

Numéro du rôle : 6720
Arrêt n° 115/2018 du 20 septembre 2018

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 45 du décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales, introduit par la commune de Jurbise.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 août 2017 et parvenue au greffe le 25 août 2017, la commune de Jurbise, assistée et représentée par Me J. Laurent et Me C. Servais, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 45 du décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales (publié au *Moniteur belge* du 27 mars 2017).

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 18 juillet 2018, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 septembre 2018.

À l'audience publique du 19 septembre 2018 :

- ont comparu :

. Me B. Gorza, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Laurent et Me C. Servais, pour la partie requérante;

. Me M. Verdussen, qui comparaisait également *loco* Me M. Kaiser, pour le Gouvernement wallon;

- le président F. Daoût et la juge T. Merckx-Van Goey 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. *En droit*

- A -

A.1.1. La commune de Jurbise, partie requérante, justifie son intérêt à agir par le fait, d'une part, que ses membres sont élus conformément aux dispositions contenues dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL) et, d'autre part, que les élections relatives à l'ensemble des collectivités du pays sont organisées au niveau communal.

A.1.2. La commune de Jurbise prend un moyen unique de la violation, par le décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

relatives aux élections locales, des articles 10, 11 et 162 de la Constitution et des articles 6, § 1er, VIII, et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.1.3. Elle fait valoir que l'article 45 du décret attaqué crée une différence de traitement entre les communes de langue française et les communes de langue allemande en ce qu'il abroge, uniquement pour les communes de langue française, le livre II de la quatrième partie du CWADEL qui organise le système de vote automatisé lors des élections provinciales, communales et de conseils de secteur. Elle soutient que cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et qu'elle n'est pas justifiée. Elle estime que l'autonomie laissée à la Communauté germanophone de maintenir le vote électronique pour les communes de langue allemande ne trouve pas sa source dans les règles répartitrices de compétences, qui confient l'organisation des élections aux régions et non aux communautés. Elle indique que des votes électroniques et des votes papier cohabiteront lors des prochaines élections provinciales de 2018 dans la province de Liège et qu'aucun motif raisonnable ne justifie l'interdiction faite aux communes wallonnes de langue française qui le souhaitent d'organiser également les élections électroniquement. Elle souligne qu'elle a décidé de recourir au vote automatisé dès 1997, dans la perspective des élections organisées le 13 juin 1999.

A.1.4. La commune de Jurbise soutient que les régions sont compétentes pour l'organisation des élections locales et provinciales en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et qu'à ce titre, les régions sont seules compétentes, à l'exclusion des communautés, pour instaurer et supprimer un système de vote électronique au niveau local. Elle ajoute que le décret attaqué viole l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que la Région wallonne et la Communauté germanophone n'ont pas conclu d'accord de coopération, alors qu'au cours des travaux préparatoires du décret attaqué, la section de législation du Conseil d'État a pourtant indiqué que la conclusion d'un accord de coopération était nécessaire.

A.1.5. Se référant aux arrêts n<sup>os</sup> 7/2009, 89/2010 et 58/2016, la commune de Jurbise fait valoir que le décret attaqué porte atteinte au principe d'autonomie communale consacré par l'article 162, 1°, de la Constitution, dès lors qu'il supprime le vote électronique dans l'ensemble des communes de langue française et prive ainsi les communes de leurs compétences quant au choix du mode de scrutin. Elle estime que les communes wallonnes de langue française doivent disposer du choix du scrutin comme les communes de langue allemande, en assumant le cas échéant le coût du système choisi.

Elle indique qu'un retour au vote papier nécessite d'augmenter le nombre de bureaux de vote, d'élargir les heures d'ouverture des bureaux, de procéder à un dépouillement manuel et d'exposer des frais divers relatifs au matériel électoral.

Se référant aux arrêts n<sup>os</sup> 133/2006 et 134/2013, elle soutient, enfin, que le système de vote électronique garantit à suffisance le secret et l'intégrité du vote.

A.2.1. Le Gouvernement wallon estime que le moyen unique est divisé en trois branches.

Il soutient que, dans sa première branche, le moyen unique manque en droit en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Il expose que l'article 45 du décret attaqué limite le champ d'application de l'abrogation du livre II de la quatrième partie du CWADEL au territoire de la région de langue française parce qu'en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, 1°/1, du décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, la Communauté germanophone est seule compétente pour supprimer le vote électronique sur le territoire de la région de langue allemande.

Il estime que les griefs formulés par la partie requérante ne sont pas imputables au décret attaqué, mais au décret du 27 mai 2004 précité et au choix du Constituant. Il indique que dans les matières régionalisées ou communautarisées, les citoyens sont inévitablement soumis à des règles différentes. Il souligne qu'à la différence des transferts visés par l'article 138 de la Constitution, les transferts visés par l'article 139 de la Constitution tels que celui qui a été réalisé par le décret du 27 mai 2004 précité, sont partiels dès lors que la Région wallonne reste

compétente pour régler les matières transférées sur la partie de son territoire qui ne correspond pas au territoire de la région de langue allemande.

A.2.2. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique, le Gouvernement wallon indique que l'article 6, § 1er, VIII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles doit être lu en combinaison avec l'article 139 de la Constitution qui permet que, sur le territoire de la Région wallonne, certaines matières régionales soient confiées à la Communauté germanophone. Il renvoie aux développements présentés en réponse à la première branche du moyen unique.

Il soutient que les modes de scrutin aux élections communales et provinciales ne font pas partie des questions pour lesquelles la conclusion d'un accord de coopération est obligatoire en vertu de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il souligne que, dans son avis sur l'avant-projet de décret attaqué, la section de législation du Conseil d'État a estimé que la concomitance des élections communales et provinciales rendait souhaitable la conclusion d'un accord de coopération et que les règles adoptées par la Communauté germanophone en ce qui concerne les élections communales coexistent, sur le territoire de la région de langue allemande, avec les règles adoptées par la Région wallonne en ce qui concerne les élections provinciales. Il constate qu'un accord de coopération a été conclu entre la Région wallonne et la Communauté germanophone le 30 mars 2017 et que les prochaines élections communales et provinciales ayant lieu le 14 octobre 2018, l'article 45 du décret attaqué ne produira aucun effet avant l'entrée en vigueur de cet accord de coopération.

A.2.3. Se référant notamment à l'arrêt n° 78/2016, le Gouvernement wallon soutient que le moyen unique est irrecevable en ce qu'il vise l'article 162, 1°, de la Constitution et l'article L4211-1 du CWADEL.

Il estime pour le surplus que les griefs de la partie requérante invitent la Cour à faire œuvre législative en remettant en cause l'opportunité des choix politiques que le législateur a posés en adoptant l'article 45 du décret attaqué.

Il soutient que la partie requérante ne démontre pas qu'en adoptant cette disposition, la Région wallonne aurait privé les communes wallonnes de l'essentiel de leurs compétences. Il ajoute que la matière des élections communales et provinciales a toujours été réglée par des normes législatives adoptées par l'État fédéral et par les régions, conformément au choix du Constituant. Il estime qu'une application raisonnable du principe de subsidiarité impose d'admettre qu'il appartient aux collectivités supérieures dont les collectivités locales dépendent, et non aux collectivités locales elles-mêmes, de régler les modalités de désignation des organes qui composent les collectivités locales.

A.2.4. Selon le Gouvernement wallon, le recours en annulation n'est pas fondé.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la commune de Jurbise fait valoir que si le décret du 27 mai 2004 transfère à la Communauté germanophone la matière de l'élection des organes communaux et intra-communaux, ce n'est pas le cas pour celle de l'élection des organes provinciaux et de conseils de secteur. Elle estime que la suppression du vote automatisé pour les communes de langue française lors des élections provinciales et de conseils de secteur ne se justifie pas, dès lors que le vote provincial reste de la compétence de la Région wallonne et concerne un territoire qui dépasse les limites territoriales de la Communauté germanophone.

A.3.2. La commune de Jurbise constate qu'un accord de coopération a été conclu entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande et que celui-ci fait l'objet d'un recours distinct dans l'affaire n° 6871. Elle indique qu'elle n'invoque plus la violation de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.3.3. La commune de Jurbise précise que, dans le cadre de la troisième branche du moyen unique, elle invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéas 1er et 2, 2°, de la Constitution et avec l'article 6, § 1er, alinéa 1er, 1° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que la violation du principe de proportionnalité, et que les articles 10 et 11 de la Constitution font partie des normes dont la Cour est chargée de garantir le respect.

Elle ajoute que si une entité fédérée peut juger du niveau de pouvoir le plus adéquat pour régler une matière qui lui revient, cela ne peut se réaliser que dans les matières dans lesquelles cette entité est compétente. Elle soutient que la Région wallonne n'a aucune compétence pour confier à la Communauté germanophone la définition du mode de scrutin provincial et que l'organisation de ce scrutin n'est pas une compétence résiduelle de l'organisation du scrutin communal.

Elle estime que les motifs financiers avancés par la Région wallonne pourraient justifier que les communes ne soient pas obligées de recourir au vote électronique mais qu'ils ne peuvent pas justifier l'interdiction d'y recourir. Elle soutient que l'affectation du budget est une compétence qui est dévolue aux pouvoirs locaux et non à la région.

Elle considère que l'absence de sécurité du vote électronique ne trouve pas d'appui dans les documents soumis au Parlement wallon et qu'il ne s'agit donc pas d'un motif susceptible de justifier l'adoption du décret attaqué. Elle note qu'aucune procédure judiciaire, administrative ou constitutionnelle n'a pu établir que le vote électronique est moins fiable que le vote manuel.

A.4.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon soutient que la partie requérante ne répond pas à l'argument selon lequel, en ce qui concerne les élections communales, le décret du 27 mai 2004 précité contraignait la Région wallonne à ne pas étendre l'abrogation du livre II aux communes de la région de langue allemande.

Il indique qu'il n'est pas contestable que ce décret ne concerne pas les élections provinciales, mais qu'en revanche, l'argument de la partie requérante selon lequel la Région wallonne ne pouvait limiter, pour cette raison, l'abrogation du livre II aux seules communes de la région de langue française, est contestable. Il soutient que si la Région wallonne n'avait pas limité l'abrogation du livre II aux communes de la région de langue française pour ce qui concerne les élections provinciales, les communes auraient été obligées d'organiser, le même jour et pour les mêmes électeurs, un vote électronique pour les élections communales et un vote papier pour les élections provinciales, ce qui aurait généré un coût financier, matériel et humain inacceptable. Il fait valoir que c'est précisément pour éviter une telle situation chaotique que la Région wallonne a décidé que l'abrogation du livre II de la quatrième partie du CWADEL pour les communes de la région de langue française devait également concerner les élections provinciales.

Il soutient que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle le décret attaqué laisserait à la Communauté germanophone la possibilité de maintenir le vote électronique lors des élections provinciales dans les communes germanophones est erronée, dès lors qu'une telle décision relève de la compétence de la Région wallonne.

A.4.2. Le Gouvernement wallon prend acte du fait que la partie requérante déclare abandonner le grief pris de l'absence de conclusion d'un accord de coopération.

A.4.3. Le Gouvernement wallon relève que la partie requérante ne conteste pas le fait que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article L4211-1 du CWADEL.

Il soutient que l'argumentation de la partie requérante selon laquelle il appartient aux communes de la région de langue française de disposer du choix du scrutin est contraire à l'article 162, alinéa 1er, de la Constitution, qui confie à la loi (actuellement : au décret et à l'ordonnance) la compétence de régler les institutions provinciales et communales. Il ajoute qu'en vertu de l'article L4211-1 du CWADEL, le Gouvernement pouvait désigner les communes où il était fait usage du vote électronique et que la seule marge de manœuvre laissée aux communes concernait l'acquisition du matériel informatique.

Il souligne que contrairement à ce que la partie requérante laisse entendre, le coût financier d'un système de vote électronique est partagé.

Il fait valoir que les nombreux et importants bogues informatiques intervenus lors des élections du 25 mai 2014 ont montré que la sécurité du vote électronique n'était pas garantie et que l'article 45 du décret du 9 mars 2017 s'inscrit dans la continuité de la résolution du Parlement wallon du 3 juin 2015 demandant l'abandon du vote électronique. Il estime que la partie requérante ne démontre pas que les inconvénients générés par un retour au vote papier sont à ce point importants que celui-ci serait dépourvu de justification raisonnable.

- B -

### *Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1. L'article 45 du décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales dispose :

« Le Livre II de la quatrième Partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation est abrogé pour les communes de langue française ».

Par cette disposition, le législateur décrétole a abrogé, pour les communes de la région de langue française, les articles L4211-1 à L4261-7 relatifs au système de « vote automatisé » qui composaient le livre II intitulé « Système de vote automatisé lors des élections provinciales, communales et de conseils de secteur » de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWADEL).

Le système de « vote automatisé » prévu par le livre II de la quatrième partie du CWADEL comprenait 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 » (article L4211-2, § 1er, du CWADEL, tel qu'il était applicable avant son abrogation par la disposition attaquée).

Cette technique de vote électronique est désignée ci-après « vote électronique avec crayon optique ».

B.2.1. Lors des travaux préparatoires, il a été précisé :

« La Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 prévoit d'améliorer la dynamique démocratique en Wallonie, ce qui passe par un renforcement du rôle du Parlement et une participation plus active des citoyens à la vie publique. À ce titre, elle prévoit de supprimer le vote électronique pour les communes de langue française.

Par voie de conséquence, le Livre II de la Quatrième partie du Code est abrogé pour les communes de langue française, conformément aux avis du Conseil d'État du 30 mai 2016 et du 17 août 2016 qui [préconisent] la conclusion d'un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone pour définir les modalités organisationnelles des deux scrutins simultanés » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 669/1, pp. 6-7).

B.2.2. Le principe de la suppression du « vote électronique avec crayon optique » avait déjà été acté dans une résolution du Parlement wallon du 3 juin 2015 demandant l'abandon du vote électronique (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 669/1, p. 3; *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2014-2015, n° 82/4).

B.2.3. Dans son avis sur l'avant-projet de décret, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« L'article 37 de l'avant-projet [devenu l'article 45 du décret attaqué] vise à abroger le Livre II de la Quatrième Partie du code relatif au système de vote automatisé lors des élections provinciales, communales et de conseils de secteur.

Or, sur le territoire de la région de langue allemande, la Communauté germanophone exerce les compétences de la Région wallonne relative à l'élection des organes communaux et intracommunaux, en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, 1°/1, du décret du 27 mai 2004 ' relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés ', modifié par les décrets du 30 avril 2009 et du 28 avril 2014.

Comme l'a rappelé la section de législation dans son avis 59.365/4 donné le 30 mai 2016 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone ' portant modification du code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ce qui concerne les élections au conseil communal ' :

' D'autres difficultés surgissent du fait que les opérations électorales sont communes aux élections communales, aux élections provinciales et aux élections de secteur (article L4111-2, alinéa 1er, du Code), alors que la Communauté germanophone n'exerce que les compétences

de la Région wallonne visées à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale, " limité à l'élection des organes communaux et intracommunaux " (...).

Il s'ensuit notamment que tant que les élections communales et provinciales sont organisées concomitamment, les dispositions relatives aux bureaux électoraux et des installations de vote, aux frais électoraux, aux installations électorales et à l'accessibilité et à la police des centres et locaux de vote et de dépouillement ne peuvent être modifiées que par un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone (article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980) ou par décrets conjoints (article 92bis/1, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Dans la même hypothèse de concomitance, il en est de même pour ce qui concerne les dispositions relatives au système de vote automatisé lors des élections provinciales, communales et de conseils de secteur (articles L4211-1 à L4261-7 du Code). En effet, selon l'actuel article L4211-1, alinéas 1er et 2, du code, lorsqu'il est décidé de faire usage ou de ne pas faire usage d'un système de vote automatisé dans les circonscriptions électorales, cantons électoraux ou les communes que le Gouvernement désigne, celui-ci est appliqué pour toutes les élections, c'est-à-dire les élections provinciales, communales et de conseils de secteur.

En conséquence, les législateurs compétents pour les élections provinciales et communales en région de langue allemande doivent décider de commun accord du système de vote (vote papier, vote automatisé, vote électronique avec preuve papier, ...) '.

Par conséquent, le champ d'application *ratione loci* de l'article 37 de l'avant-projet [devenu l'article 45 du décret attaqué] doit être limité à la région de langue française » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 669/1, pp. 15-16).

B.3.1. Une proposition de résolution « en faveur du maintien du vote électronique pour les élections communales et provinciales » a été rejetée à l'occasion de l'adoption du décret attaqué (*CRI*, Parlement wallon, 8 mars 2017, n° 15, pp. 89-90).

Cette proposition de résolution était motivée notamment par les considérations suivantes :

« Le bogue des élections de 2014 renforce l'opposition de celles et ceux qui plaident en faveur de l'abandon du vote électronique. La vétusté du matériel informatique (datant de 1994) et la mauvaise qualité du code utilisé dans les 39 communes wallonnes et dans 17 des 19 communes bruxelloises expliquent les difficultés techniques problématiques rencontrées uniquement dans ces 56 communes. Dans les deux autres communes bruxelloises et les 151 communes flamandes qui ont expérimenté, avec le fédéral, un nouveau système de vote automatisé, les élections se sont parfaitement déroulées. La simultanéité de plusieurs scrutins et les adaptations informatiques qui en ont découlé ont eu raison du matériel wallon. Par conséquent, ce n'est pas le principe du vote automatisé qui doit être remis en cause mais le matériel et le logiciel utilisés en Wallonie qui, depuis longtemps, auraient dû être remplacés. L'on se trompe donc de cible.



Et en agissant de la sorte, la Wallonie va donc à contre-courant des autres entités (fédérale et fédérées) du pays qui toutes ont décidé de poursuivre l'expérience du vote électronique. Elle crée même une situation ubuesque dans la mesure où la communauté germanophone, qui est compétente pour l'organisation des élections communales sur son territoire, a décidé de recourir au vote automatisé lors des élections communales de 2018. Compte tenu du fait que l'organisation du scrutin provincial est une compétence de la Région wallonne, qui compte abolir le vote électronique, cela signifie que dans les communes germanophones, les citoyens voteront électroniquement pour élire leurs représentants communaux et utiliseront le vote papier pour élire leurs représentants provinciaux.

Pour éviter un tel scénario, les représentants de la Communauté germanophone ont multiplié les rencontres avec les représentants de la Région wallonne, lesquels dans un premier temps, n'entendaient pas changer de position. Et ce, malgré une motion (relative aux modalités de vote pour le scrutin provincial d'octobre 2018 dans les 9 communes germanophones) votée à l'unanimité du conseil provincial de Liège le 24 mai 2016 pour que les deux entités se concertent sur les solutions qui pourraient être envisagées pour aboutir à simplifier la tâche des électeurs.

C'est finalement suite à un avis du Conseil d'État - rendu sur l'avant-projet de décret de la Communauté germanophone (avis réitéré pour l'avant-projet de décret wallon relatif aux élections locales) - indiquant que Région wallonne et Communauté germanophone doivent décider de commun accord du système de vote que, récemment, un accord est intervenu entre les deux entités pour que les citoyens germanophones puissent voter électroniquement tant aux élections communales que provinciales. Un accord de coopération devra être conclu en ce sens. La Wallonie a exigé que le surcoût engendré par l'utilisation du vote électronique pour les élections provinciales soit totalement pris en charge par la Communauté germanophone.

S'il est souhaitable que les deux entités se soient enfin entendues sur une position consensuelle, cette possibilité offerte à la Communauté germanophone de déroger, pour le scrutin provincial, à la suppression du vote électronique décidée par le Gouvernement wallon pose inévitablement la question de la rupture du principe d'égalité pour les communes wallonnes qui souhaiteraient que leurs scrutins soient organisés par vote électronique. Ne faut-il pas considérer que de la sorte la Wallonie enfreint les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où elle traiterait de manière différente des catégories de communes mais aussi d'électeurs situés sur son territoire ? » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 675/1, pp. 5-6).

B.3.2. Lors de l'examen de la proposition de résolution par la Commission des pouvoirs locaux, du logement et des infrastructures sportives, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie a énuméré les raisons qui ont conduit à supprimer le « vote électronique avec crayon optique » :

« - le coût plus élevé que celui du vote papier - notamment pour le matériel et sa mise à jour;

- la volonté, inscrite dans la DPR, de ne pas éluder le contrôle citoyen du vote;
- les problèmes rencontrés en matière de vote électronique lors des scrutins régional, fédéral et européen de 2014;
- la forte opposition citoyenne au vote électronique en raison de l'absence de contrôle;
- l'abandon du vote électronique par de nombreux pays européens » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2016-2017, n° 675/2, p. 35).

B.4.1. La Région wallonne et la Communauté germanophone ont conclu un accord de coopération concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande (*Moniteur belge*, 24 octobre 2017).

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

B.4.2. Par un décret du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 30 mars 2017 entre la Région wallonne et la Communauté germanophone

concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande », la Région wallonne a donné assentiment à l'accord de coopération.

B.4.3. L'intitulé du décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017, l'article unique et l'accord de coopération y annexé portent erronément la date du 30 mars 2017 au lieu de la date du 13 juillet 2017.

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

Ce décret fait l'objet d'un recours en annulation distinct, inscrit sous le numéro de rôle n° 6871.

B.4.4. La Communauté germanophone a donné assentiment à l'accord de coopération précité par un décret du 23 octobre 2017 « portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2018 sur le territoire de la région de langue allemande ».

#### *Quant à la recevabilité du moyen unique*

B.5.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 162 de la Constitution et des articles 6, § 1er, VIII, et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.5.2. Le Gouvernement wallon conteste la recevabilité du moyen en ce qu'il se fonde directement sur l'article 162 de la Constitution et sur l'article L4211-1 du CWADEL.

B.5.3. Il serait excessivement formaliste de déclarer le premier moyen irrecevable dans la mesure où il porte sur l'article 162 de la Constitution pour le seul motif que cette disposition constitutionnelle est invoquée directement et non en combinaison avec les

articles 10 et 11 de la Constitution, alors même que ces deux derniers articles sont également visés par le moyen.

Contrairement à ce qu'indique le Gouvernement wallon, il ne ressort pas de la requête que le moyen unique est pris de la violation de l'article L4211-1 du CWADEL.

B.5.4. L'exception est rejetée.

#### *Quant au fond*

B.6. La partie requérante fait valoir en substance que l'article 45 du décret de la Région wallonne du 9 mars 2017 crée une différence de traitement entre les communes de langue française et les communes de langue allemande en ce qu'il ferait interdiction aux communes de la région de langue française d'organiser les élections provinciales et communales « électroniquement », alors que cette possibilité est laissée aux communes de la région de langue allemande, que cette différence de traitement est dépourvue de justification, qu'elle ne trouve pas sa source dans les règles répartitrices de compétences (en particulier, l'article 6, § 1er, VIII, et l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) qui confie l'organisation des élections communales et provinciales aux régions et non aux communautés, et qu'elle prive les communes de leurs compétences quant au choix du mode de scrutin, en violation du principe de l'autonomie locale.

B.7.1. Étant donné que la partie requérante renonce, dans son mémoire en réponse, à invoquer la violation de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Cour ne tient pas compte de cette disposition dans son examen du moyen unique.

B.7.2. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

*En ce qui concerne l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*

B.8.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 139 de la Constitution dispose :

« Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne.

Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements ».

B.8.2. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

[...]

4° l'élection des organes provinciaux, supracommunaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes et l'origine des fonds qui y ont été affectés :

a) à l'exception des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi

organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012;

b) à l'exception de la compétence exclusive du Conseil d'Etat pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale;

c) étant entendu que les décrets et les ordonnances ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix doivent être adoptés à la majorité visée à l'article 35, § 3.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 5, deuxième et troisième alinéas, 23*bis* et 30*bis* de la loi électorale communale coordonnée le 4 août 1932, et des articles 2, § 2, quatrième alinéa, 3*bis*, deuxième alinéa, 3*novies*, deuxième alinéa, et 5, troisième alinéa, de la loi organique des élections provinciales ».

B.9.1. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions disposent d'un pouvoir étendu en matière de pouvoirs subordonnés. À ce titre, les régions sont notamment compétentes pour régler l'organisation des élections communales et provinciales et le choix de la technique de vote lors de celles-ci.

B.9.2. En application de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont décidé, de commun accord, que la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, avec effet au 1er janvier 2015, les compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés visées à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, « limité à l'élection des organes communaux et intracommunaux, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes et l'origine des fonds qui y ont été affectés » (article 1er, alinéa 1er, 1°/1, du décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 « relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés », tel qu'il a été modifié par l'article 1er du décret de la Région wallonne du 28 avril 2014 « modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région

wallonne en matière de pouvoirs subordonnés »; article 1er, alinéa 1er, 1.1, du décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 « relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés », tel qu'il a été modifié par l'article 1er du décret de la Communauté germanophone du 5 mai 2014 « modifiant le décret du 1er juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés »).

B.10. Il en résulte que, depuis le 1er janvier 2015, la Communauté germanophone est compétente pour régler l'organisation des élections communales, y compris le choix de la technique de vote, dans les neuf communes de la région de langue allemande.

La Région wallonne reste compétente pour régler l'organisation des élections communales, y compris le choix de la technique de vote, dans les communes de la région de langue française. Elle est également seule compétente pour régler l'organisation des élections provinciales, y compris le choix de la technique de vote, sur l'ensemble de son territoire c'est-à-dire dans les communes de la région de langue française et dans les communes de la région de langue allemande.

B.11. Par conséquent, en abrogeant le système de « vote électronique avec crayon optique » pour les élections provinciales et communales dans les communes de la région de langue française, la Région wallonne a agi dans l'exercice de ses compétences, décrites en B.8.1 à B.10, pour régler l'organisation des élections provinciales et communales.

B.12. Le moyen unique, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec le principe de l'autonomie locale*

B.13. Avant son abrogation pour les communes de la région de langue française, l'article L4211-1 du CWADEL disposait :

« 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.

Lorsque le Gouvernement fait usage de la faculté visée à l'alinéa 1er pour les élections provinciales, le système de vote automatisé est appliqué pour les élections communales dans toutes les communes des cantons électoraux désignés.

Lorsque les communes entendent acquérir elles-mêmes un système de vote automatisé, l'arrêté du Gouvernement visé à l'alinéa 1er ne peut être pris que pour autant que les conseils de toutes les communes d'un même canton électoral en aient délibéré préalablement et décidé de faire appel à un même fournisseur agréé ».

Par conséquent, et compte tenu des compétences respectives de la Région wallonne et de la Communauté germanophone décrites en B.8.1 à B.10, depuis le 1er janvier 2015 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, le 6 avril 2017, seul le Gouvernement wallon pouvait désigner, d'une part, les communes de la région de langue française dans lesquelles les élections communales étaient organisées au moyen du système de « vote électronique avec crayon optique » et, d'autre part, les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande dans lesquelles les élections provinciales étaient organisées au moyen du même système.

B.14. Le moyen doit donc être compris comme dénonçant une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec le principe de l'autonomie locale, entre les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande, en ce que les communes de la région de langue française sont privées de la possibilité d'être désignées par le Gouvernement wallon pour organiser les élections provinciales et communales « électroniquement », alors que cette possibilité subsisterait pour les communes de la région de langue allemande.



B.15. La Cour examine d'abord la différence de traitement décrite en B.14, en ce qu'elle concerne l'organisation des élections communales.

B.16.1. L'organisation des élections communales dans les communes de la région de langue allemande est régie notamment par l'article L4211-1 du CWADEL, tel qu'il a été modifié par l'article 53 du décret de la Communauté germanophone du 21 novembre 2016 « portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ce qui concerne les élections au conseil communal », qui dispose :

« 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 électronique avec attestation papier, ci-après dénommé système de vote automatisé, lors des élections [...] communales [...].

Lorsque les communes entendent acquérir elles-mêmes un système de vote automatisé, l'arrêté du Gouvernement visé à l'alinéa 1er ne peut être pris que pour autant que les conseils de toutes les communes d'un même canton électoral en aient délibéré préalablement et décidé de faire appel à un même fournisseur agréé ».

Il en découle que le Gouvernement de la Communauté germanophone peut désigner, parmi les communes de la région de langue allemande, celles qui peuvent faire usage du « vote électronique avec attestation papier » lors des élections communales.

B.16.2. Par l'effet de la disposition attaquée, les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande sont donc traitées différemment, en ce que les premières sont privées de la possibilité d'être désignées par le Gouvernement wallon pour organiser les élections communales en utilisant le « vote électronique avec crayon optique », alors que les secondes peuvent être désignées par le Gouvernement de la Communauté germanophone pour organiser les élections communales en utilisant le « vote électronique avec attestation papier ».

B.17.1. Une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de

traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17.2. En ce qui concerne l'organisation des élections communales, la différence de traitement entre les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande décrite en B.14 s'explique par l'exercice des compétences respectives de la Région wallonne et de la Communauté germanophone décrites en B.8.1 à B.10.

B.17.3. En ce qu'il dénonce une différence de traitement entre les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande quant à la possibilité d'être désignées par le Gouvernement wallon ou par le Gouvernement de la Communauté germanophone pour organiser les élections communales « électroniquement », le moyen unique n'est pas fondé.

B.18. La Cour doit encore examiner si la différence de traitement décrite en B.14, en ce qu'elle concerne l'organisation des élections provinciales, est raisonnablement justifiée.

B.19.1. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a constaté dans son avis mentionné en B.2.3, les compétences de la Région wallonne et de la Communauté germanophone en matière d'organisation des élections provinciales et communales simultanées sur le territoire de la région de langue allemande sont à ce point imbriquées qu'elles ne peuvent être exercées que dans le cadre d'un accord de coopération ou par décrets conjoints.

B.19.2. L'organisation des élections provinciales et celle des élections communales sont en effet des matières étroitement liées lorsque ces élections sont organisées simultanément, dès lors qu'elles ont lieu le même jour et dans les mêmes bureaux de vote.

En ce qui concerne l'organisation des élections provinciales, la différence de traitement décrite en B.14 s'explique par la nécessité pour le législateur décretaal wallon de décider de commun accord avec la Communauté germanophone de la technique de vote applicable pour

les élections provinciales et communales simultanées qui se tiendront dans les communes de la région de langue allemande.

B.20. En ce qu'il dénonce une différence de traitement entre les communes de la région de langue française et les communes de la région de langue allemande quant à la possibilité d'être désignées par le Gouvernement wallon pour organiser les élections provinciales « électroniquement », le moyen unique n'est pas fondé.

B.21. Pour le surplus, comme il est dit en B.8.1 à B.10, le choix de la technique de vote lors des élections locales relève, sur le territoire des communes de la région de langue française et des communes de la région de langue allemande, de la compétence de la Région wallonne et de la Communauté germanophone, et non de celle des communes.

Cette compétence doit néanmoins s'exercer dans le respect du principe de l'autonomie locale, garanti par les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution.

B.22.1. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le régler comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions pour juger du niveau le plus adéquat pour régler une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer, à l'inverse, qu'une matière sera mieux réglée à un niveau d'administration plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, ou - comme en l'espèce - pour une partie du territoire.

B.22.2. L'atteinte à la compétence des provinces ou des communes, et par conséquent au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention de l'État fédéral, des communautés ou des régions, que celle-ci soit positive ou négative, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées dans le moyen, qui garantissent la compétence des communes ou des provinces pour tout ce qui concerne l'intérêt

communal ou provincial, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces ou les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.23. Le législateur décréteil a pu raisonnablement estimer que l'organisation des élections locales serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, dès lors qu'à défaut d'intervention de la Région wallonne, les provinces et les communes auraient été amenées à régler elles-mêmes, chacune pour ce qui les concerne, la technique de vote à utiliser pour l'élection des organes qui les composent.

B.24. La disposition attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au principe de l'autonomie locale.

B. 25. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 septembre 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût