

Numéro du rôle : 7237
Arrêt n° 18/2020 du 6 février 2020

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article L4146-17 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, posées par le gouverneur de la province de Luxembourg.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par décision du 18 juillet 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 juillet 2019, le gouverneur de la province de Luxembourg a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 4146-17 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), lu isolément ou en combinaison avec l'article 1erbis, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale du 4 août 1932, viole-t-il l'article 8 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 20, alinéa 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui garantit aux citoyens non belges de l'Union ' le droit de vote et l'éligibilité ' aux élections municipales ' dans les mêmes conditions que les ressortissants [belges] ', en ce que cette ou ces dispositions législatives, à l'occasion de la tenue d'un nouveau scrutin communal suite à l'annulation d'un scrutin précédent, fixe(nt) le dernier jour utile pour demander à s'inscrire sur le registre des électeurs, à la veille du jour de la notification de la décision d'annulation, de sorte que les ressortissants non belges de l'Union, une fois qu'ils auront été informés de ce qu'un nouveau scrutin va se tenir, se trouvent dans l'impossibilité juridique de demander l'inscription sur ce registre et sont de la sorte empêchés d'y participer en tant qu'électeur ou candidat, étant par ailleurs précisé que les citoyens belges, d'office inscrits sur le registre des électeurs, n'ont aucune démarche à accomplir et disposent de la sorte nécessairement, sauf en cas d'exclusion de l'électorat, de la jouissance de ce droit fondamental ?

2. L'article 4146-17 du CDLD, lu isolément ou en combinaison avec l'article 1erbis, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale du 4 août 1932, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Constitution, en ce qu'il ne permet pas aux ressortissants non belges de l'Union européenne et aux ressortissants d'un Etat hors Union européenne de s'inscrire sur les listes électorales à l'occasion de nouvelles élections communales découlant d'une annulation, à dater de la veille de la prise de connaissance de cette annulation, établissant ainsi, parmi les ressortissants non belges de l'Union européenne et les ressortissants d'un Etat hors Union européenne, une différence de traitement selon qu'ils désirent participer au scrutin ordinaire fixé de plein droit tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre ou qu'ils entendent participer au scrutin ordinaire résultant de l'annulation du scrutin communal immédiatement précédent ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Dimitri Fourny, Joëlle Devalet, François Huberty, Sandrine Husson, Christian Kellen, Brigitte de Moreau de Gerbehaye, Marc Moreau, Souad Bakka, Guy Conard, Micheline Louis, Alain Zabus, Marie Stumpf, Olivier Rigaux, Korin Warlomont, Jacques Cheppe, Sylviane Wauthier, Christian Grandjean, Nelly Gendebien et Daniel Michiels, assistés et représentés par Me E. de Lophem, avocat au barreau de Bruxelles;

- Yves Evrard, Michèle Mons delle Roche-Mignon, Simon Defat, Anne Pierret, Philippe Bruliau, Fabienne Evrard, Eric Meunier, Axelle Thines, Jean-Louis Borceux, Gaëlle Lobet-Eppe, Bernard Lepère, Anne-Lise Pirard, Thibaut De Ridder, Marie-France Thiry-Jacob, Vincent Parache, Fabienne Vidick, Pierre Otjacques, Charlotte Guiot et Marie-Claire Castagne, assistés et représentés par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Dimitri Fourny et autres;
- Yves Evrard et autres;
- le Gouvernement wallon.

Par ordonnance du 20 novembre 2019, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 décembre 2019.

À l'audience publique du 18 décembre 2019 :

- ont comparu :
 - . Me E. de Lophem, pour Dimitri Fourny et autres;
 - . Me J. Bourtembourg et Me M. de Mûelenaere, avocat au barreau de Bruxelles, pour Yves Evrard et autres;
 - . Me M. Uyttendaele, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me K. Caluwaert, qui comparissait également *loco* Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen 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*

Les élections communales du 14 octobre 2018 à Neufchâteau ont été annulées par la décision du gouverneur de la province de Luxembourg du 25 avril 2019. Cette décision a été notifiée à la commune par courrier du 29 avril 2019, reçu le 30 avril 2019. Conformément à l'article L4146-17 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), le collège communal a arrêté le registre des électeurs au 30 avril 2019 et le Gouvernement wallon a pris, le 9 mai 2019, un arrêté relatif à la fixation du calendrier des opérations électorales et a fixé au dimanche 16 juin 2019 la date des nouvelles élections communales.

Conformément à l'article L4146-5 du CDLD, le gouverneur de la province de Luxembourg a été saisi d'une réclamation portant sur le fait qu'en raison de la fixation du registre des électeurs le 30 avril 2019, les ressortissants étrangers de la commune étaient, à cette date, dans l'impossibilité de s'inscrire sur le registre des électeurs pour l'élection du 16 juin 2019 et, partant, d'exercer leur droit de vote.

Dès lors que la critique porte sur la validité de l'élection, en soulevant une irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges, sans porter sur la régularité du registre des électeurs - qui relève de la compétence du collège communal et de celle de la cour d'appel -, le gouverneur estime que la réclamation relève de sa compétence, et qu'elle est donc recevable.

Selon le gouverneur, cette irrégularité porte sur l'éventuelle privation du droit de vote de 201 électeurs, ressortissants de l'Union européenne ou d'un État tiers à l'Union européenne, qui n'avaient pas demandé leur inscription comme électeur au 30 avril 2019, date à laquelle la commune a reçu la notification de la décision d'annulation, soit le premier jour utile pour que les habitants de Neufchâteau prennent connaissance de cette décision. Il considère que les motifs d'annulation détaillés dans la décision du 25 avril 2019 sont susceptibles de susciter un intérêt nouveau chez des électeurs étrangers qui n'avaient pas souhaité exprimer leur suffrage aux élections communales du 14 octobre 2018, mais pouvaient souhaiter prendre part au nouveau scrutin du 16 juin 2019. Dès lors que cette restriction du droit de vote, droit politique fondamental dans une démocratie représentative, est importante, et réside dans la lecture combinée de l'article L4146-17 du CDLD avec les articles 1^{er}bis et 1^{er}ter de la loi électorale communale du 4 août 1932, le gouverneur a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. À titre principal, le Gouvernement wallon estime que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, car elles se fondent sur des prémisses inexactes, les dispositions en cause n'établissant aucune différence de traitement entre les citoyens belges et les étrangers.

À supposer qu'elles existent, les différences de traitement critiquées ne trouveraient pas leur fondement dans les dispositions en cause, mais dans l'article 1^{er}bis, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi électorale communale du 4 août 1932 (en ce qui concerne la première question préjudicielle) ou dans l'article 1^{er}ter, § 1^{er}, de la même loi électorale communale (en ce qui concerne la seconde question préjudicielle), qui ne sont toutefois pas visés par les questions préjudicielles.

A.1.2. Le Gouvernement wallon soulève par ailleurs l'irrecevabilité des questions préjudicielles, qui ne devaient pas être posées, dès lors que le gouverneur n'était pas compétent pour connaître d'une réclamation portant sur l'établissement des listes électorales, qui relève de la compétence du collège communal et de la cour d'appel.

A.2.1. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon estime que les dispositions en cause ne violent pas les dispositions visées dans les questions préjudicielles. Il renvoie à l'arrêt n° 31/2002 du 30 janvier 2002, par lequel la Cour admet qu'une date butoir soit fixée pour la réunion des conditions d'inscription sur les listes électorales.

Ainsi, c'est au 1er août, en cas d'élections normales, ou à la date de la notification de la décision d'annulation des élections, en cas de nouveau scrutin, que les électeurs, belges ou étrangers, doivent figurer sur les listes. Ces électeurs sont traités de manière identique en ce qui concerne la date à laquelle le registre des électeurs est arrêté.

A.2.2. Le Gouvernement wallon constate que la seule différence de traitement entre les électeurs belges et les électeurs étrangers réside dans le caractère obligatoire du vote pour les ressortissants nationaux, alors que ce vote est facultatif pour les électeurs étrangers. Cette différence de traitement trouve toutefois son fondement, non pas dans le droit interne, mais dans le strict respect du droit de l'Union. Ainsi, le fait, pour un ressortissant de l'Union européenne, de devoir demander expressément de figurer sur une liste d'électeurs met en œuvre l'article 7 de la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 « fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité » (ci-après : la directive 94/80/CE), qui impose que le ressortissant de l'Union ait manifesté une telle volonté, et ce afin de respecter sa liberté de participer ou non aux élections municipales dans l'État de résidence. L'article 7, paragraphes 2 et 3, de cette directive confirme que l'inscription d'office comme électeur sur les registres électoraux ne se conçoit que dans les États où le vote n'est pas obligatoire.

Se fondant sur l'article 26, § 1er*bis*, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Gouvernement wallon considère que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement qui trouve sa source dans l'article 8 B du Traité de Maastricht.

A.2.3. Le Gouvernement wallon estime que le raisonnement du juge *a quo* est entaché d'un vice de raisonnement manifeste, en ce qu'il suggère qu'il existe un lien entre l'inscription sur les listes électorales et l'organisation d'une élection spécifique. Or, la décision du ressortissant étranger de s'inscrire ou non comme électeur vaut non seulement pour les élections qui suivent son inscription, mais aussi pour les élections ultérieures, comme le prévoit l'article 8 de la directive 94/80/CE. La qualité d'électeur des ressortissants étrangers n'est donc pas liée à une élection particulière.

En l'espèce, les ressortissants non belges, européens ou non européens, ne pouvaient ignorer qu'il existait un risque d'annulation, vu l'ampleur nationale du débat relatif à la fraude imputée à certains réclamants. Ces ressortissants pouvaient solliciter leur inscription comme électeur s'ils souhaitaient participer aux élections communales, sans subordonner cette inscription à une éventuelle décision d'annulation. En outre, la décision d'annulation du 25 avril 2019 a été immédiatement relayée dans les médias, de sorte que ces ressortissants disposaient d'un délai de cinq jours pour demander leur inscription sur le registre des électeurs avant le 30 avril 2019. Seule une réclamation a d'ailleurs été introduite à ce sujet devant le collège communal et devant la Cour d'appel de Liège, de sorte que l'application des dispositions en cause ne peut avoir influencé le résultat des élections.

A.3. Pour le surplus, le Gouvernement wallon qualifie les questions préjudicielles de dilatoires, en ce qu'elles visent à maintenir en fonction le groupe politique des réclamants, en contradiction avec le résultat des nouvelles élections. Il se réfère dès lors, dans l'intérêt de la commune de Neufchâteau et de ses citoyens, à la sagesse du Président de la Cour en ce qui concerne l'abréviation des délais, en application de l'article 89*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.4. En ce qui concerne la recevabilité des questions préjudicielles, les réclamants devant le juge *a quo* répondent qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause le raisonnement du gouverneur, la Cour ne pouvant réformer ce qui a été décidé par le juge *a quo*, notamment quant à sa compétence, et qui est revêtu de l'autorité de chose jugée. Ils rappellent que la décision de poser une question préjudicielle n'est en tant que telle susceptible d'aucun recours.

A.5.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, les réclamants devant le juge *a quo* estiment qu'en empêchant les ressortissants non belges de l'Union de participer au nouveau scrutin communal organisé après l'annulation du scrutin d'octobre 2018, l'article L4146-17 du CDLD emporte une restriction importante du droit fondamental de vote d'une catégorie d'électeurs, ce qui impose que la Cour exerce un contrôle qui ne soit pas marginal. Cette impossibilité de s'inscrire sur le registre des électeurs découle des dispositions en cause, et non du caractère obligatoire du vote pour les Belges et facultatif pour les étrangers, ni de la transposition de la directive 94/80/CE.

A.5.2. S'il est légitime de s'assurer que le registre des électeurs soit clôturé à un moment donné, la restriction qui en découle n'est toutefois ni nécessaire, ni proportionnée, dès lors que le législateur aurait pu prévoir une date limite qui permette aux ressortissants de l'Union de s'inscrire sur le registre, dans un délai raisonnable, une fois la décision d'annulation publiée. Les réclamants devant le juge *a quo* évoquent le Code électoral français, qui prévoit un délai maximal de trois mois pour organiser un nouveau scrutin après une annulation, et permet des demandes d'inscription sur les listes électorales au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin. Cette législation, appliquée au cas d'espèce, aurait permis aux ressortissants étrangers de s'inscrire comme électeur pour le nouveau scrutin.

La mesure en cause est d'autant plus disproportionnée que les électeurs belges ne doivent accomplir aucune démarche pour être inscrits sur ce registre, alors qu'en l'espèce, les ressortissants non belges de l'Union sont dans l'impossibilité absolue de participer au nouveau scrutin électoral, ce qui pourrait avoir une incidence sur la répartition des sièges et révélerait donc un déficit démocratique.

Il est du reste erroné de considérer que le choix de l'électeur étranger serait irrévocable : un ressortissant étranger peut d'ailleurs s'inscrire, se désinscrire et se réinscrire autant de fois qu'il le veut sur le registre des électeurs. Enfin, si les ressortissants étrangers pouvaient se douter, en l'espèce, qu'une annulation du scrutin d'octobre 2018 était possible, ils ne pouvaient toutefois pas se douter que leur inscription comme électeur serait impossible à partir de la notification de la décision d'annulation.

A.6.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, les réclamants devant le juge *a quo* indiquent que la Cour pourrait, le cas échéant, compléter la question en visant l'article 1erter de la loi électorale communale, si cela est nécessaire pour une réponse utile à la solution du litige.

A.6.2. Ils estiment que les dispositions en cause empêchent les ressortissants non belges de l'Union européenne ou d'un État tiers de s'inscrire sur les listes électorales à l'occasion de nouvelles élections communales découlant d'une annulation. Il en résulte une différence de traitement selon que ces électeurs veulent participer au scrutin ordinaire organisé tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre ou à un nouveau scrutin après une annulation.

La tenue de nouvelles élections, à la suite d'une annulation, emporte en effet de nombreux débats qui sont de nature à éveiller, chez certaines personnes non encore inscrites, la volonté de pouvoir participer à ce nouveau scrutin. Ainsi, les personnes désirant participer à la première élection ne seront pas nécessairement identiques à celles désirant participer à la seconde.

A.7. À titre principal, les parties intervenantes devant le juge *a quo* estiment que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse, car elles ne seraient manifestement pas utiles à la solution du litige, dès lors que le juge *a quo* n'est pas compétent pour se prononcer sur un grief pris d'éventuelles irrégularités commises lors de l'établissement de listes électorales.

En outre, les parties intervenantes devant le juge *a quo* estiment que la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors que l'article 1erter de la loi électorale communale, qui détermine les modalités du vote des ressortissants d'un État tiers, n'est pas visé dans la question, et que le libellé de la question ne permet pas d'identifier les catégories de ressortissants étrangers qui sont comparées, ni quelle différence de traitement est dénoncée.

A.8.1. À titre subsidiaire, les parties intervenantes devant le juge *a quo* estiment que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.8.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, elles rappellent que le droit de participer à la vie politique locale n'est pas un droit absolu et qu'il peut être soumis à des modalités, dont celle prévue pour les ressortissants non belges de l'Union européenne de manifester leur volonté d'exercer ce droit de vote en Belgique, avant l'arrêt des listes électorales. Cette exigence découle du droit européen lui-même et tend à respecter le libre choix de ce ressortissant de participer ou non à la vie locale de son État de résidence. Il en va d'autant plus ainsi que le vote est obligatoire en Belgique et que le ressortissant européen qui serait inscrit contre son gré sur les listes électorales s'exposerait à des sanctions pénales s'il ne se conformait pas à son obligation de vote.

Le droit européen n'impose d'ailleurs pas que l'inscription des ressortissants de l'Union ne soit soumise à aucun délai, ni qu'elle doive avoir lieu à un jour de référence, mais renvoie à cet égard au droit interne de l'État de résidence. Dès lors qu'il faut vérifier si les conditions pour être électeur sont remplies, il faut fixer un jour où il doit être satisfait auxdites conditions, ce que la Cour a admis par son arrêt n° 31/2002. En l'occurrence, ce jour est la veille de l'arrêt du registre des électeurs et cette date vaut tant pour les Belges que pour les ressortissants de l'Union européenne, qui sont traités de manière identique dans l'organisation des opérations électorales. Les ressortissants non belges de l'Union européenne qui ne sont pas inscrits à un scrutin ordinaire mais qui souhaitent participer à celui qui se tiendrait en cas d'annulation peuvent s'inscrire dès le lendemain du premier scrutin et, plus vraisemblablement, dès qu'ils apprennent que le résultat de ce premier scrutin est contesté. Ce constat vaut particulièrement en l'espèce, où les différentes étapes précédant la notification de la décision d'annulation ont trouvé un large écho tant au niveau local que régional, et même national.

À supposer que la Cour juge qu'il y a une atteinte au droit de vote des ressortissants de l'Union européenne, *quod non*, cette mesure poursuit l'objectif légitime – qui était déjà celui poursuivi par l'article 77, alinéa 2, de la loi électorale communale – de permettre la tenue d'un nouveau scrutin dans les 50 jours de la notification de la décision d'annulation. Ce délai est suffisant mais serré pour exécuter le calendrier électoral au sens strict, à savoir les opérations qu'il faut réaliser entre l'arrêt du registre et le jour du scrutin. L'arrêt du registre est en effet le préalable obligé pour accomplir toute une série d'autres opérations électorales. Une éventuelle atteinte au droit de vote est donc minime et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi par le législateur.

A.8.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, les parties intervenantes devant le juge *a quo* estiment que, si elle invite à comparer les ressortissants non belges souhaitant participer au scrutin électoral ordinaire et les ressortissants non belges souhaitant participer à un nouveau scrutin électoral après une annulation, la question préjudicielle invite à comparer des catégories de personnes qui ne sont pas distinctes.

Il ressort en effet de la directive 94/80/CE, ainsi que de l'article 1er *bis*, § 2, dernier alinéa, de la loi électorale communale, que tous les ressortissants non belges de l'Union européenne ou d'un État tiers ayant pris part au scrutin du 14 octobre 2018 devaient obligatoirement prendre part à celui du 16 juin 2019. Inversement, un électeur étranger ayant participé au scrutin du 16 juin 2019 pouvait ne pas avoir participé à celui du 14 octobre 2018, puisqu'il pouvait avoir manifesté sa volonté en ce sens en s'inscrivant comme électeur entre le 14 octobre 2018 et le 30 avril 2019. Si un ressortissant étranger ne le désire pas et ne s'inscrit pas comme électeur, on ne peut en déduire une différence de traitement qui lui serait préjudiciable.

A.8.4. À titre infiniment subsidiaire, si la Cour décidait qu'une des dispositions en cause viole la Constitution, les parties intervenantes devant le juge *a quo* invitent la Cour à en maintenir les effets afin d'éviter de mettre à mal, encore plus longtemps, le principe démocratique, à considérer le scrutin du 16 juin 2019 comme définitif et à laisser au législateur wallon un délai pour remédier au constat d'inconstitutionnalité.

A.9. Le Gouvernement flamand invite la Cour à répondre négativement aux questions préjudicielles, dès lors que l'article 218, § 4, alinéa 2, du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » constitue une disposition équivalente à l'article L4146-17 du CDLD, qui est par ailleurs la seule disposition en cause dans le litige. L'article 1er*bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale ne concerne en effet pas l'organisation des élections communales, mais l'exercice du droit de vote par les ressortissants de l'Union européenne, ce qui continue de relever de la compétence de l'autorité fédérale.

La disposition en cause reproduit le contenu de l'article 77, alinéa 2, de la loi électorale communale. Insérée par l'article 7 de la loi du 9 juin 1982 « modifiant les articles 1er, 4, 6, 23, 26, 65 et 77 de la loi électorale communale coordonnée par l'arrêté royal du 4 août 1932 », cette disposition lie expressément la date de fixation du registre des électeurs à la date de la notification à la commune de la décision d'annulation du scrutin. Or, le législateur décréte dispose d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne l'organisation des élections locales, qui rend d'autant plus marginal le contrôle que peut exercer la Cour en cette matière.

A.10.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement flamand rappelle que, pour participer aux élections communales, un citoyen, belge ou non belge, doit être inscrit sur le registre des électeurs, ce qui suppose que ce registre doit être fixé à une date déterminée préalable aux élections.

La disposition en cause est justifiée par le but de clarifier rapidement la liste des personnes qui pourront participer au nouveau scrutin organisé après une annulation totale ou partielle, ce souci étant indissociable de la volonté d'organiser au plus vite le scrutin « extraordinaire » après une annulation, qui doit d'ailleurs avoir lieu au plus tard 50 jours après la notification de la décision d'annulation.

A.10.2. Le Gouvernement flamand souligne qu'une inscription comme électeur n'est pas liée à un scrutin déterminé. La différence de traitement critiquée n'est donc pas disproportionnée puisqu'elle résulte uniquement du choix de ces ressortissants de ne pas s'inscrire comme électeur ni avant le 1er août 2018, ni immédiatement après le scrutin d'octobre 2018, puisqu'ils pouvaient encore s'inscrire à ce moment s'ils voulaient participer au scrutin extraordinaire après une éventuelle annulation des élections d'octobre 2018. Contrairement à ce que considère le juge *a quo*, il n'existe donc aucune impossibilité juridique pour les ressortissants non belges de l'Union européenne de participer à ce nouveau scrutin.

Ce constat vaut d'autant plus qu'en l'espèce, la décision d'annulation du scrutin communal d'octobre 2018 et l'organisation de nouvelles élections en juin 2019 ont été immédiatement relayées dans les médias le 25 avril 2019, avant la notification officielle de la décision à la commune. Les ressortissants non belges de l'Union qui auraient souhaité participer au scrutin de juin 2019 disposaient donc de quatre jours pour s'inscrire comme électeur.

A.10.3. Enfin, la date prévue par l'article L4146-17 du CDLD est la même pour les citoyens belges et pour les citoyens non belges ressortissants de l'Union européenne, de sorte que cet article n'emporte aucune violation de l'article 20, paragraphe 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette disposition n'empêche d'ailleurs pas que les ressortissants de l'Union européenne doivent satisfaire aux conditions prévues par la législation électorale de l'État membre de résidence, notamment le délai dans lequel la demande d'inscription comme électeur doit avoir lieu. Pour le surplus, l'article 7 de la directive 94/80/CE, que transpose l'article 1er*bis*, § 2, de la loi électorale communale, prévoit que le ressortissant de l'Union européenne doit manifester sa volonté pour participer au scrutin communal dans son État de résidence.

A.11. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement flamand constate que la différence de traitement soumise à la Cour porte uniquement sur le fait qu'un scrutin extraordinaire après une annulation a lieu à une date ultérieure au scrutin ordinaire qui est organisé tous les six ans. Si la date de fixation du registre pour ces deux scrutins était la même, elle conduirait d'ailleurs à une réglementation moins favorable pour les ressortissants non belges de l'Union européenne et d'un État tiers, qui devraient manifester leur intention de s'inscrire comme électeur le 1er août précédant les élections.

Le Gouvernement flamand rappelle qu'une différence de traitement entre des catégories de personnes, qui découle de l'application de délais différents dans des circonstances différentes n'emporte pas en soi une discrimination. Il renvoie pour le surplus à ses développements concernant la première question préjudicielle, les ressortissants non belges d'un État tiers étant soumis, *mutatis mutandis*, aux mêmes conditions que les ressortissants non belges de l'Union européenne.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article L4146-17 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), lu isolément ou en combinaison avec l'article 1er**bis**, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale du 4 août 1932 (ci-après : la loi électorale communale).

Quant aux dispositions en cause

B.2.1. L'article L4146-17 du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret de la Région wallonne du 1er juin 2006 « modifiant le Livre Ier de la quatrième partie du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation » (ci-après : le décret du 1er juin 2006), dispose :

« En cas d'annulation totale ou partielle de l'élection, le collège communal dresse le registre des électeurs de la commune à la date de la notification au conseil de la décision intervenue; il convoque les électeurs pour procéder à de nouvelles élections dans les cinquante jours de cette notification. Le calendrier précis des opérations électorales est fixé par le Gouvernement ».

B.2.2. L'article L4146-17 du CDLD s'inspire du contenu de l'article 77, alinéa 2, de la loi électorale communale, tel qu'il a été inséré par l'article 7 de la loi du 9 juin 1982 « modifiant les articles 1er, 4, 6, 23, 26, 65 et 77 de la loi électorale communale coordonnée par l'arrêté royal du 4 août 1932 ».

Les travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1982, précitée, indiquent :

« La loi électorale communale dans son état actuel ne détermine la date à laquelle il appartient au collège des bourgmestre et échevins de dresser la liste des électeurs que dans l'hypothèse du renouvellement habituel des conseils communaux (*cf.* art. 4 : il s'agit du 1er août). [L'article] 7 de la proposition [comble] une lacune en ce sens qu'il [précise] la date à laquelle ce collège est tenu de satisfaire à l'obligation [rappelée] [...] en cas de nouvelle élection faisant suite à une annulation totale ou partielle de celle qui a eu lieu à la date normale ou extraordinairement » (*Doc. parl.*, Sénat, 1980-1981, n° 653/1, p. 3).

L'article 218, § 4, alinéa 2, du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » contient par ailleurs une disposition analogue à l'article L4146-17, en cause, du CDLD.

B.2.3. L'article L4112-1, § 3, du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006, dispose :

« Pour les élections communales, l'électorat inclut non seulement les personnes de nationalité belge, mais également les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et d'Etats tiers qui, à l'exception de la nationalité, remplissent les conditions définies à l'article L4121-1, § 1er, du titre II du présent Code, et qui remplissent les conditions prévues aux articles 1er*bis* et 1er*ter* de la loi électorale communale ».

B.2.4. L'article L4112-2, § 3, du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006, dispose :

« Le registre des électeurs, appelé aussi registre électoral, reprend toutes les personnes qui seront convoquées au scrutin. Il contient les noms de tous les électeurs admis inscrits au registre de population de la commune ».

En ce qui concerne le registre des électeurs, l'article L4122-2, §§ 2 et 3, du CDLD dispose :

« § 2. Sur ce registre sont repris :

1. les personnes qui, à la date mentionnée, sont inscrites au registre de population de la commune et satisfont aux autres conditions de l'électorat visées à l'article L4121-1, § 1er;

2. les électeurs admissibles qui, entre le 1er août et la date des élections, atteindront l'âge de dix-huit ans;

3. les personnes dont la suspension des droits électoraux prendra fin avant la date des élections.

Le registre des électeurs mentionne le nom, les prénoms, la date de naissance, le sexe, la résidence principale et le numéro d'identification au registre national des personnes physiques.

§ 3. Pour les électeurs admissibles en vertu de l'article 1er*bis* de la loi électorale communale, le registre des électeurs mentionne leur nationalité. En outre, la lettre ' C ' figure en regard de leur nom.

Pour les électeurs admissibles en vertu de l'article 1er*ter* de la loi électorale communale, le registre des électeurs mentionne également leur nationalité. En outre, la lettre ' E ' figure en regard de leur nom ».

Les travaux préparatoires du décret du 1er juin 2006 rappellent que le registre des électeurs « est soumis à publicité et susceptible de recours des citoyens » et « reste modifiable jusqu'au jour ' J ' » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 357/1, p. 3).

B.3.1. L'article 1er*bis* de la loi électorale communale, tel qu'il a été inséré par l'article 11 de la loi du 27 janvier 1999 « modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 » (ci-après : la loi du 27 janvier 1999), dispose :

« § 1. Peuvent acquérir la qualité d'électeur pour la commune les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions de l'électorat visées à l'article 1, § 1, et qui ont manifesté, conformément au § 2 du présent article, leur volonté d'exercer ce droit de vote en Belgique.

Pour l'application de l'alinéa 1, les ressortissants non belges de l'Union européenne qui font l'objet d'une mention dans les registres de population sont censés satisfaire à la condition visée au 3° de l'article 1, § 1.

§ 2. Pour pouvoir être inscrites sur la liste des électeurs visée à l'article 3, § 1, les personnes visées au § 1 du présent article, doivent introduire auprès de la commune où elles ont établi leur résidence principale, une demande écrite conforme au modèle fixé par le Ministre de l'Intérieur et mentionnant :

1° leur nationalité;

2° l'adresse de leur résidence principale.

Les articles 7*bis* et 13 du Code électoral sont applicables.

Toutefois, les notifications visées par l'article 13 du Code électoral sont faites par les parquets ou les greffes des cours et tribunaux concernés à la demande expresse des autorités communales lorsque celles-ci ont constaté que la personne qui a sollicité son inscription sur la liste des électeurs est susceptible de tomber sous l'application des mesures d'exclusion ou de suspension visées par les articles 6 et 7 du Code électoral.

Ces notifications sont transmises dans les dix jours de la réception de la demande des autorités communales. S'il n'y a pas lieu à notification, les autorités communales en sont avisées dans le même délai.

En cas de notification après que la liste des électeurs a été établie, l'intéressé est rayé de ladite liste.

Le collège des bourgmestre et échevins vérifie si l'intéressé remplit les conditions de l'électorat et lorsque tel est le cas, il lui notifie par lettre recommandée à la poste sa décision de l'[inscrire] sur la liste des électeurs.

Mention de l'inscription est portée aux registres de la population selon les modalités fixées par le Roi.

Lorsque le demandeur ne remplit pas l'une ou l'autre des conditions de l'électorat, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de sa résidence lui notifie par lettre recommandée à la poste, en le motivant, son refus de l'inscrire sur la liste des électeurs.

Les décisions d'inscription ou de refus d'inscription sur la liste des électeurs sont établies conformément aux modèles fixés par le Ministre de l'Intérieur.

Sont déclarées irrecevables, les demandes introduites durant la période prenant cours le jour de l'établissement de la liste des électeurs et expirant le jour de l'élection pour laquelle elle est établie.

En dehors de la période visée à l'alinéa précédent, toute personne qui a été agréée en qualité d'électeur peut déclarer par écrit renoncer à cette qualité auprès de la commune où elle a établi sa résidence principale.

L'agrément en qualité d'électeur reste valable aussi longtemps que l'intéressé continue à réunir les conditions d'électorat ou n'a pas renoncé à sa qualité d'électeur, quelle que soit la commune de sa résidence en Belgique.

§ 3. Au cas où sa demande d'inscription comme électeur est refusée, le ressortissant non belge de l'Union européenne peut, dans les dix jours de la notification visée au § 2, alinéa 8, faire valoir ses objections éventuelles au collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée à la poste. Le collège se prononce dans les huit jours de la réception de la réclamation et sa décision est immédiatement notifiée à l'intéressé par lettre recommandée à la poste.

Si le collège des bourgmestre et échevins maintient sa décision de refus, le ressortissant non belge de l'Union européenne peut interjeter appel de cette décision devant la Cour d'appel dans un délai de huit jours à compter de la notification visée à l'alinéa précédent.

L'appel est introduit par une requête remise au procureur général près la Cour d'appel. Celui-ci en informe aussitôt le collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Les parties disposent d'un délai de dix jours à dater de la remise de la requête pour déposer de nouvelles conclusions. Ce délai expiré, le procureur général envoie dans les deux jours le dossier, auxquelles sont jointes les nouvelles pièces ou conclusions, au greffier en chef de la Cour d'appel qui en accuse réception.

Les articles 28 à 39 du Code électoral sont applicables.

§ 4. Si après avoir été agréé en qualité d'électeur, le ressortissant non belge de l'Union européenne a déclaré par écrit auprès de la commune de sa résidence renoncer à cette qualité, il ne [peut] réintroduire une nouvelle demande d'agrément comme électeur que postérieurement aux élections communales en prévision desquelles il avait été inscrit en cette qualité ».

B.3.2. L'article 11 de la loi du 27 janvier 1999 transpose la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 « fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité » (ci-après : la directive 94/80/CE), dont les articles 2, 3, 7 et 8 disposent :

« Article 2

1. Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

e) ' liste électorale ' : le registre officiel de tous les électeurs ayant le droit de voter dans une certaine collectivité locale de base ou dans une des circonscriptions, établi et mis à jour par l'autorité compétente selon le droit électoral de l'État membre de résidence, ou le registre de la population, s'il fait mention de la qualité d'électeur;

f) ‘ jour de référence ’ : le jour ou les jours auxquels les citoyens de l’Union doivent satisfaire, selon le droit de l’État membre de résidence, aux conditions requises pour y être électeur ou éligible;

[...] ».

« Article 3

Toute personne qui, au jour de référence :

a) est citoyen de l’Union au sens de l’article 8 paragraphe 1 deuxième alinéa du traité

et

b) sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l’État membre de résidence subordonne le droit de vote et d’éligibilité de ses ressortissants

a le droit de vote et d’éligibilité aux élections municipales dans cet État membre, conformément aux dispositions de la présente directive ».

« Article 7

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

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

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

« Article 8

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

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

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

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

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

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

B.3.3. Selon son préambule, la directive 94/80/CE constitue une application du principe d'égalité et de non-discrimination et, compte tenu du principe de proportionnalité, ne doit pas avoir un contenu excédant en la matière ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'article 19, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne (ancien article 8 B, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne) devenu l'article 22, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et qui dispose :

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

En ce qui concerne cette disposition, le préambule de la directive 94/80/CE indique qu'elle « ne suppose pas une harmonisation globale des régimes électoraux des États membres » et qu'elle « reconnaît le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence sans, pour autant, le substituer au droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant ». Ce préambule précise « qu'il importe de respecter la liberté de ces citoyens de participer ou non aux élections municipales dans l'État membre de résidence », de sorte qu'il est « judicieux que ces citoyens puissent exprimer leur volonté d'y exercer leur droit de vote » et que, « dans les États membres où il n'existe pas d'obligations de vote, un enregistrement de ces citoyens peut être autorisé d'office ».

La directive 94/80/CE fait référence au droit de l'État membre de résidence en ce qui concerne le registre des électeurs, le jour de référence pris en compte pour reconnaître la qualité d'électeur (article 2, paragraphe 1, e) et f)), les conditions auxquelles le droit de vote est reconnu (article 3, b)), les incompatibilités (article 6, paragraphe 1) et les preuves devant être fournies par les intéressés (articles 8, paragraphe 2, et 9, paragraphe 1).

B.3.4. Les travaux préparatoires de la loi du 27 janvier 1999 rappellent à cet égard que « le vote est obligatoire pour tous les électeurs, à savoir les électeurs belges inscrits au registre de [la] population (d'une commune belge) et pour les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne inscrits sur la liste des électeurs de la commune de leur résidence », ce qui « répond parfaitement à la disposition de l'article 7.2 de la directive » (*Doc parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1767/1, p. 2).

Les citoyens de l'Union européenne « seront inscrits à leur demande sur la liste des électeurs de leur commune conformément à une procédure qui s'inspire de la procédure instaurée pour les élections européennes » (*Doc parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1767/5, p. 4).

Les travaux préparatoires de la loi du 27 janvier 1999 exposent aussi qu'en vertu de l'article 1er**bis** de la loi électorale communale, « pour la détermination de la qualité d'électeur dans le chef de ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, la mention dans le registre de la population est assimilée à une inscription au sens de l'article 1er, § 1er, 3°, de ladite loi électorale communale » (*Doc parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1767/1, p. 7).

Quant à la recevabilité des questions préjudicielles

B.4. Le Gouvernement wallon et les parties intervenantes devant le juge *a quo* soulèvent une exception d'irrecevabilité des questions préjudicielles, en ce qu'elles seraient posées par un juge incompétent. Ils estiment que la réclamation portée devant le gouverneur porte sur d'éventuelles irrégularités commises lors de l'établissement des listes électorales, ce qui relève de la compétence du collège communal et de la cour d'appel.

B.5.1. L'article L4146-5 du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006 et modifié par l'article 36 du décret de la Région wallonne du 4 octobre 2018 « modifiant le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux » (ci-après : le décret du 4 octobre 2018), dispose :

« Le gouverneur statue sur les réclamations et ne peut annuler les élections qu'à la suite d'une réclamation. Seuls les candidats peuvent introduire des réclamations contre les élections.

Les élections communales et de secteur ne peuvent être annulées tant par le gouverneur que par le Conseil d'Etat que pour cause d'irrégularité susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes ».

L'article L4146-6 du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006 précité et modifié par l'article 37 du décret du 4 octobre 2018, dispose :

« En l'absence de réclamation, le gouverneur se borne à vérifier l'exactitude de la répartition des sièges entre les listes et l'ordre dans lequel les conseillers ont été élus et les suppléants [déclarés]. Le cas échéant, il modifie d'office la répartition des sièges et l'ordre des élus ».

L'article L4146-9 du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006 et modifié par l'article 39 du décret du 4 octobre 2018, dispose :

« Lorsqu'il prend une décision en application des articles L4146-5 et 6, le gouverneur statue en tant que juridiction administrative, qu'il ait été ou non saisi d'une réclamation. Tous les dossiers sont instruits par l'administration régionale ».

Le décret du 4 octobre 2018 a opéré le « transfert de la validation des élections communales et le contentieux électoral communal du collège provincial vers le gouverneur » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2018-2019, n° 1163/1, p. 4), afin de « garantir toute l'impartialité requise en la matière » et d'« [éviter] qu'une instance politique nouvellement installée n'ait à valider les élections communales » (*ibid.*, p. 13).

B.5.2. L'article 142, alinéa 3, de la Constitution dispose que « la Cour peut être saisie [...], à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

La Cour est compétente pour répondre à une question préjudicielle relative aux normes relevant de sa compétence, pour autant qu'elle soit saisie par une juridiction, sans qu'il lui appartienne d'examiner si le juge *a quo* est compétent à l'égard du litige qui a donné lieu à la question préjudicielle. En l'espèce, le juge *a quo* s'est estimé compétent pour statuer sur la réclamation dont il était saisi avant d'interroger la Cour. Ce n'est que si le juge *a quo* était manifestement incompétent que la Cour pourrait considérer qu'une question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné que la réponse ne serait manifestement pas utile à la solution du litige au fond.

B.5.3. En l'espèce, les questions préjudicielles ont été posées par le gouverneur de la province de Luxembourg, intervenant, conformément aux dispositions citées en B.5.1, en tant que juridiction administrative dans le cadre de sa mission de validation des élections communales.

B.5.4. Pour le surplus, en vertu des articles L4146-5, L4146-6 et L4146-9, précités, du CDLD, le gouverneur statue sur la validation des élections communales « en tant que juridiction administrative », et ce « qu'il ait été ou non saisi d'une réclamation ».

B.5.5. L'exception est rejetée.

B.6. Le Gouvernement flamand objecte par ailleurs que l'article L4146-17 du CDLD est la seule disposition en cause dans le litige, étant donné que l'article 1erbis, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale ne concerne pas l'organisation des élections communales.

B.7.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article L4146-17 du CDLD, « lu isolément ou en combinaison avec » l'article 1erbis, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale.

B.7.2. Il n'appartient pas aux parties de modifier ou de faire modifier le contenu des questions préjudicielles.

B.7.3. Pour le surplus, cette exception étant liée à la portée des dispositions en cause au regard des critiques formulées dans les questions préjudicielles, son examen se confond avec celui du fond de l'affaire.

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.8.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec l'article 8 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce que ces dispositions fixent, « à l'occasion de la tenue d'un nouveau scrutin communal suite à l'annulation d'un scrutin précédent », « le dernier jour utile pour demander à s'inscrire sur le registre des électeurs, à la veille du jour de la notification de la décision d'annulation, de sorte que les ressortissants non belges de l'Union, une fois qu'ils auront été informés de ce qu'un nouveau scrutin va se tenir, se trouvent dans l'impossibilité juridique de demander l'inscription sur ce registre et sont de la sorte empêchés d'y participer en tant qu'électeur ou candidat, étant par ailleurs précisé que les citoyens belges, d'office inscrits sur le registre des électeurs, n'ont aucune démarche à accomplir et disposent de la sorte nécessairement, sauf en cas d'exclusion de l'électorat, de la jouissance de ce droit fondamental ».

B.8.2. Il ressort des faits de la cause et de la motivation de la décision de renvoi que la Cour est invitée à se prononcer sur la différence de traitement, en ce qui concerne la fixation du registre des électeurs pour un nouveau scrutin communal à la suite de l'annulation du scrutin précédent, entre, d'une part, les ressortissants non belges de l'Union européenne, qui seraient dans l'impossibilité de demander leur inscription sur ce registre des électeurs au moment où ils sont informés de ce nouveau scrutin et ne pourraient dès lors pas participer au nouveau scrutin, et, d'autre part, les citoyens belges qui sont d'office inscrits sur le registre des électeurs et peuvent donc participer à ce nouveau scrutin.

B.9. Le litige pendant devant le juge *a quo* porte sur l'organisation d'élections communales à Neufchâteau après la décision d'annulation des élections communales du 14 octobre 2018, prise par le gouverneur de la province de Luxembourg le 25 avril 2019.

Conformément à l'article L4146-17, en cause, du CDLD, le Gouvernement wallon a fixé le calendrier précis des opérations électorales dans l'arrêté du 9 mai 2019 « relatif à la fixation du calendrier des opérations électorales dans la ville de Neufchâteau suite à l'annulation des élections du 14 octobre 2018 ».

L'article 1er de cet arrêté dispose :

« La notification au conseil communal de la décision du Gouverneur de la province de Luxembourg étant intervenue le 29 avril 2019, l'élection pour le renouvellement intégral du conseil communal de Neufchâteau se tiendra le dimanche 16 juin 2019 ».

B.10.1. L'article 8 de la Constitution, tel qu'il a été modifié par la révision constitutionnelle du 11 décembre 1998, dispose :

« La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.

Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat, membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 4 ne peut pas être adoptée avant le 1er janvier 2001 ».

B.10.2. L'article 20, paragraphe 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose :

« Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

[...]

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat; ».

B.11.1. L'article L4146-17, en cause, du CDLD prévoit qu'après l'annulation totale ou partielle d'une élection communale, le registre des électeurs est déterminé par le collège communal à la date de la notification au conseil communal de la décision intervenue.

B.11.2. Conformément à l'article L4146-17, en cause, du CDLD, la date de la notification à la commune de la décision d'annulation totale ou partielle du scrutin a pour effet, d'une part, de déterminer la date de référence pour fixer le registre des électeurs, et, d'autre part, de faire courir le délai de 50 jours pour convoquer les électeurs afin de procéder à de nouvelles élections communales.

Ce délai de 50 jours peut être justifié afin de pouvoir accomplir les opérations électorales préalables à l'organisation d'une élection, tout en poursuivant aussi un objectif légitime de célérité, dès lors qu'il s'agit d'un nouveau scrutin organisé après une décision d'annulation totale ou partielle.

B.11.3. L'article 1er *bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale prévoit que les demandes d'inscription comme électeurs sont déclarées irrecevables « durant la période prenant cours le jour de l'établissement de la liste des électeurs et expirant le jour de l'élection pour laquelle elle est établie ».

B.11.4. En fixant la date de référence pour le registre des électeurs à la date de la notification de la décision intervenue, l'article L4146-17 du CDLD, lu en combinaison avec l'article 1er *bis*, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale, a pour conséquence de rendre irrecevables, à partir de cette date jusqu'au jour de l'élection, les demandes d'inscription comme électeur au sens de l'article 1er *bis* de la loi électorale communale.

Cette conséquence se justifie toutefois par la nécessité de déterminer le « jour de référence » au sens de l'article 2, paragraphe 1, f), de la directive 94/80/CE, à savoir « le jour ou les jours auxquels les citoyens de l'Union doivent satisfaire, selon le droit de l'État membre de résidence, aux conditions requises pour y être électeur ou éligible ». L'article 3 de la directive 94/80/CE prévoit en effet que dispose du droit de vote toute personne qui, « au jour de référence » défini à l'article 2, f), est citoyen de l'Union et réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote. L'arrêt du registre des électeurs s'impose dès lors afin de pouvoir apprécier, à un moment donné, le respect des conditions d'électorat, prévues par le droit national.

B.11.5. Si, sur la base des faits de l'espèce, la question est entendue comme portant sur une différence entre les ressortissants belges et les ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne en ce qui concerne la date de fixation du registre des électeurs après une décision d'annulation du scrutin précédent, la Cour constate que cette date s'applique de manière identique à chacune de ces deux catégories.

Une telle mesure n'établit aucune différence de traitement entre ces catégories d'électeurs et ne viole dès lors pas les dispositions visées dans la question préjudicielle.

B.12.1. Comme l'ont souligné dans leurs mémoires les Gouvernements wallon et flamand, ainsi que les parties intervenantes devant le juge *a quo*, la question porte en réalité sur la différence entre les ressortissants belges et les ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne en ce qui concerne l'exigence pour les ressortissants de l'Union d'introduire une demande d'inscription afin de figurer sur le registre des électeurs, exigence qui ne s'applique pas aux ressortissants belges.

B.12.2. Cette différence de traitement ne découle pas des dispositions en cause, mais de l'exigence d'une « manifestation de volonté » de la part des ressortissants de l'Union qui souhaitent devenir électeurs, prévue par l'article 1er*bis*, §§ 1er et 2, alinéa 1er, de la loi électorale communale, qui transpose la directive 94/80/CE.

S'il est vrai que l'article 3 de la directive 94/80/CE, précitée, garantit le droit de vote à toute personne qui, au jour de référence, est citoyen de l'Union et réunit par ailleurs, sans en avoir la nationalité, les conditions auxquelles la loi de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote de ses ressortissants, le préambule de cette directive rappelle également, comme il est dit en B.3.3, la nécessité de « respecter la liberté de ces citoyens de participer ou non aux élections municipales dans l'État membre de résidence », particulièrement dans les États où le vote est obligatoire. L'article 7, paragraphe 1er, de la directive 94/80/CE prévoit dès lors que l'électeur visé à l'article 3 exerce son droit de vote dans l'État membre de résidence « s'il en a manifesté la volonté », et l'article 7, paragraphe 2, de la même directive précise que « [si] le vote est obligatoire dans l'État membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale ». Il en résulte que, lorsque le vote est obligatoire, comme c'est le cas en Belgique, cette obligation ne peut être applicable aux citoyens non belges de l'Union européenne que pour autant qu'ils soient inscrits comme électeurs.

Il serait en effet contraire à la directive 94/80/CE précitée de prévoir, dans un État où le vote est obligatoire, une inscription d'office sur le registre des électeurs de tous les ressortissants de l'Union européenne qui rempliraient les conditions d'électorat prévues par l'article 1er*bis* de la loi électorale communale.

B.12.3. Certes, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 94/80/CE prévoit que les États membres « prennent les mesures nécessaires pour permettre à l'électeur visé à l'article 3 d'être inscrit sur la liste électorale en temps utile avant le scrutin ».

En l'espèce toutefois, compte tenu de l'importance des dispositions matérielles requises par l'organisation de nouvelles élections après une annulation, celles-ci devant être organisées à bref délai après cette annulation, ainsi que du caractère obligatoire du vote pour les ressortissants de l'Union européenne qui ont acquis la qualité d'électeur (article 1er*bis*, § 1er, de la loi électorale communale) comme pour les électeurs belges, la nécessité d'une mention sur la liste électorale et la date de référence pour le registre des électeurs prévue par l'article L4146-17 du CDLD ne constituent pas des exigences déraisonnables.

B.12.4. Pour le surplus, la Cour constate que les ressortissants de l'Union européenne, visés par l'article 1er*bis* de la loi électorale communale, sollicitent leur inscription en qualité d'électeurs pour les élections communales de leur État de résidence, sans que cette inscription soit limitée ou liée à une élection déterminée.

L'article 8, paragraphe 3, de la directive 94/80/CE prévoit d'ailleurs que « l'électeur visé à l'article 3 figurant sur une liste électorale y reste inscrit, dans les mêmes conditions que l'électeur national, jusqu'à sa radiation d'office, parce qu'il ne réunit plus les conditions pour voter »; en cas de « déplacement de sa résidence vers une autre collectivité locale », cet électeur reste également inscrit sur la liste électorale de cette collectivité, dans les mêmes conditions qu'un électeur national.

Transposant cette disposition, l'article 1er*bis*, § 2, dernier alinéa, de la loi électorale communale prévoit que l'inscription en qualité d'électeur « reste valable aussi longtemps que l'intéressé continue à réunir les conditions d'électorat ou n'a pas renoncé à sa qualité d'électeur, quelle que soit la commune de sa résidence en Belgique ».

B.13. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.14.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Constitution, en ce que, en ne permettant pas aux ressortissants non belges de l'Union européenne et aux ressortissants d'un État tiers de s'inscrire sur les listes électorales à l'occasion de nouvelles élections communales découlant d'une annulation, à dater de la veille de la prise de connaissance de cette annulation, ces dispositions établiraient, parmi les ressortissants non belges de l'Union européenne et les ressortissants d'un État tiers, « une différence de traitement selon qu'ils désirent participer au scrutin ordinaire fixé de plein droit tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre ou qu'ils entendent participer au scrutin ordinaire résultant de l'annulation du scrutin communal immédiatement précédent ».

B.14.2. Il ressort des faits de la cause et de la motivation de la décision de renvoi que la Cour est invitée à se prononcer sur la différence de traitement, en ce qui concerne la possibilité de s'inscrire comme électeurs, entre les ressortissants non belges de l'Union européenne et les ressortissants d'un État tiers qui désirent participer aux élections communales organisées tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre et ceux qui désirent participer aux élections communales organisées après l'annulation des élections communales qui précèdent.

B.15. Le Gouvernement wallon et les parties intervenantes devant le juge *a quo* considèrent qu'en ce qui concerne les ressortissants non belges d'un État tiers, la différence de traitement critiquée ne trouve pas son origine dans les dispositions en cause, mais dans l'article 1^{er}ter de la loi électorale communale, qui n'est pas visé par la question préjudicielle, laquelle n'appellerait dès lors pas de réponse.

B.16.1. L'article 1er^{ter} de la loi électorale communale, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 19 mars 2004 « visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers » et modifié par l'article 59 de la loi du 23 décembre 2005 « portant des dispositions diverses », dispose :

« Peuvent également acquérir la qualité d'électeur pour la commune, les étrangers pour lesquels l'article 1er^{bis} ne s'applique pas pour autant que :

1° ces étrangers introduisent auprès de la commune dans laquelle ils ont établi leur résidence principale, une demande écrite conforme au modèle fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, et mentionnant :

a) leur nationalité;

b) l'adresse de leur résidence principale;

c) une déclaration par laquelle l'auteur de la demande s'engage à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une attestation de cette déclaration est remise à l'intéressé. En cas de demande ultérieure d'inscription sur la liste des électeurs d'une autre commune, la personne concernée produit cette attestation;

2° ces étrangers puissent faire valoir au moment de l'introduction de la demande cinq années ininterrompues de résidence principale en Belgique couvertes par un séjour légal.

L'article 1er, § 1er, 2°, 3°, 4°, et l'article 1er^{bis}, § 2, alinéas 2 et suivants, et §§ 3 et 4, sont applicables aux étrangers visés par le présent article ».

B.16.2. Conformément à l'article 1er^{ter}, alinéa 2, de la loi électorale communale, l'article 1er^{bis}, § 2, antépénultième alinéa, en cause, de la loi électorale communale, s'applique aux étrangers visés par l'article 1er^{ter} de la même loi.

Le fait de n'avoir pas visé l'article 1er^{ter} de la loi électorale communale ne peut dès lors suffire pour que la Cour considère que la question n'appelle pas de réponse.

B.17. La question préjudicielle porte sur une différence de traitement qui existerait, au sein d'une même catégorie d'électeurs potentiels qui souhaiteraient solliciter leur inscription comme électeurs, en fonction de la date à laquelle leur demande peut être déclarée irrecevable parce que le registre des électeurs a été arrêté.

B.18.1. Comme il est dit en B.11.3, l'article 1er*bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale prévoit que les demandes d'inscription comme électeurs sont déclarées irrecevables « durant la période prenant cours le jour de l'établissement de la liste des électeurs et expirant le jour de l'élection pour laquelle elle est établie ».

Les travaux préparatoires de la loi du 27 janvier 1999, qui a inséré l'article 1er*bis* dans la loi électorale communale, mentionnent :

« Par ailleurs, il importe de préciser que la demande d'inscription comme électeur peut être introduite jusqu'au jour qui précède celui où la liste des électeurs est arrêtée (le 1er août de l'année d'élection), soit jusqu'au 31 juillet de l'année de l'élection, même s'il est statué sur cette demande après que la liste des électeurs a été arrêtée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1767/1, p. 9).

L'article 1er*bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale fixe, comme il est dit en B.11.4, le « jour de référence » au sens de l'article 2, paragraphe 1, f), de la directive 94/80/CE. Le Premier ministre a précisé, en ce qui concerne ce jour de référence, qu'« en ce qui concerne la Belgique, cela signifie concrètement que les conditions relatives à la résidence et à la nationalité doivent être réunies le 1er août précédant le jour de l'élection et que les conditions relatives à l'âge et à la non-déchéance du droit de vote doivent être réunies le jour même de l'élection » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1767/5, p. 2).

B.18.2. L'article 1er*bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale s'applique tant aux élections communales organisées tous les six ans qu'aux élections communales organisées après l'annulation des élections communales qui précèdent.

B.19.1.1. L'article L4124-1, § 1er, alinéa 1er, du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006, dispose :

« La réunion ordinaire des électeurs à l'effet de procéder au renouvellement des conseils communaux, provinciaux et de secteur a lieu de plein droit, tous les six ans, le deuxième dimanche d'octobre ».

L'article L4122-2, § 1er, du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 1er juin 2006, dispose :

« Le 1er août de l'année durant laquelle le renouvellement ordinaire des conseils communaux a lieu, le collège communal dresse le registre des électeurs de la commune à jour au 31 juillet ».

Cette disposition reproduit le contenu de l'article 3 de la loi électorale communale qui, comme la Cour l'a jugé en B.4.2, alinéa 4, de son arrêt n° 31/2002 du 30 janvier 2002, doit s'interpréter « comme imposant que la liste des électeurs soit établie par le collège des bourgmestre et échevins en fonction des éléments existant au plus tard le 1er août de l'année considérée, mais que la constatation de la réunion de ces éléments et, par conséquent, la décision arrêtant la liste interviennent sans désemparer, dans un bref délai suivant le 1er août ».

B.19.1.2. La combinaison des articles précités du CDLD et de l'article 1er*bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale a pour conséquence que les demandes d'inscription comme électeurs, formulées par des ressortissants non belges de l'Union européenne, ainsi que par des ressortissants non belges d'un État tiers (article 1er*ter*, alinéa 2, de la loi électorale communale se référant à l'article 1er*bis*, § 2, antépénultième alinéa, de même loi), ne peuvent pas être introduites entre le 1er août précédant les élections communales organisées de plein droit tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre et la date de ces élections.

En ce qui concerne les faits de la cause, les demandes d'inscription comme électeurs ne pouvaient donc pas être introduites entre le 1er août 2018 et le 14 octobre 2018.

B.19.2.1. L'article L4146-17, en cause, du CDLD prévoit qu'en cas d'annulation totale ou partielle de l'élection, le collège communal dresse le registre des électeurs de la commune à la date de la notification au conseil communal de la décision intervenue.

B.19.2.2. La combinaison de l'article L4146-17 précité du CDLD et de l'article 1er*bis*, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale a pour conséquence que les demandes d'inscription comme électeurs, formulées par des ressortissants non belges de l'Union européenne, ainsi que par des ressortissants non belges d'un État tiers (article 1er*ter*, alinéa 2, de la loi électorale communale se référant à l'article 1er*bis*, § 2, antépénultième alinéa, de même loi), ne peuvent pas être introduites entre la date de la notification au conseil communal de la décision d'annulation totale ou partielle des élections qui précèdent et la date des nouvelles élections.

En ce qui concerne les faits de la cause, les demandes d'inscription comme électeurs ne pouvaient donc pas être introduites entre le 30 avril 2019 et le 16 juin 2019.

B.19.3. Que les élections communales soient organisées de plein droit tous les six ans le deuxième dimanche d'octobre ou à la date des nouvelles élections en raison d'une décision d'annulation des élections qui précèdent, les ressortissants étrangers ne peuvent pas introduire de demandes d'inscription en qualité d'électeurs pendant la période s'écoulant entre le jour de l'établissement du registre des électeurs et le jour de l'élection.

À supposer que les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle puissent être considérées comme relevant de catégories différentes, elles ne sont pas traitées de manière différente en ce qui concerne la période d'irrecevabilité des demandes d'inscription en qualité d'électeurs, qui est justifiée par la nécessité de déterminer une date de référence pour arrêter la liste des électeurs.

Comme il est dit en B.12.3, une telle mesure est justifiée par l'importance des dispositions matérielles requises par l'organisation de nouvelles élections après une annulation, lesquelles doivent être organisées à bref délai après cette annulation, ainsi que par le caractère obligatoire du vote pour les ressortissants de l'Union européenne qui ont acquis la qualité d'électeur comme pour les électeurs belges.

B.19.4. Pour le surplus, il convient de tenir compte du fait que, dans le cas de l'organisation d'élections communales après une décision d'annulation fondée sur l'existence d'irrégularités, l'annulation fait disparaître *ab initio* le scrutin annulé et le nouveau scrutin se substitue au scrutin annulé.

Comme il est dit en B.12.4, la demande d'inscription en qualité d'électeur n'est pas liée à un scrutin déterminé. Il n'est pas manifestement déraisonnable pour le législateur de considérer que n'est pas recevable à introduire une demande d'inscription en vue de participer à un scrutin annulé un ressortissant étranger qui n'a manifesté aucune volonté de devenir électeur avant l'arrêt du registre des électeurs à la date de la notification de la décision d'annulation de l'élection communale à laquelle il n'a pas participé, en l'absence d'inscription préalable comme électeur.

B.20. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article L4146-17 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, lu isolément ou en combinaison avec l'article 1erbis, § 2, antépénultième alinéa, de la loi électorale communale du 4 août 1932, ne viole pas l'article 8 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 20, paragraphe 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- Les mêmes dispositions ne violent pas les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 8, de la Constitution.

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 6 février 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût