dépend plus d'une inscription sur la liste des électeurs. Même si les travaux préparatoires de la loi modificative du 30 juillet 1991 semblent assigner à la délibération du collège échevinal relative à l'établissement de la liste des électeurs la fonction de constater la qualité d'électeur, il reste certain que celui qui, au jour de l'établissement de la liste des électeurs, remplit les conditions de l'électorat possède la qualité d'électeur. La date du 1er août retenue par cette loi répond au souci de donner un délai raisonnable au citoyen qui désire introduire une réclamation et à la juridiction qui doit connaître de celle-ci. Les mêmes règles s'appliquent aux citoyens non belges de l'Union européenne, ceux-ci devant en outre avoir manifesté, avant le 1er août, leur volonté de prendre part au vote. Ils ont ainsi la qualité d'électeur.

La loi ne fait nulle mention de la date à laquelle le collège des bourgmestre et échevins doit délibérer sur l'inscription du citoyen non belge de l'Union européenne sur la liste des électeurs.

Il se déduit de ce qui précède que tant les citoyens belges que les citoyens non belges de l'Union européenne ont la qualité d'électeur avant toute inscription sur la liste électorale et toute délibération du collège échevinal qui y est relative. Les citoyens non belges de l'Union acquièrent cette qualité moyennant une condition supplémentaire : en faire la demande écrite au plus tard le 31 juillet de l'année au cours de laquelle se déroule le scrutin.

A.4.2. Les intervenants Pépin et autres estiment que la Belgique - quoique tardivement - a pris toutes les mesures pour mettre en œuvre le droit de vote aux élections communales prévu par les normes européennes. Toutefois, à Honnelles, la formalité de l'agrément prévue par l'article 11 de la loi du 27 janvier 1999 et d'autres formalités substantielles n'ont pas été respectées, comme l'a relevé la Cour d'appel de Mons dans ses arrêts des 21 septembre et 4 octobre 2000.

A.4.3. Ils estiment que, faute d'avoir légalement appliqué les dispositions législatives en cause, la commune de Honnelles ne peut invoquer leur contrariété au droit européen.

A titre subsidiaire, ils font valoir que le Conseil d'Etat décide que s'il ressort de l'article 3 du Protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention que la Belgique s'est engagée à organiser des élections dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, il ressort des

termes de cette disposition que les élections communales sont étrangères à son objet, faute que les conseils communaux, dont les pouvoirs sont limités et réglés par le législateur, fassent partie du corps législatif (Elections communales de Mons, C.E., arrêt n° 32.026 du 17 février 1989).

A.4.4. Selon les intervenants, la différence de traitement existant entre les citoyens belges, qui n'ont aucune formalité spécifique à remplir pour figurer sur la liste des électeurs dans la mesure où le vote est obligatoire, et les citoyens européens non belges, qui pour être inscrits sur la liste des électeurs doivent en manifester la volonté, est pleinement justifiée par la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 : celle-ci requiert une manifestation de volonté de l'électeur, émise selon une procédure que la loi du 27 janvier 1999 - qui n'impose pas d'obligation de vote - a organisée.

A.4.5. La commune de Honnelles réplique que ces considérations sont irrelevantes, les questions préjudicielles n'étant en toute hypothèse pas relatives à la conformité de ladite directive aux articles 10 et 11 de la Constitution belge. La discrimination dénoncée ne se situe qu'au niveau de la transposition en droit belge des dispositions de la directive précitée. L'article 3 de la loi électorale communale et les articles 18 et 142 du Code électoral contreviennent manifestement au prescrit notamment des articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il s'indiquerait d'interpréter ces dispositions notamment en ce sens que les citoyens non belges de l'Union européenne remplissant toutes les conditions pour posséder la qualité d'électeur et pour exercer leur droit de vote, en ce compris avoir fait la déclaration expresse de leur intention de prendre part au scrutin en qualité d'électeur, se verraient privés de l'exercice effectif du droit de vote pour les motifs plus amplement décrits dans son premier mémoire.

Quant à la première question préjudicielle

A.5.1. Selon la commune de Honnelles, les effets discriminatoires de l'interprétation qui serait donnée à l'article 3 précité ne pourraient être corrigés que dès lors qu'il serait loisible au collège des bourgmestre et échevins et, le cas échéant, à la cour d'appel de statuer dans le cadre de la procédure fixée à l'article 1er bis de la loi électorale communale sur une modification de la liste des électeurs. Encore conviendrait-il en ce cas qu'une délibération du collège des bourgmestre et échevins relative à l'« agrément en qualité d'électeur » existât et que le même collège puisse déclarer pareille réclamation recevable nonobstant le fait qu'elle ait été introduite hors le délai de douze jours visé à l'article 18 du Code électoral.

Il s'ensuit que les articles 3 de la loi électorale communale et 18 et 142 du Code électoral, dans l'interprétation selon laquelle les électeurs européens en cause ne pourraient exercer leur droit de vote dès lors qu'ils n'auraient pas été inscrits sur la liste des électeurs et n'auraient pas introduit le recours visé à l'article 142 du Code électoral jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection violent manifestement les dispositions visées par la question.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, la question n'indique pas la catégorie par rapport à laquelle les citoyens non belges, qui introduiraient un recours tardif, seraient discriminés; la disposition en cause visant tous les citoyens, elle ne peut être source de discrimination. Une telle exigence ne constitue pas, par ailleurs, un obstacle déraisonnable à l'inscription des ressortissants communautaires sur les listes électorales et ne méconnaît pas, par conséquent, les normes européennes.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.6.1. Selon la commune de Honnelles, si l'article 3 de la loi électorale communale est interprété comme signifiant que peuvent être inscrits sur la liste des électeurs les seuls citoyens non belges de l'Union européenne qui, au 1er août de l'année au cours de laquelle a lieu le renouvellement des conseils communaux, ont été agréés en qualité d'électeur par une délibération du collège échevinal, il viole les articles 10 et 11 de la Constitution parce que cela revient à exiger que ledit collège délibère deux fois sur la réunion dans le chef des citoyens non belges de l'Union des conditions de l'électorat : une fois de manière individuelle, au plus tard le 1er août, une fois ensuite, pour l'ensemble des électeurs de la commune.

A.6.2. Une telle interprétation impliquerait que la vérification par les services communaux compétents de la réunion, dans le chef des citoyens non belges de l'Union ayant fait la déclaration prévue, des conditions de l'électorat doit faire l'objet d'une délibération individuelle du collège échevinal formalisant les résultats de

cette vérification tandis que la même vérification s'agissant des citoyens belges pourrait être opérée à la seule intervention des services communaux compétents, le collège échevinal délibérant globalement sur l'arrêt de la liste. Or, la vérification relative à cette déclaration porte sur sa seule existence et non sur son contenu.

On remarquera de même qu'il ne saurait être sérieusement prétendu que la différence de traitement se justifie par la circonstance que l'« agrément en qualité d'électeur » des citoyens non belges de l'Union européenne reste valable pour les élections suivant celle pour laquelle la déclaration visée à l'article 1er *bis* de la loi électorale a été faite et ce nonobstant tout changement de résidence principale. Il convient en effet de rappeler que l'article 1er *bis*, § 2, dernier alinéa, de la loi électorale communale précise que « l'agrément en qualité d'électeur reste valable aussi longtemps que l'intéressé continue à réunir les conditions d'électorat [...] ». Il s'en déduit nécessairement qu'à chaque élection, il devra être procédé à la vérification de la réunion, dans le chef des citoyens non belges de l'Union européenne, des conditions de l'électorat. Par définition, cette vérification ne saurait s'opérer par référence à la délibération du collège échevinal accordant l'« agrément en qualité d'électeur ». Cette délibération ne saurait de même dispenser de toute vérification relative à l'expression par le citoyen non belge de l'Union européenne de sa volonté de prendre part au vote, la même disposition portant expressément que la validité de l'agrément est conditionnée par le fait que ce citoyen n'a pas renoncé à sa qualité d'électeur.

A.6.3. Selon la commune de Honnelles, cette interprétation de l'article 3 revient à priver les citoyens en cause de tout recours effectif à l'encontre de leur non-inscription sur la liste électorale et donc de toute possibilité de prendre part au vote. En effet, si la délibération par laquelle le collège échevinal procède à l'agrément des citoyens non belges de l'Union européenne intervient après l'arrêt de la liste électorale par le même collège, l'article 3 de la loi électorale communale pris dans l'acception précitée a nécessairement pour effet que l'électeur européen devra dans un premier temps contester, sur pied de l'article 1er *bis* de la loi électorale communale, la délibération du collège des bourgmestre et échevins lui refusant l'agrément pour ensuite, et dans l'hypothèse où son recours aurait abouti, saisir le même collège, et cette fois sur la base de l'article 18 du Code électoral, d'une réclamation relative à son omission de la liste des électeurs.

Les réclamations introduites sur pied de l'article 18 du Code électoral devant nécessairement l'être au plus tard jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection, le citoyen non belge de l'Union européenne ne sera en mesure de prendre part au vote que dès lors que le recours qu'il aurait préalablement introduit sur pied de l'article 1er *bis* de la loi électorale communale aboutirait avant le douzième jour précédant celui de l'élection. Même si le litige relatif à l'« agrément en qualité d'électeur » est tranché avant l'expiration du délai prévu à l'article 18 du Code électoral, rien ne justifie que les citoyens européens disposent, pour introduire leur réclamation, d'un délai plus court que les citoyens belges. La même interprétation priverait les intéressés de tout recours sur la base de cet article 18 si le collège ne délibère pas sur l'agrément précité puisqu'aucun recours n'est, aux termes de l'article 1er *bis* de la loi électorale, ouvert contre une décision implicite de refus d'agrément dans un autre délai que celui de quatre mois visé à l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A.6.4. Selon le Conseil des ministres, les normes européennes applicables en la matière ont un effet direct. Elles ne permettent pas à la loi belge de priver les ressortissants en cause de l'exercice du droit de vote qui leur est reconnu, ou de soumettre l'exercice de ce droit de vote à des conditions déraisonnables, notamment en disposant que, même déposée en temps utile par un ressortissant communautaire, une demande d'inscription à la liste des électeurs doit être écartée si cette liste n'est pas arrêtée par l'autorité administrative compétente à la date ultime prévue pour l'introduction des demandes.

A.6.5. Les normes européennes précitées ont, selon le Conseil des ministres, un caractère clair qui dispense la Cour de poser à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle. Si la Cour estimait cependant que ces règles appellent une interprétation, celle-ci incomberait à la Cour de justice à qui il conviendrait, dans cette hypothèse, d'adresser les questions préjudicielles suivantes, également suggérées au Conseil d'Etat dans la procédure sur recours en annulation dont il est saisi :

1. « L'article 19.1 du Traité instituant la Communauté européenne, (version consolidée par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997), ainsi que les articles 3, 7.1 et 8 de la Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, modifiée par la Directive 96/30/CE du 13 mai 1996, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils prohibent qu'une loi nationale subordonne la participation de ressortissants communautaires aux élections municipales dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants et où ils résident, à la condition d'avoir été inscrits sur une liste dressée par le Collège des Bourgmestre et Echevins au plus tard le 1er août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, si cette loi nationale est interprétée en ce sens que l'inscription, par le Collège des Bourgmestre et Echevins, après le 1er août de l'année considérée, des électeurs ayant sollicité cette inscription en temps utile, doit être écartée par les juridictions internes et entraîner l'interdiction, pour ces électeurs, de participer aux élections municipales ? »

2. « L'article 19.1 du Traité instituant la Communauté européenne, (version consolidée par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997), ainsi que les articles 3, 7.1 et 8 de la Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, modifiée par la Directive 96/30/CE du 13 mai 1996, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils prohibent qu'une loi nationale subordonne la participation de ressortissants communautaires aux élections municipales dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants et où ils résident, à la condition d'avoir été inscrits sur une liste dressée par le Collège des Bourgmestre et Echevins au plus tard le 1er août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, si cette loi nationale est interprétée en ce sens que l'inscription, par le Collège des Bourgmestre et Echevins, après le 1er août de l'année considérée, des électeurs ayant sollicité cette inscription en temps utile, ne peut être écartée par les juridictions internes et entraîner l'interdiction, pour ces électeurs, de participer aux élections municipales ? »

Dans cette interprétation, la différence de traitement instituée par la loi entre les ressortissants belges et les ressortissants communautaires non belges est strictement proportionnée à la différence objective existant entre leurs situations respectives.

En revanche, si la règle litigieuse devait être interprétée en ce sens que doivent être écartés des listes des électeurs communaux les ressortissants communautaires qui ont introduit une demande d'inscription en temps utile, soit le 31 juillet de l'année considérée au plus tard, et ce au seul motif que le collège des bourgmestre et échevins n'a pas dressé la liste des électeurs communaux le 1er août de l'année considérée au plus tard, elle se révélerait effectivement discriminatoire au détriment des ressortissants communautaires non belges puisque seuls les ressortissants belges seraient inscrits d'office sur la liste des électeurs.

A.6.6. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause résiste au contrôle de constitutionnalité si elle est interprétée de façon conciliante.

Certes, une lecture textuelle de l'article 3, alinéa 1er, inchangé en 1999, de la loi électorale communale paraît imposer au collège des bourgmestre et échevins de dresser matériellement, le 1er août de l'année considérée, la liste des électeurs communaux, c'est-à-dire de prendre formellement la décision administrative consistant à arrêter cette liste, dûment libellée. Le collège ne peut certes dresser cette liste plus tôt, puisqu'il ne peut ajouter à la liste des électeurs inscrits dans la commune que les personnes qui atteindront l'âge de la majorité entre le 1er août de l'année considérée et la date des élections (article 3, § 1er, 2°, de la loi). Il n'en résulte pas pour autant que le collège ne pourrait arrêter formellement après le 1er août de l'année considérée la liste des électeurs communaux, et donc de tous ces électeurs, ressortissants belges ou communautaires satisfaisant aux conditions générales à la date du 1er août. Une interprétation raisonnable de la loi communale commande en effet de considérer que si la situation des électeurs à prendre en considération est celle qui existe le 1er août, en ce compris celle qui résulte de la réalisation d'une condition acquise au plus tard ce même 1er août, l'établissement de la liste doit être matériellement effectué le plus tôt possible après cette date, et peut donc l'être à une date rapprochée. Tel est notamment le cas des ressortissants communautaires qui ont introduit leur demande d'inscription avant le 1er août de l'année considérée. On peut difficilement exiger que le collège puisse matériellement arrêter, avant le 1er août à 24 heures de cette année, une liste dont l'établissement doit prendre en compte des éléments acquis le cas échéant la veille.

- B -

Quant à la recevabilité des interventions

B.1. Les intervenants Pépin et autres contestent la recevabilité de l'intervention de la commune de Honnelles, laquelle cumulerait, selon eux, les qualités de juridiction *a quo* et de partie intervenante.

La décision *a quo* a été rendue par le collège des bourgmestre et échevins, agissant en tant qu'organe investi d'un pouvoir juridictionnel, alors que l'intervention contestée est celle d'une autorité administrative, à savoir la commune elle-même. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

Quant au fond

B.2.1. L'article 3 de la loi électorale communale du 4 août 1932 dispose :

« § 1er. Le 1er août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, le collège des bourgmestre et échevins dresse une liste des électeurs communaux.

Sur cette liste sont repris :

1. les personnes qui, à la date mentionnée, sont inscrites au registre de population de la commune et satisfont aux autres conditions de l'électorat visées aux articles 1er, § 1er, et 1er**bis**;
2. les électeurs communaux qui, entre le 1er août et la date des élections, atteindront l'âge de dix-huit ans;
3. les personnes dont la suspension des droits électoraux prendra fin avant la date des élections.

Pour chaque personne satisfaisant aux conditions de l'électorat, la liste des électeurs mentionne le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe et la résidence principale. Pour les électeurs qui ont été agréés en cette qualité en vertu de l'article 1er**bis**, la liste des électeurs mentionne leur nationalité. En outre, la lettre « C » figure en regard de leur nom. La liste est établie selon une numérotation continue, le cas échéant par section de la commune, soit dans l'ordre géographique en fonction des rues.

§ 2. Les articles 13, 16 et 18 à 39 du Code électoral sont applicables, sous réserve, aux articles 18 et 19, de remplacer la référence à l'article 10, § 2, dudit Code, par une référence au § 1er, alinéa 3, du présent article. »

B.2.2. Les articles 18 et 142 du Code électoral disposent :

« Art. 18. A partir de la date à laquelle la liste des électeurs doit être arrêtée, toute personne indûment inscrite, omise ou rayée de la liste des électeurs, ou pour laquelle cette liste indique inexactement les mentions prescrites à l'article 10, § 2, peut introduire une réclamation devant le collège des bourgmestre et échevins jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection. »

« Art. 142. Les électeurs sont admis au vote de 8 heures à 13 heures. Lorsque les élections pour la Chambre et le Sénat ont lieu en même temps que celles organisées en vue du renouvellement d'autres assemblées, le Roi peut retarder l'heure de fermeture des bureaux de vote.

Toutefois, tout électeur se trouvant avant 13 heures ou avant l'heure déterminée par le Roi conformément à l'alinéa 1er dans le local est encore admis à voter.

A mesure que les électeurs se présentent, munis de leur lettre de convocation et de leur carte d'identité, le secrétaire pointe leur nom sur la liste d'appel; le président, ou un assesseur qu'il désigne, agit de même sur une autre liste des électeurs de la section, après vérification de la concordance des énonciations de la liste avec les mentions de la lettre de convocation et de la carte d'identité. Les noms des électeurs non inscrits sur la liste électorale de la section, mais admis au vote par le bureau, sont inscrits sur l'une et l'autre liste.

L'électeur qui n'est pas muni de sa lettre de convocation peut être admis au vote si son identité et sa qualité sont reconnues par le bureau.

Les présidents, secrétaires, témoins et témoins suppléants votent dans la section où ils remplissent leur mandat.

A défaut d'inscription sur la liste remise au président, nul n'est admis à prendre part au scrutin s'il ne produit soit une décision du collège des bourgmestre et échevins ou un extrait d'un arrêt de la cour d'appel ordonnant son inscription, soit une attestation du collège des bourgmestre et échevins certifiant que l'intéressé possède la qualité d'électeur.

Malgré l'inscription sur la liste, le bureau ne peut admettre au vote ceux dont le collège des bourgmestre et échevins ou la cour d'appel a prononcé la radiation par une décision ou un arrêt dont un extrait est produit; ceux qui tombent sous l'application d'une des dispositions des articles 6 et 7 et dont l'incapacité est établie par une pièce dont la loi prévoit la délivrance; ceux à l'égard desquels il serait justifié soit par documents, soit par leur aveu, qu'ils n'ont point, au jour de l'élection, l'âge requis pour voter ou qu'ils ont déjà voté le même jour dans une autre section ou dans une autre commune. »

B.2.3. L'article 19 du Traité instituant la Communauté européenne (ancien article 8 B du Traité C.E.) dispose :

« Art. 19. Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membres où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient. »

B.2.4. Les articles 3, 7, 8 et 10 de la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité disposent :

« Article 3

Toute personne qui, au jour de référence :

- a) est citoyen de l'Union au sens de l'article 8 paragraphe 1 deuxième alinéa du traité et
- b) sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'Etat membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet Etat membre, conformément aux dispositions de la présente directive. »

« Article 7

1. L'électeur visé à l'article 3 exerce son droit de vote dans l'Etat membre de résidence s'il en a manifesté la volonté.

2. Si le vote est obligatoire dans l'Etat membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale.

3. Les Etats membres dans lesquels le vote n'est pas obligatoire peuvent prévoir une inscription d'office sur la liste électorale des électeurs visés à l'article 3. »

« Article 8

1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour permettre à l'électeur visé à l'article 3 d'être inscrit sur la liste électorale en temps utile avant le scrutin.

2. Pour être inscrit sur la liste électorale, l'électeur visé à l'article 3 doit apporter les mêmes preuves qu'un électeur national.

En outre, l'État membre de résidence peut exiger que l'électeur visé à l'article 3 présente un document d'identité en cours de validité ainsi qu'une déclaration formelle précisant sa nationalité et ses adresses dans l'État membre de résidence.

3. L'électeur visé à l'article 3 figurant sur une liste électorale y reste inscrit, dans les mêmes conditions que l'électeur national, jusqu'à sa radiation d'office, parce qu'il ne réunit plus les conditions pour voter.

Les électeurs qui ont été inscrits sur une liste électorale à leur demande peuvent également être radiés de cette liste à leur demande.

En cas de déplacement de sa résidence vers une autre collectivité locale de base du même État membre, cet électeur est inscrit sur la liste électorale de cette collectivité dans les mêmes conditions qu'un électeur national. »

« Article 10

1. L'État membre de résidence informe en temps utile l'intéressé de la suite réservée à sa demande d'inscription sur la liste électorale ou de la décision concernant la recevabilité de sa candidature.

2. En cas de non-inscription sur la liste électorale, de refus de la demande d'inscription sur la liste électorale ou de rejet de sa candidature, l'intéressé peut introduire les recours que la législation de l'État membre de résidence prévoit, dans des cas semblables, pour les électeurs et les éligibles nationaux. »

B.2.5. Selon son préambule, cette directive constitue une application du principe d'égalité et de non-discrimination et, compte tenu du principe de proportionnalité, ne doit pas avoir un contenu excédant en la matière ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'article 19 du Traité précité.

Elle fait référence au droit de l'Etat membre en ce qui concerne le registre des électeurs, le jour de référence pris en compte pour reconnaître la qualité d'électeur (article 2, sous e) et f)), les conditions auxquelles le droit de vote est reconnu (article 3, sous b)), les incompatibilités (article 6, paragraphe 1) et les preuves devant être fournies par les intéressés (articles 8, paragraphe 2, et 9, paragraphe 1).

Quant à la première question préjudicielle

B.3.1. La Cour est interrogée sur la question de savoir si l'article 3 de la loi électorale communale et les articles 18 et 142 du Code électoral traitent les citoyens non belges de l'Union résidant en Belgique de manière discriminatoire en ce qu'ils ne pourraient prendre part à l'élection en cause lorsqu'ils ne figurent pas sur la liste des électeurs et que la réclamation prévue à l'article 18 précité n'a pas été introduite avant le douzième jour précédant celui de l'élection.

B.3.2. La question n'indique pas vis-à-vis de quelle autre catégorie de personnes qui leur seraient comparables les intéressés feraient l'objet d'une différence de traitement. La motivation ne permet pas non plus de le déterminer puisqu'en énonçant « que la question se pose dès lors de savoir si l'article 18 du Code électoral, interprété dans le sens qu'un citoyen qui jouit incontestablement de la qualité d'électeur ne pourrait être inscrit sur la liste électorale et dès lors prendre part au vote dès lors qu'une réclamation n'aurait pas été reçue au douzième jour précédant celui de l'élection violerait les articles 10 et 11 de la Constitution », elle ne se réfère pas aux ressortissants de l'Union européenne mais semble comparer les personnes introduisant une réclamation relative à l'inscription sur la liste des électeurs suivant que cette réclamation est introduite jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection ou plus tard.

B.3.3. Si, sur la base des faits de l'espèce, la question est entendue comme portant sur une différence entre ressortissants belges et ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne, la Cour constate que l'exigence de délai en cause s'applique à chacune de ces deux catégories.

Il est vrai que l'article 3 de la directive 94/80/CE précitée garantit le droit de vote à toute personne qui, au jour de référence, est citoyen de l'Union et réunit par ailleurs, sans en avoir la nationalité, les conditions auxquelles la loi de l'Etat subordonne le droit de vote de ses ressortissants; mais il reste que, en prévoyant que les intéressés peuvent introduire, contre les décisions relatives aux demandes d'inscription sur la liste électorale, « le recours que la

législation de l'Etat membre de résidence prévoit, dans des cas semblables, pour les électeurs nationaux », l'article 10 de la directive suppose que l'exercice de ces recours soit conforme aux conditions fixées par la législation de l'Etat membre.

En l'espèce, compte tenu de l'importance des dispositions matérielles requises par l'organisation d'élections ainsi que du caractère obligatoire du vote pour les ressortissants de l'Union européenne qui ont acquis la qualité d'électeur (article 1er**bis**, § 1er, de la loi en cause) comme pour les électeurs belges, la nécessité d'une mention sur la liste électorale et le délai de douze jours prévu par l'article 18 en cause ne constituent pas une exigence déraisonnable.

Sur la deuxième question préjudicielle

B.4.1. La Cour est interrogée sur la question de savoir si l'article 3 de la loi électorale communale traite les citoyens non belges de l'Union résidant en Belgique de manière discriminatoire s'il est interprété comme requérant que le collège des bourgmestre et échevins délibère le 1er août précédant l'élection sur leur inscription sur la liste des électeurs alors qu'une telle exigence n'existerait pas pour les électeurs belges.

La différence de traitement impliquée par une telle interprétation de la disposition en cause serait à l'évidence, au regard des exigences de la directive 94/80/CE précitée, discriminatoire. La disposition en cause doit cependant faire l'objet d'une autre interprétation.

B.4.2. Certes, compris dans son sens littéral, l'article 3, § 1er, de la loi électorale communale impose au collège des bourgmestre et échevins de dresser matériellement, le 1er août de l'année considérée, la liste des électeurs communaux, c'est-à-dire de prendre formellement la décision administrative consistant à arrêter cette liste, dûment libellée. Il est vrai que le collège ne peut dresser cette liste plus tôt, puisqu'il ne peut ajouter à la liste des électeurs inscrits dans la commune que les personnes qui atteindront l'âge de la majorité entre le 1er août de l'année considérée et la date des élections (article 3, § 1er, 2°, de la loi).

Il n'en résulte cependant pas que le collège ne pourrait arrêter formellement après le 1er août de l'année considérée la liste des électeurs communaux, et donc de tous ces électeurs, ressortissants belges ou communautaires satisfaisant aux conditions générales à la date du 1er août.

Une interprétation fondée sur la supposition que le législateur est raisonnable permet en effet de considérer que si la situation des électeurs à prendre en considération est celle qui existe le 1er août, en ce compris celle qui résulte de la réalisation d'une condition acquise au plus tard ce même 1er août, l'établissement de la liste doit être matériellement effectué le plus tôt possible après cette date, et peut donc l'être à une date rapprochée. Il n'est en effet pas vraisemblable que le législateur ait pensé que le collège serait en mesure d'arrêter, avant le 1er août à 24 heures de l'année considérée, une liste dont l'établissement doit prendre en compte des éléments acquis le cas échéant la veille (voire le jour même, s'agissant de l'inscription au registre de la population des ressortissants belges).

Il convient donc d'interpréter l'article 3 de la loi électorale communale comme imposant que la liste des électeurs soit établie par le collège des bourgmestre et échevins en fonction des éléments existant au plus tard le 1er août de l'année considérée, mais que la constatation de la réunion de ces éléments et, par conséquent, la décision arrêtant la liste interviennent sans désespérer, dans un bref délai suivant le 1er août.

Ainsi interprétée, la règle permet au collège de prendre en considération, dans un bref délai suivant le 1er août, les demandes d'inscription des ressortissants communautaires régulièrement introduites jusqu'au 31 juillet de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu; elle ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés avec les règles de droit international et de droit communautaire visées dans la question préjudicielle.

B.5. Les dispositions de droit européen ne faisant l'objet, en l'espèce, d'aucun problème d'interprétation, il n'y a pas lieu d'interroger à leur sujet la Cour de justice des Communautés européennes.

B.6. Les questions préjudicielles invitent également la Cour à exercer un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La lecture combinée des articles 10 et 11 de la Constitution et de la disposition conventionnelle précitée ne conduit pas, en l'espèce, à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 3 de la loi électorale communale du 4 août 1932 et les articles 18 et 142 du Code électorale ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution, avec l'article 19 du Traité instituant la Communauté européenne, avec la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité et avec l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York, approuvé par la loi du 15 mai 1981, s'ils sont interprétés dans le sens que les citoyens non belges de l'Union ayant la qualité d'électeurs pour la commune ne pourraient être repris sur la liste électorale et prendre part au vote dès lors que la liste des électeurs ne reprendrait pas leurs noms et qu'une réclamation n'aurait pas été introduite jusqu'au douzième jour précédant celui de l'élection.

- L'article 3 de la loi électorale communale du 4 août 1932, interprété dans le sens que des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne respectant les conditions prescrites par cette disposition peuvent être repris sur la liste des électeurs et disposer du droit de vote si le collège a délibéré à une date suivant de peu celle du 1er août sur leur inscription sur la liste des électeurs, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 191 de la Constitution, avec l'article 19 du Traité instituant la Communauté européenne, avec la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité et avec l'article 25, b, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fait à New York, approuvé par la loi du 15 mai 1981.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior