

Numéro du rôle : 6139
Arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, inséré par l'article 22 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### *I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 229.503 du 9 décembre 2014 en cause de la commune de Villers-le-Bouillet et autres contre la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article L4211-3, § 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, y inséré par le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose aux communes qui ont fait le choix de recourir au vote automatisé pour les élections communales et provinciales d'octobre 2012 le paiement de frais liés à ce système, alors que les communes qui ont préféré conserver le vote au moyen de bulletins de vote en papier ne sont tenues d'aucun paiement comparable ? »;

2. « L'article L4211-3, § 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, y inséré par le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 190 et la règle de la non-rétroactivité des lois formulée notamment à l'article 2 du Code civil, en ce que, par une disposition promulguée le 19 décembre 2012 et entrée en vigueur le 1er janvier 2013, après que les opérations électorales liées aux élections communales et provinciales d'octobre 2012 ont été achevées, il impose aux communes qui, en octobre 2011 ont fait le choix de recourir au vote automatisé pour ces élections, le paiement des frais liés à ce système ? »;

3. « L'article L4211-3, § 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, inséré dans ce Code par l'article 22 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec l'article 50, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et avec l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, qui appliquent aux Régions le principe de l'annualité du budget inscrit à l'article 174 de la Constitution, du fait qu'il crée entre ses destinataires et le reste des administrés une différence de traitement en ce sens que les premiers sont soumis à une règle insérée dans le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation par un décret dont les effets sont limités dans le temps et qui est adoptée au terme d'une procédure législative d'initiative gouvernementale régie par les dispositions du règlement du Parlement wallon relatives aux budgets (art. 102 à 111), au cours de laquelle l'article 103 de ce règlement n'a pas été respecté, et qui ne comporte pas la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, alors que les seconds sont soumis à une règle établie par un décret permanent, adopté au terme d'une procédure législative ordinaire qui est régie par les articles 86 à 101bis du même règlement, et qui, si elle est

d'initiative gouvernementale, comporte notamment un avis de la section de législation du Conseil d'Etat ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune de Villers-le-Bouillet, la commune de Juprelle, la commune de Verlaine, la commune de Dalhem, la commune d'Oupeye, la commune d'Awans, la ville de Herstal, la commune de Trooz, la commune de Beyne-Heusay, la commune d'Esneux, la commune d'Aywaille, la commune de Neupré, la ville de Visé, la commune de Fléron, la commune de Comblain-au-Pont, la ville de Durbuy, la commune de Sprimont, la commune de Bassenge, la commune de Chaudfontaine et la commune de Soumagne, assistées et représentées par Me E. Lemmens, avocat au barreau de Liège;

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 16 décembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, 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 13 janvier 2016 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 13 janvier 2016, a fixé l'audience au 3 février 2016.

A l'audience publique du 3 février 2016 :

- ont comparu :

. Me E. Kiehl, avocat au barreau de Liège, *loco* Me E. Lemmens, pour la commune de Villers-le-Bouillet et autres;

. Me N. Fortemps, qui comparissait également *loco* Me J. Bourtembourg, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Vingt communes wallonnes ont introduit des recours en annulation, auprès du Conseil d'Etat, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant exécution de l'article L4211-3, § 5, du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (ci-après : CWADEL). Le Conseil d'Etat constate que l'arrêté attaqué a pour fondement le paragraphe 5 de l'article L4211-3 du CWADEL, y inséré par le décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, entré en vigueur le 1er janvier 2013, et estime qu'il concerne donc certains effets d'une situation antérieure à son adoption. Il en déduit que cette disposition instaure une différence entre les obligations des communes ayant opté pour le vote automatisé et celles des communes qui ont choisi le vote papier. En conséquence, il fait droit à la demande des parties requérantes et pose à la Cour les deux premières questions préjudicielles précitées. Par ailleurs, la disposition qui fait l'objet des questions préjudicielles ayant été insérée dans le CWADEL par l'article 22 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, le Conseil d'Etat considère d'office que cette technique crée une différence de traitement entre ses destinataires et le reste des administrés dès lors que les décrets budgétaires ont normalement des effets limités dans le temps et sont adoptés au terme d'une procédure qui ne comporte pas la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. En conséquence, il pose à la Cour la troisième question préjudicielle précitée.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1.1. Les communes requérantes devant le juge *a quo* estiment que l'article L4211-3, § 5, du CWADEL crée une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les communes qui ont recours au vote électronique et, d'autre part, les communes qui ont recours au vote classique par le biais de bulletins de vote en papier, en ce que seules les communes appartenant à la première catégorie se voient imposer, par la Région wallonne, le paiement d'une redevance, censée représenter le surcoût du vote électronique par rapport au vote classique par le biais de bulletins de vote en papier.

Elles soulignent que l'arrêté attaqué devant le Conseil d'Etat impose aux communes ayant eu recours au vote électronique le paiement de sommes qui sont sans lien avec ledit vote. Elles précisent à ce sujet que la Région wallonne tente de faire supporter aux communes requérantes une participation aux charges forfaitaires de 250 000 euros couvrant la charge salariale des agents de la Cellule élections 2012 alors que cette charge salariale n'est pas exclusivement une composante du coût des élections, mais bien une composante des investissements réalisés par le monde politique dans le cadre du vote électronique en général. Elles ajoutent que la Cellule élections a dû assister de la même manière les communes ayant choisi d'avoir recours au vote électronique que celles ayant choisi d'avoir recours au vote classique par le biais de bulletins de vote en papier.

A.1.2. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat estiment que les deux catégories de communes se trouvent dans une situation comparable dès lors que toutes les communes ont l'obligation d'organiser les opérations de vote visées à l'article L4111-1 du CWADEL conformément aux dispositions de ce même Code.

Elles font valoir que la différence de traitement n'est justifiée que par des motifs budgétaires et soulignent que les seuls intérêts du Trésor ne peuvent justifier un traitement discriminatoire.

A.2.1. Le Gouvernement wallon affirme que l'article L4211-3, § 5, du CWADEL a pour but d'assurer une base juridique à la récupération des frais supplémentaires liés aux techniques électroniques de vote auprès des communes y ayant eu recours lors des élections communales et provinciales d'octobre 2012.

Il estime qu'il est justifié, par rapport à ce but, de ne pas mettre lesdites dépenses supplémentaires à charge des communes qui ont décidé de recourir au vote classique par le biais de bulletins de vote en papier, puisque seul le vote électronique a engendré des frais supplémentaires que le Gouvernement wallon a pris en charge dans un premier temps pour ensuite en obtenir le remboursement auprès des communes concernées.

A.2.2. Selon le Gouvernement wallon, la disposition litigieuse n'emporte pas d'effets disproportionnés. A cet égard, il renvoie au fait que les communes ayant eu recours au vote classique par le biais de bulletins en papier ont également dû assumer certaines charges lors des élections, charges que les communes ayant eu recours au vote électronique n'ont pas dû supporter. En outre, il rappelle que la participation des communes aux coûts du système de vote électronique était déjà prévue dans les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ultérieurement reprise dans le CWADEL.

Par ailleurs, il indique que si la déclaration de politique régionale 2009-2014 prévoyait de mettre fin au vote électronique, la Région wallonne a néanmoins réagi aux inquiétudes des communes pratiquant le vote électronique en leur laissant la possibilité de continuer à utiliser ce système, moyennant la mise à charge de ces communes du surcoût du vote électronique. Le Gouvernement wallon précise avoir informé les communes de cette possibilité et estime dès lors que c'était en parfaite connaissance de cause que les conseils communaux des communes requérantes ont pu décider d'opter ou non pour le maintien du vote automatisé. Il ajoute que la volonté du législateur était que l'incidence financière du choix par les communes de recourir ou non au vote automatisé soit neutre pour la Région.

Le Gouvernement wallon souligne enfin que conformément à l'article L4211-4 du CWADEL, les communes peuvent utiliser le matériel de vote à d'autres fins.

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat estiment que même si le but poursuivi par la norme devait être considéré comme légitime, l'effet rétroactif de la mesure critiquée contribuerait néanmoins au caractère disproportionné de celle-ci.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon estime qu'il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle, mais bien au Conseil d'Etat, de se prononcer sur la question de savoir si les charges administratives prises en compte par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant exécution de l'article L4211-3, § 5 du CWADEL sont des charges inhérentes au processus électoral au sens de l'article L4211-3 du même Code. Selon lui, les critiques que formulent les communes à ce sujet ne concernent pas la question préjudicielle, mais la légalité dudit arrêté du Gouvernement wallon.

Le Gouvernement wallon ajoute, pour autant que de besoin, que l'article L4211-3, §§ 2 et 4, permet de prendre en compte les charges administratives inhérentes à l'encadrement du processus électoral. Il précise que l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 prend en compte des charges administratives à concurrence de 250 000 euros, qui couvrent la charge salariale des agents de la Cellule élections 2012 « au prorata de leur temps d'occupation sur les activités inhérentes au vote électronique ».

#### *Quant à la deuxième question préjudicielle*

A.5. Selon les communes requérantes devant le Conseil d'Etat, l'article L4211-3, § 5, du CWADEL comporte un effet rétroactif, étant donné que cet article a été inséré dans le Code par le décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, entré en vigueur le 1er janvier 2013, soit après les élections communales de 2012. Elles considèrent que l'atteinte à la sécurité juridique des communes concernées est disproportionnée, dans la mesure où la Région wallonne ne justifie aucunement le caractère rétroactif de la disposition en cause.

Elles attirent l'attention sur le fait qu'au moment de l'adoption de la disposition litigieuse, les élections concernées avaient déjà eu lieu, sans que les communes concernées n'aient raisonnablement pu prévoir précisément les conséquences budgétaires du choix de recourir au vote classique ou au vote électronique. Elles relèvent à ce sujet que l'abandon du vote électronique par le Gouvernement wallon, bien qu'annoncé dans la déclaration de politique régionale 2009-2014, était resté sans concrétisation jusqu'au 1er septembre 2011, date à

laquelle le Gouvernement a annoncé qu'il laissait toutefois la possibilité aux 39 communes qui organisaient le vote électronique de continuer à le faire, moyennant le paiement du coût excédant celui du vote papier. Elles précisent que le surcoût en question n'a pas « été liquidé et que les critères permettant de l'établir [n'ont pas] été communiqués » avant le scrutin de 2012. En outre, elles affirment que le délai de réflexion dont elles disposaient pour décider de recourir au vote électronique ou non était tellement réduit qu'il était purement symbolique, voire cosmétique. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat estiment donc que le coût réel de leur choix n'était ni connu, ni déterminable, n'ayant été fixé définitivement que par le biais de l'arrêté du Gouvernement wallon attaqué.

A.6.1. Le Gouvernement wallon admet que le Conseil d'Etat a interprété l'article L4211-3, § 5, comme ayant un effet rétroactif, mais affirme que la disposition litigieuse peut être interprétée différemment. Se référant aux conclusions de l'avocat général précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 14 mars 2008 (*Pas.*, 2008, n° 184) et à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 23 janvier 2014 (n° 8/2014), il soutient que la disposition litigieuse n'est pas rétroactive, dans la mesure où elle ne fait qu'attacher des effets à des décisions prises antérieurement à son entrée en vigueur, à savoir les décisions des communes requérantes de recourir au vote électronique pour les élections d'octobre 2012.

A.6.2. Quand bien même la disposition litigieuse devrait être considérée comme rétroactive, le Gouvernement wallon fait valoir que cette rétroactivité serait justifiée par le fait qu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif général, à savoir faire supporter partiellement, par les communes concernées, les surcoûts qu'a engendrés le maintien du vote électronique lors des élections de 2012.

Le Gouvernement wallon précise que les communes ayant choisi de recourir au vote électronique, dont les communes requérantes, ne peuvent pas prétendre qu'il a été porté atteinte à leur sécurité juridique ou à leurs attentes légitimes, étant donné qu'elles ont choisi de maintenir le vote électronique tout en sachant, grâce notamment aux courriers du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville des 5 septembre et 13 octobre 2011, qu'elles allaient devoir en supporter le supplément de coût par rapport à celui qui résulte du vote classique par le biais de bulletins en papier. Il précise que lesdits courriers contenaient des indications quant à la composition de ce coût supplémentaire, de sorte que les communes concernées pouvaient, au moment où elles ont décidé de maintenir le vote électronique, estimer au moins approximativement les dépenses qui seraient mises à leur charge. Il ajoute que les communes concernées n'ont pas demandé davantage d'informations auprès de la Région.

A.7.1. Les communes requérantes devant le Conseil d'Etat mettent en cause, dans leur mémoire en réponse, la recevabilité de l'argumentation du Gouvernement wallon visant à démontrer que la disposition litigieuse n'aurait pas d'effet rétroactif. Selon elles, cette question a été tranchée définitivement par le Conseil d'Etat dans son arrêt de renvoi qui précise que la disposition en cause « concerne donc certains effets d'une situation antérieure à son adoption et, *a fortiori*, à son entrée en vigueur ».

Elles estiment qu'indépendamment même des motifs de l'arrêt de renvoi, la position du Gouvernement wallon est fondée sur une définition restrictive et erronée de la notion de rétroactivité. Selon elles, la disposition litigieuse attache des effets de droit à une décision, recourir au vote électronique, qui ne les produisait pas au moment où elle a été adoptée.

Elles ajoutent que le raisonnement tenu par le Gouvernement wallon suppose que la situation passée se prolonge sous l'empire de la loi nouvelle, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que la période électorale était définitivement clôturée au moment de l'adoption de l'article L4211-3, § 5, du CWADEL et que le choix des communes de recourir ou non au vote électronique n'impliquait plus aucun effet à ce moment.

A.7.2. Selon les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, l'objectif de faire supporter les surcoûts engendrés par le choix du vote électronique aux communes concernées ne constitue pas un objectif d'intérêt général de nature à justifier l'effet rétroactif de la disposition litigieuse puisque rien n'interdisait à la Région de se positionner plus tôt et d'adopter en temps utile les dispositions nécessaires ou à tout le moins de soumettre des données chiffrées précises aux communes concernées.

A.8. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon souligne que le fait que les conseils communaux se sont prononcés en faveur du maintien du vote électronique constitue la confirmation qu'ils étaient à même de prendre une décision en la matière.

*Quant à la troisième question préjudicielle*

A.9.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat précisent d'emblée qu'à leur estime, la question préjudicielle ne porte pas sur le contrôle du travail parlementaire, mais uniquement sur le caractère discriminatoire de l'article L4211-3, § 5, du CWADEL, en tant qu'il constitue un « cavalier budgétaire », soit « une norme budgétaire à portée normative ». Elles renvoient à l'arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996 quant à la compétence de la Cour. Elles précisent qu'un « cavalier budgétaire » est une norme budgétaire à portée normative, ayant pour effet de modifier la législation matérielle, tout en étant adoptée selon le mode et disposant des effets du décret budgétaire, ce qui implique que les effets de la norme sont en principe limités dans le temps à une année, que la norme est adoptée au terme d'une procédure législative d'initiative gouvernementale régie par les dispositions du règlement du Parlement wallon relatives aux budgets (articles 102 à 111) et que la section de législation du Conseil d'Etat ne doit pas être consultée.

A.9.2. Les communes requérantes devant le Conseil d'Etat constatent que seules les communes ayant recours au vote électronique sont soumises à la disposition en cause et ce, en violation du principe d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où les autres communes ne se sont pas vues privées des garanties liées à la procédure parlementaire ordinaire. De surcroît, elles affirment que l'article 103 du règlement du Parlement wallon, qui prévoit que les éventuelles dispositions de nature normative proposées dans un décret budgétaire doivent être disjointes et faire l'objet d'un examen séparé, n'a pas été respecté.

Elles soutiennent que le choix d'adopter un cavalier budgétaire pour récupérer les sommes consacrées au vote électronique par la Région wallonne n'a pas fait l'objet d'une motivation spécifique de la part du ministre compétent.

A.10.1. Le Gouvernement wallon affirme que, par rapport à la procédure législative ordinaire, la procédure budgétaire est « marquée par un souci de priorité et de rapidité mais également d'un dialogue plus présent entre le Gouvernement et les commissions ». Il ajoute que si l'article 103 du règlement du Parlement wallon n'a pas été respecté, on n'aperçoit toutefois pas de quelle garantie fondamentale la catégorie de personnes dont relèvent les parties requérantes devant la juridiction *a quo* aurait été privée en l'espèce. Il en déduit que rien ne justifie la compétence de la Cour pour connaître d'un moyen mettant en cause le non-respect de ce règlement du Parlement wallon, même lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.10.2. Le Gouvernement wallon estime que la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat tend à ce que la Cour se prononce sur la question de savoir si le fait que la norme n'ait pas fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat crée une différence de traitement par rapport aux destinataires de normes qui ont, au contraire, fait l'objet d'un tel avis. Il affirme qu'il se déduit de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que la méconnaissance de formalités non prévues par cet article lors de l'élaboration d'une disposition législative ne peut pas fonder une invalidation par la Cour. Il en conclut que la troisième question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle.

A.10.3. A titre subsidiaire, le Gouvernement wallon considère que la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative. Il rappelle que la consultation de la section de législation n'est pas obligatoire pour tous les textes, et notamment pas pour tous les textes d'origine gouvernementale. Il expose que le législateur décrétoal wallon a choisi d'intégrer cette décision, qui avait été annoncée aux communes dès septembre 2011, dans le décret budgétaire du 19 décembre 2012, afin de donner une base légale à cette décision à l'occasion du vote du budget 2013 et afin de pouvoir inscrire en tant que recettes les montants à récupérer, ce qui concourrait notamment à l'équilibre budgétaire. Il soutient que dans la mesure où la disposition normative en cause, d'ampleur et de portée limitées, était intrinsèquement liée au budget, il n'était pas manifestement déraisonnable de ne pas l'avoir disjointe du budget.

Il considère que les destinataires de la mesure n'ont pas été privés d'une garantie fondamentale, étant donné qu'il n'existe pas, pour les personnes de droit privé ou de droit public, un droit subjectif à être régi par des normes législatives ayant fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Il conclut que les destinataires de la norme en cause « ont pu et peuvent faire valoir leurs droits de façon identique à tout autre destinataire d'une norme décrétable » et ce, notamment, en contestant la constitutionnalité de la norme en question dans le cadre d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle.

A.11. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* estiment que rien ne s'oppose à ce que la Cour tienne compte, dans l'examen des discriminations qu'elles dénoncent, de ce que la disposition en cause est un cavalier budgétaire, ce qui, à leur estime, aggrave la rupture d'égalité et l'absence de proportionnalité.

A.12. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon estime, tout d'abord, que les parties requérantes se fourvoient quant à la définition et à la portée d'un « cavalier budgétaire » et rappelle qu'il s'agit d'une disposition matérielle, normative, qui a été insérée dans un texte budgétaire, sans pour autant constituer une norme budgétaire, puisque « le cavalier budgétaire » n'a pas pour objet d'évaluer des recettes et des dépenses comme c'est le cas des normes budgétaires. Il soutient que cette absence de caractère budgétaire a pour conséquence que les « cavaliers budgétaires » ne sont pas soumis au principe de l'annualité du budget et en déduit que le fait qu'une telle disposition soit valable pour une durée supérieure à un an, comme c'est le cas pour la disposition en cause, n'est pas de nature à violer les articles 50, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 « relative au financement des Communautés et des Régions » et 3 de la loi du 16 mai 2003 « fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes ».

- B -

### *Quant à la disposition en cause*

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL), inséré par l'article 22 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, publié au *Moniteur belge* le 21 décembre 2012 et entré en vigueur le 1er janvier 2013.

B.1.2. La disposition en cause fait partie de la quatrième partie du CWADEL, qui régit les élections locales en Région wallonne.

L'article L4135-2 du CWADEL met à charge de la Région wallonne les frais relatifs au papier électoral et à charge des communes les frais relatifs au matériel nécessaire (urnes, cloisons, etc.). Selon l'article L4211-1 du même Code, « le Gouvernement peut, par arrêté, décider que, pour les circonscriptions électorales, les cantons électoraux ou les communes qu'il désigne, il est fait usage d'un système de vote automatisé lors des élections provinciales,

communales et de conseils de secteur [...] ». Conformément à l'article L4211-2 du même Code, un système de vote automatisé comprend, par bureau de vote, une urne électronique et une ou plusieurs machines à voter équipées chacune d'un écran de visualisation, d'un lecteur-enregistreur de cartes magnétiques et d'un crayon optique. Chaque bureau principal de canton, bureau principal de la commune ou bureau principal du secteur dispose en outre d'un ou de plusieurs systèmes électroniques de totalisation des votes.

L'article L4211-4 prévoit que :

« La commune peut utiliser le matériel de vote à d'autres fins, pour la gestion de la commune, à condition de rendre ce matériel disponible et en ordre de fonctionnement pour l'élection, trois jours au moins avant la date de celle-ci ».

B.1.3. L'article L4211-3 en cause dispose :

« § 1er. Les systèmes visés à l'article L4211-2, § 1er, sont la propriété de la commune, étant entendu que les systèmes électroniques de totalisation des votes d'un canton électoral sont la propriété de la commune chef-lieu de canton.

Sans préjudice de l'alinéa 1er, lorsque ce matériel a été acquis par la Région, la commune est tenue de verser annuellement à celle-ci, pendant une période de dix ans prenant cours à la date à laquelle le matériel de vote a été utilisé pour la première fois, une somme dont le montant est fixé par le Gouvernement. Ce montant ne peut être supérieur à 0,50 EUR par élection et par électeur inscrit. En cas d'élections simultanées, il ne peut en aucun cas excéder 1,25 EUR par électeur inscrit. Le paiement de cette somme a lieu par voie de prélèvement d'office opéré sur le compte ouvert au nom des communes concernées auprès d'un établissement de crédit qui satisfait, selon le cas, au prescrit des articles 7, 65 ou 66 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

Sans préjudice de l'alinéa 1er, lorsque le matériel a été acquis par une ou plusieurs autorités publiques autres que les communes, la somme visée à l'alinéa précédent est payée à ces autorités à concurrence des investissements consentis par chacune d'elles et selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Lorsque le matériel a été acquis par la commune, la Région intervient financièrement dans les coûts d'investissement à concurrence de vingt pour cent de ceux-ci selon les normes fixées par le Gouvernement quant au nombre de systèmes et la somme visée aux alinéas 2 et 3 n'est pas due.

§ 2. Les frais d'entretien et de stockage du matériel sont à charge de la commune. Les frais d'assistance le jour de l'élection sont à charge de la Région.

Toutefois, restent à charge de la Région les frais des prestations d'entretien et de stockage réalisées par des entreprises en exécution de conventions qu'elle a conclues avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

§ 3. La commune est tenue de faire réparer ou remplacer, à ses frais, dans les plus courts délais, tout matériel hors d'usage. Dans ce cas, la somme visée au § 1er, alinéas 2 et 3, reste due jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'alinéa 2 du même paragraphe.

§ 4. Les logiciels électoraux, les codes de sécurité, les cartes magnétiques individuelles et les supports de mémoire sont fournis par le Gouvernement ou son délégué lors de chaque élection.

[...]

§ 5. A partir des élections communales et provinciales de 2012, les dépenses mises à charge de la Wallonie par les paragraphes 2 et 4 du présent article, ainsi que les dépenses relatives à l'upgrade technique des machines et les charges administratives inhérentes à l'encadrement de ce processus électoral, seront remboursées, après la clôture du scrutin, par les communes utilisatrices selon des modalités arrêtées par le Gouvernement à concurrence du montant qui excède le coût du vote manuel ».

#### *Quant à la première question préjudicielle*

B.2. Par la première question préjudicielle, la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article L4211-3, § 5, du CWADEL avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il impose aux communes ayant fait le choix de recourir au vote automatisé pour les élections communales et provinciales d'octobre 2012 le paiement des frais liés à ce système, alors que les communes qui ont recouru au vote classique au moyen des bulletins de vote en papier ne se voient imposer aucun paiement comparable.

B.3. La différence de traitement entre les communes tenues au remboursement des dépenses relatives aux frais liés au vote électronique et celles qui n'y sont pas tenues repose sur un critère objectif, à savoir le choix des communes, à partir des élections communales et provinciales de 2012, de recourir ou pas aux techniques de vote automatisé.

B.4.1. Le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville indique que la disposition en cause vise à « assure[r] une base juridique à la récupération, auprès des communes ayant choisi d'utiliser les techniques électroniques de vote, des frais supplémentaires liés à ce mode de scrutin lors des élections communales et provinciales d'octobre 2012 » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, session ordinaire 2012-2013, IV-a et IV-bcd n° 1 – Annexe 5, p. 7).

B.4.2. Ces considérations doivent être lues au regard de l'intention plus générale des autorités de la Région wallonne d'abandonner le système de vote automatisé dans la forme prévue par la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

Dans sa déclaration de politique régionale 2009-2014, le Gouvernement wallon avait en effet affirmé vouloir « mettre fin à l'expérimentation actuelle du vote électronique en Wallonie afin de renforcer le contrôle démocratique sur l'organisation des élections communales et provinciales » et poursuivait en annonçant qu'il favoriserait « les types de votes traditionnels et [étudierait] la possibilité d'expérimenter des alternatives électroniques qui permettent de conserver les bulletins de vote papier afin de procéder, le cas échéant, à un comptage manuel avec témoins » (Région wallonne, *Déclaration de politique régionale 2009-2014*, p. 248).

Conscient toutefois des difficultés pratiques et financières qui pouvaient résulter d'un retour au vote traditionnel et compte tenu de l'absence des alternatives électroniques qui avaient été annoncées dans la déclaration de politique régionale, le Gouvernement wallon a choisi, par une décision du 1er septembre 2011, d'offrir aux 39 communes qui pratiquaient antérieurement le vote automatisé la possibilité de poursuivre cette pratique pour les élections de 2012, moyennant toutefois la prise en charge, par lesdites communes, du surcoût entraîné par le vote automatisé par rapport au vote traditionnel. Cette possibilité a été communiquée aux communes concernées par un courrier du 5 septembre 2011. Plusieurs communes ont opté pour le maintien du système du vote automatisé.

B.5. Le critère de distinction retenu par le législateur décréteil, à savoir le recours ou non au système de vote automatisé, est pertinent au regard du but poursuivi. En effet, les communes ayant fait le choix d'utiliser un système de vote automatisé et celles qui utilisent le vote traditionnel se trouvent, tant au regard des coûts occasionnés par le vote automatisé que des avantages que celui-ci procure, dans une situation différente.

B.6.1. La mesure en cause n'entraîne pas, en elle-même, de conséquences disproportionnées pour les communes concernées. De manière générale, les communes ne sont tenues de supporter que les frais spécifiquement liés à la technique de vote choisie. Les communes n'utilisant pas la technique du vote automatisé ne sont pas appelées à supporter les frais liés à ce système (article L4211-3 du CWADEL), tandis que les communes faisant recours à cette technique sont exclues, de manière générale, de la participation aux frais qui ne les concernent pas en raison de l'automatisation du vote (article L4211-5 du même Code). Les communes utilisant le vote automatisé ne sont tenues qu'au remboursement du coût supporté par la Région qui excède celui que celle-ci supporte pour la mise en œuvre du vote manuel.

En outre, il découle de l'article L4211-4 du CWADEL que les communes ayant recours au système de vote automatisé peuvent utiliser le matériel de vote à d'autres fins, pour la gestion de la commune.

Il est dès lors raisonnablement justifié de ne pas faire supporter le coût du vote automatisé par les communes qui n'ont pas fait ce choix et qui, partant, ne profitent pas des avantages, notamment en termes d'organisation des élections, offerts par l'utilisation de ce système.

B.6.2. Pour le surplus, le grief des parties requérantes devant le Conseil d'Etat selon lequel l'arrêté attaqué devant cette juridiction mettrait à charge des communes des frais non directement liés au coût du vote automatisé ne concerne pas la disposition en cause, mais bien

son exécution par le Gouvernement wallon et relève, à ce titre, de la compétence du Conseil d'Etat.

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la deuxième question préjudicielle*

B.8.1. Par la deuxième question préjudicielle, le Conseil d'Etat demande si l'article L4211-3, § 5, du CWADEL est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la non-rétroactivité des lois en ce que cette disposition, promulguée le 19 décembre 2012 et entrée en vigueur le 1er janvier 2013, soit après la clôture des opérations électorales liées aux élections communales et provinciales d'octobre 2012, impose aux communes qui, en octobre 2011, ont fait le choix de recourir au système de vote automatisé pour lesdites élections communales et provinciales de 2012, le remboursement des frais relatifs à ce système.

B.8.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est interrogée au sujet de la compatibilité de l'article L4211-3, § 5, du CWADEL avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il priverait les communes qui en octobre 2011 ont fait le choix, pour les élections communales et provinciales de 2012, de recourir au système de vote automatisé, de la garantie de la non-rétroactivité des lois alors que les communes qui n'ont pas fait ce choix ne se verraient pas privées de ladite garantie.

B.9.1. Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, la disposition en cause, en modifiant les obligations financières des communes ayant utilisé un système de vote automatisé lors des élections communales et provinciales d'octobre 2012, conformément à une décision qu'elles avaient prise en octobre 2011, ne régit pas les effets futurs d'une

situation antérieure à son entrée en vigueur, mais elle modifie les effets attachés à un acte définitivement accompli au moment de son entrée en vigueur, à savoir le 1er janvier 2013. La disposition en cause a donc un effet rétroactif.

B.9.2. La non-rétroactivité des normes législatives est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

B.10.1. Si la disposition en cause poursuit un objectif légitime, cet objectif ne saurait toutefois en justifier la rétroactivité. En effet, des motifs budgétaires ne peuvent justifier l'adoption d'une disposition mettant rétroactivement à charge des communes des coûts dont elles ignoraient, au moment où elles ont pris la décision de maintenir le vote automatisé pour les élections locales de 2012, l'importance. Il en va d'autant plus ainsi que l'on n'aperçoit pas la raison pour laquelle le législateur décréteil n'aurait pas pu adopter la disposition en cause avant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2012 puisqu'il était informé, un an avant cette date, du choix des communes concernées d'organiser le vote automatisé lors de ces élections.

B.10.2. La circonstance que le Gouvernement wallon avait annoncé aux communes concernées qu'elles allaient devoir prendre en charge le surcoût causé par le système de vote automatisé par rapport au système de vote classique par le biais de bulletins de vote en papier ne conduit pas à une autre conclusion.

En effet, en raison du caractère approximatif et non définitif des éléments de coût annoncés aux communes, cette communication n'est pas de nature à remédier à l'insécurité juridique créée par l'effet rétroactif de la disposition en cause et ne peut dès lors pas, en soi, suffire à justifier l'effet rétroactif qui y est attaché.

B.10.3. En ce qu'il modifie de manière rétroactive les obligations financières des communes ayant choisi d'utiliser un système de vote automatisé lors des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012, sans que cette rétroactivité ne soit justifiée par un objectif d'intérêt général, l'article L4211-3, § 5, du CWADEL prive ces communes de la garantie de la non-rétroactivité des normes législatives alors que les communes qui n'ont pas fait ce choix ne se voient pas privées de ladite garantie.

B.11. Il y a lieu, dès lors, de répondre par l'affirmative à la deuxième question préjudicielle.

*Quant à la troisième question préjudicielle*

B.12.1. Par la troisième question préjudicielle, la Cour est invitée à contrôler la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec l'article 50, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et avec l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

B.12.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la différence de traitement entre, d'une part, les communes soumises à la disposition en cause, qui a été insérée dans le CWADEL par un décret budgétaire, dont les effets sont en principe limités dans le temps et qui est adopté au terme d'une procédure décrétole qui ne comporte pas de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, et, d'autre part, les communes qui ne sont pas soumises à une disposition décrétole ayant été adoptée dans les mêmes circonstances.

B.13.1. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la question de l'éventuelle limitation dans le temps des effets de la disposition en cause, la Cour n'est compétente, en règle, sous réserve de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, que pour contrôler la constitutionnalité du contenu de dispositions

législatives, mais non celle de leur processus d'élaboration. La question, qui ne concerne que le processus d'élaboration de la disposition en cause, est étrangère à la compétence de la Cour.

Pour le même motif, la Cour ne peut examiner le grief tiré de ce que l'article 103 du Règlement du Parlement wallon, qui prévoit que si des dispositions de nature normative sont proposées dans un projet de décret budgétaire, ces dispositions sont disjointes et font l'objet d'un projet de décret distinct, n'a pas été respecté en l'espèce.

B.13.2. La troisième question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, inséré par l'article 22 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose aux seules communes ayant fait le choix du recours au vote automatisé pour les élections communales et provinciales le paiement des frais liés à ce système.

- La même disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe général de la non-rétroactivité des normes législatives, en ce qu'elle s'applique aux dépenses et aux charges relatives aux élections communales et provinciales d'octobre 2012.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 avril 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels