

# Le Conseil wallon des Élections Locales : un portrait photographique

## Introduction : des élections dans l'ombre

1. Au lendemain du scrutin du 10 octobre 2024, une nouvelle juridiction administrative a contrôlé pour la première fois la régularité du scrutin dans les 252 communes wallonnes non germanophones et les 5 provinces wallonnes : le Conseil wallon des Élections locales (ci-après : le CEL)<sup>1</sup>. Dans cette contribution, nous tirons un premier portrait de cette nouvelle juridiction administrative centrale pour la démocratie wallonne car elle est chargée de statuer sur les recours contre les élections communales et provinciales, et de les valider<sup>2</sup>. Mettre en lumière le Conseil des élections locales est utile à plusieurs titres. En effet, le contrôle de l'élection locale est à la croisée de plusieurs dédaïns.

2. D'abord, parmi les institutions, le conseil communal jouit de moins d'attention et de prestige qu'un parlement car il est l'organe élu de la commune, autorité décentralisée. A ce titre, le conseil communal ne jouit pas des mêmes pouvoirs et des mêmes prérogatives qu'un parlement. Ensuite, parmi les différentes élections, l'élection communale a mauvaise réputation (Sohier, 2012). Au niveau local plus qu'ailleurs, les majorités sont puissantes, les alternances éprouvantes et les querelles violentes. Les risques de fraude y sont donc plus aigus. Par ailleurs, au sein de l'agenda électoral, le contrôle de l'élection peine à susciter l'intérêt. L'élection est une star éphémère : elle occupe le devant de la scène de manière tapageuse pendant très peu de temps. Le contrôle de l'élection, quant à lui, intervient dans une ambiance de « lendemain de la veille ». Tout en étant essentiel à l'élection, le contrôle semble intervenir après que le rideau soit baissé. Enfin, parmi les différents contentieux juridictionnels, le contentieux électoral fait figure de parent-pauvre scientifique. A sa fugacité, sa complexité et son éclatement, il faut ajouter sa nature biface : sa nature juridique démotive les politologues ; sa nature politique détourne les juristes.

3. Autour de l'élection provinciale, les brumes qui entourent l'élection communale se transforment en purée de pois. L'institution provinciale souffre en effet d'un déficit de visibilité et de lisibilité qui opacifie encore les enjeux du contrôle de son élection. La remise en cause périodique de ce niveau de pouvoir, comme l'illustre encore l'accord de Gouvernement de la Région wallonne du 11 juillet 2024, accentue ce déficit de visibilité.

4. Si l'échelon local est dévalorisé de manière institutionnelle, il est valorisé par les citoyens. L'échelon local est le deuxième sentiment d'appartenance le plus fort en Wallonie et il jouit d'une confiance plus élevée que les autres niveaux de pouvoirs (IWEPS, 2024, pp. 12 et 25). Pour les citoyens, la différence entre conseil communal et parlement est d'autant plus abstraite que l'acte de vote est identique. Dans leur attachement au niveau local, les citoyens ont le soutien de l'histoire : le respect de l'autonomie communale et l'élection directe sont des principes qui font partie des priorités de nos Fondateurs en 1830-1831<sup>3</sup>. Si on admet qu'en démocratie représentative, le suffrage universel est l'acte démocratique fondamental qui fonde la relation entre gouvernants et gouvernés, on doit reconnaître aussi que le contrôle du respect des conditions dans lesquelles il s'exprime est essentiel à la démocratie. La fugacité du contrôle électoral n'est pas une fatalité : il importe au contraire de revenir sur celui-ci avec le recul et en dehors des tensions que soulève la compétition électorale, en particulier lorsque le scrutin présente un risque plus élevé de fraudes.

---

<sup>1</sup> Depuis la fusion de Bastogne et Bertogne, les communes wallonnes s'élèvent à 261. La compétence en matière d'élection locale (en ce compris le contrôle) sur les 9 communes germanophones a été transférée par la Région wallonne à la Communauté germanophone par l'article 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>/1 du décret régional wallon du 27 mai 2004, *M.B.*, 16 juin 2004.

<sup>2</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-6, §1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> Article 162, alinéa 2, 2<sup>o</sup> de la Constitution. Voy. à ce sujet Louis de Potter, discours d'ouverture du Congrès national, 10 novembre 1830.

5. L'objectif de cette contribution est donc de focaliser le regard sur le Conseil des élections. Dans un premier temps, nous envisagerons le CEL en mode rafale : le CEL, c'est quoi ? Il sert à quoi ? Avec quels résultats ? (I). Dans un deuxième temps, nous passerons en mode gros plan. Au fond, le Conseil est-il une autorité indépendante et impartiale ? (II). Enfin, nous reviendrons sur quelques instantanés pris sur le vif de l'analyse des recours introduits auprès du CEL qui sont autant de points de fragilisation du scrutin : le vote des absents, la surveillance des urnes électorales et l'accès aux médias des candidats (III).

## **I. Le Conseil des élections locales en mode rafale : les chiffres**

4. Le Conseil des élections locales fait l'objet du nouveau chapitre VI du Code wallon de la Démocratie locale et de la Décentralisation introduit par le décret du 1 juin 2023<sup>4</sup>. Il s'installe le 7 octobre 2024 et adopte à cette date son Règlement d'ordre intérieur. Le 4 novembre 2024, il valide en séance publique l'élection des 231 conseils communaux et des 4 conseils provinciaux pour lesquels aucune réclamation n'a été introduite.

5. Sur les 252 communes concernées, le Conseil est saisi de réclamations à l'encontre de l'élection de 20 d'entre elles<sup>5</sup>. Seuls les candidats sont habilités à introduire un tel recours<sup>6</sup>. Les communes des provinces du Hainaut et de Liège sont les plus frondeuses puisqu'elles concentrent trois quarts des recours, avec respectivement 9<sup>7</sup> et 6<sup>8</sup> recours à l'encontre de l'élection communale. Dans les paisibles provinces de Namur et du Luxembourg, chacune en compte 2<sup>9</sup>. Dans le sage Brabant wallon, 1 seule commune est concernée<sup>10</sup>. Au total, comme certaines élections font l'objet de plusieurs réclamations, ce sont 32 réclamations<sup>11</sup> qui sont introduites auprès du Conseil dans le délai de huit jours qui est ouvert aux requérants<sup>12</sup>. Si le nombre de réclamations donne une indication du nombre de requérants qui se sont tournés vers le Conseil, il ne s'agit pas d'une correspondance mathématique. En effet, dans certaines communes, plusieurs requérants se sont joints à une même réclamation<sup>1314</sup>.

6. A ces recours à l'encontre de l'élection communale, il faut ajouter 1 seule réclamation à l'encontre de l'élection provinciale, dans le district de Saint-Nicolas de la province de Liège<sup>15</sup>.

7. Au terme de ses travaux, le CEL s'est prononcé en séance publique le 25 novembre 2024 sur les réclamations introduites devant lui. Il a estimé fondées les réclamations introduites contre l'élection communale de Celles et en conséquence, a annulé cette élection en raison d'irrégularités liées aux procurations<sup>16</sup>. Pour le reste, il rejette les arguments qui contestent la régularité de l'élection des

---

<sup>4</sup> *Moniteur belge*, 4 septembre 2023.

<sup>5</sup> Ans, Aubel, Celles, Chappelle-lez-Herlaimont, Charleroi, Ciney, Courcelles, Flobecq, Genappe, Grâce-Hollogne, Hotton, Les Bons Villers, Modave, Momignies, Nassogne, Ouffet, Saint-Nicolas, Sombreffe, Thuin, Fontaine-l'Évêque.

<sup>6</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, L4146-20, §1<sup>er</sup>.

<sup>7</sup> Celles, Chappelle-lez-Herlaimont, Charleroi, Courcelles, Flobecq, Les Bons Villers, Momignies, Thuin, Fontaine-l'Évêque.

<sup>8</sup> Ans, Aubel, Grâce-Hollogne, Modave, Ouffet, Saint-Nicolas.

<sup>9</sup> Ciney, Sombreffe ; Hotton, Nassogne.

<sup>10</sup> Genappe.

<sup>11</sup> Celles (2 réclamations), Charleroi (3), Ciney (2), Genappe (8), Ouffet (2).

<sup>12</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-20, §2, al.1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>.

<sup>13</sup> Ans (1 réclamation, 2 requérants), Genappe (8 réclamations, 14 requérants).

<sup>14</sup> Un grand merci au SPW Intérieur et à son expertise précieuse dans l'établissement de ces chiffres.

<sup>15</sup> District de Saint-Nicolas. La réclamation est introduite par les mêmes requérants, et selon les mêmes arguments que celle à l'encontre de l'élection communale à Ans.

<sup>16</sup> Nous revenons sur cette affaire *infra* point 3.1.

conseils des 19 autres communes et de la province de Liège (district Saint-Nicolas), et il valide leur élection. Ces décisions sont rendues au fond, c'est-à-dire après un examen de la pertinence (ou non) des arguments soulevés par les réclamants qui doivent démontrer des irrégularités susceptibles d'avoir influencé la répartition des sièges entre les listes<sup>17</sup>. Une seule réclamation, celle à l'encontre de l'élection de Fontaine-l'Évêque, a été jugée irrecevable en raison du dépôt tardif de l'exposé des faits et moyens, ce qui a conduit à la validation de cette élection.

8. Un délai de huit jours étant ouvert aux parties pour contester les décisions du Conseil devant le Conseil d'Etat, le CEL est resté en *stand by*. L'annulation de l'élection de la commune de Celles n'a pas fait l'objet du recours devant le Conseil d'Etat. Une élection a été réorganisée le 12 janvier 2025, qui a été validée lors de la dernière réunion publique du CEL, le 3 février 2025. Par ailleurs, la validation de l'élection communale à Ans, Charleroi, Genappe et Thuin ont fait l'objet de recours devant cette juridiction. Il en va de même de la validation de l'élection provinciale dans le district de Saint-Nicolas. Le 31 janvier 2025, par quatre arrêts<sup>18</sup>, le Conseil d'État rejette ces recours et confirme donc la régularité de ces différentes élections.

9. D'octobre 2024 à février 2025, de la préparation de ses travaux à leur clôture, le CEL s'est réuni 7 fois de manière plénière, en séance publique ou à huis-clos. Il s'agit cependant du sommet de l'iceberg. Pour instruire les différentes réclamations, l'administration régionale (le SPW Intérieur en charge des élections locales) a, conformément au Code de la démocratie locale, mené l'instruction administrative dans les dossiers soumis au CEL<sup>19</sup>. Dans ce cadre, l'équipe administrative a accompli, dans le délai serré de 18 jours<sup>20</sup>, un nombre important d'actes d'instruction. Selon la nature des arguments soulevés dans chaque affaire, elle a opéré la vérification des différents registres, des procès-verbaux ou encore des procurations utilisées lors de telle ou telle élection contestée. En outre, elle a mis en œuvre les moyens d'instruction complémentaires qui lui sont ouverts par le Code à la condition d'obtenir l'approbation du CEL<sup>21</sup> : dans 3 affaires, elle a auditionné les acteurs de l'élection concernée<sup>22</sup> et dans 1, elle a procédé au recomptage des bulletins de vote<sup>23</sup>.

## **II. Le Conseil wallon des élections en gros plan : une juridiction indépendante et impartiale ?**

10. Au lendemain des élections, l'exigence juridique de la continuité du service public, les impatiences politiques et les pressions médiatiques, tout concourt à imposer au contentieux électoral un train d'enfer. Si le CEL a réussi l'épreuve de vitesse, résiste-t-il au test d'indépendance et d'impartialité ?

11. Depuis 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a braqué ses projecteurs sur le contrôle de l'élection. Elle impose des exigences qui obligent les États à organiser des procédures de contrôle post-électoral qui offrent des garanties d'indépendance et d'impartialité. Dans son arrêt *Grosaru* du 2 mars 2010<sup>24</sup>, elle estime que la procédure post-électorale organisée par la Roumanie, qui confie

---

<sup>17</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-23/5, §1<sup>er</sup>.

<sup>18</sup> C.E., 31 janvier 2025, n°262.208, El. comm. Charleroi ; C.E., 31 janvier 2025, n°262.209, El. comm. Thuin ; C.E., 31 janvier 2025, n°262.210, El. comm. Ans et El. prov. District Saint-Nicolas ; C.E., 31 janvier 2025, n°262.211, El. comm. Genappe. Les arrêts du Conseil d'Etat sont disponibles en ligne sur son site internet.

<sup>19</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-23/1.

<sup>20</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-23/2.

<sup>21</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-23/3, §1, al.2.

<sup>22</sup> Genappe, Modave et Sombreffe.

<sup>23</sup> Grâce-Hollogne.

<sup>24</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010. Tous les arrêts de la Cour sont disponibles sur son site internet.

ce contrôle à un organe politique (la Chambre des députés) ne répond pas aux exigences du droit à des élections libres<sup>25</sup> et du droit à un recours effectif<sup>26</sup>. Plus proche de nous dans le temps et dans l'espace : dans son arrêt *Mugemangango* de 2020<sup>27</sup>, c'est la Belgique que la Cour européenne condamne. Elle épingle pour les mêmes raisons le contrôle post-électoral de l'élection régionale que le législateur spécial belge confie au Parlement régional wallon<sup>28</sup>. En conséquence, depuis 2020, la Belgique fait l'objet d'une « surveillance soutenue » du Comité de ministres en raison de l'« absence de garanties procédurales adéquates et suffisantes et de recours effectif pour contester le résultat des élections »<sup>29</sup>. Jusqu'à présent, elle n'a toujours pas réformé ni la Constitution, ni les lois institutionnelles qui placent le contrôle de l'élection législative dans les mains exclusives des parlements<sup>30</sup>.

12. Juridiquement, les exigences posées par la Cour européenne ne s'appliquent pas aux élections communales et provinciales. Celle-ci considère en effet que l'élection locale sort du champ d'application de l'article 3 du Protocole n°1 de la Convention qui s'applique au seul corps législatif<sup>31</sup>. Même si le CEL échappe à l'obligation juridique de se conformer aux exigences définies par la Cour européenne, l'impératif de bonne gouvernance invite à s'y soumettre. Cette invitation est d'autant plus pressante que le législateur wallon lui-même, quand il crée le CEL en 2023, s'assigne comme ambition de tirer les leçons de la jurisprudence de la Cour<sup>32</sup>, quoiqu'il n'y soit pas contraint juridiquement. Les balises posées par la Cour permettront enfin d'encadrer notre réflexion de manière objective. En tant qu'experte au sein du CEL, il nous faut redoubler de vigilance pour honorer la neutralité axiologique qui s'impose à nous (Weber, 1965).

13. Comme nous l'avons déjà épingle (Bourgau, 2020, p.133), la jurisprudence de la Cour européenne en matière de contrôle post-électoral se décline en trois critères que nous allons passer successivement en revue. Premier critère : dans le souci de prévenir l'abus de pouvoir et l'arbitraire, le contrôle postélectoral doit être confié à un organe de contrôle offrant des garanties d'impartialité et d'effectivité (2.1). Deuxième critère : devant cet organe, la procédure de contrôle doit obéir à des règles précises et claires (2.2.). Troisième critère : la procédure doit permettre d'aboutir à une décision équitable, objective et motivée (2.3)<sup>33</sup>.

## 2.1. Des garanties d'indépendance et d'impartialité ?

14. Le Conseil des élections locales est composé des cinq gouverneurs des provinces wallonnes et de trois experts effectifs nommés par le Gouvernement<sup>34</sup>. Est-ce que cette composition est de nature à garantir l'indépendance et l'impartialité de cet organe ? La réponse à cette question mérite d'être nuancée.

---

<sup>25</sup> Article 3 du Protocole n°1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>26</sup> Article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>27</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020.

<sup>28</sup> Article 31 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

<sup>29</sup> Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, « Belgique - Principales questions », 2025.

<sup>30</sup> Les déclarations de révision de 2024 (M.B. , 27 mai 2024) ouvrent cependant à révision l'article 48 de la Constitution qui confie à la Chambre le monopole du contrôle de l'élection législative fédérale.

<sup>31</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 3 du Protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 28 février 2025, p. 5 et la jurisprudence citée.

<sup>32</sup> Projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales, *Doc.Parl.* , P.W. , 2022-2023, 1270/1, pp. 90, 92 et 102.

<sup>33</sup> CEDH , arrêt *Grosaru c. Roumanie*, *op.cit.* , § 47 ; arrêt *Mugemangango c. Belgique*, *op.cit.* , §70.

<sup>34</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-6.

15. Dans les affaires *Grosaru* et *Mugemangango*, la Cour européenne était, rappelons-le, face au contrôle post-électoral législatif confié, en Roumanie et en Belgique, à l'assemblée législative concernée : les nouveaux élus qui exercent ce contrôle sont donc directement concernés par le litige portés devant eux. En comparaison, il convient de relever la nature hybride des gouverneurs de province. Ils sont issus du sérail politique, ce qui n'est pas un facteur d'indépendance puisqu'ils sont amenés à trancher des conflits qui opposent des candidats appartenant potentiellement à leur (ancienne) formation politique. Cette affiliation partisane originelle risque de semer le doute sur l'impartialité du CEL, comme l'atteste le moyen soulevé à ce sujet devant le Conseil d'Etat, moyen jugé irrecevable par ce dernier<sup>35</sup>. Mais dans le même temps, les gouverneurs ne sont pas des mandataires politiques élus mais des commissaires de gouvernement nommés pour une durée indéterminée (Goffaux, 2022, p.405), ce qui est un gage non négligeable d'indépendantisation face à leur parti politique d'origine. En particulier, contrairement aux parlementaires amenés à juger de leur propre élection, le statut personnel des gouverneurs n'est en rien lié au résultat de leurs délibérations dans le cadre du CEL.

16. Plusieurs garde-fous contrebalancent la nature hybride des gouverneurs et renforcent les garanties d'indépendance et d'impartialité du CEL. D'abord, le caractère collégial du collège permet une forme de neutralisation des éventuels rapports de force politiques qui se noueraient entre eux. Par ailleurs, le CEL statue sur les réclamations introduites devant lui à l'encontre de l'élection communale et de l'élection provinciale, mais c'est l'administration régionale qui est chargée de l'instruction<sup>36</sup> selon des modalités réglées comme du papier à musique<sup>37</sup>. En particulier, le Code garantit à l'administration une « totale indépendance »<sup>38</sup> dans la réalisation de sa mission d'instruction. De plus, la présence des experts est également un gage d'indépendance, même si le Code tient à répéter trois fois (!) qu'ils ne sont là qu'à titre consultatif<sup>39</sup>. Dans la pratique des délibérations menées tambour battant, nous avons pu constater que la distinction entre membres à voix délibérative (les gouverneurs) et membres à voix consultative (les experts) tend à s'estomper. En tout état de cause, ces experts détiennent par définition un droit de regard et d'influence qui contribue à objectiver les travaux du Conseil. Enfin, le législateur wallon a encadré de près les risques de conflits d'intérêts en imposant au CEL d'examiner préalablement à chacune de ses décisions les éventuels conflits d'intérêts de ses membres (gouverneurs et experts)<sup>40</sup>, en leur interdisant d'être présents dans les délibérations sur les réclamations à l'égard desquelles eux-mêmes, leurs parents ou alliés seraient en tel conflit<sup>41</sup> et en exigeant de rendre publics ces conflits d'intérêts lors la proclamation publique de ses décisions<sup>42</sup>. Dans la répartition des réclamations entre les gouverneurs pour le traitement pratique de celles-ci (auditions, exposé de l'affaire, ...), le CEL a été plus loin que ce que lui impose le législateur : il s'est imposé comme règle de ne pas attribuer telle ou telle affaire au gouverneur dont la commune concernée est issue<sup>43</sup>.

15. Historiquement, la composition actuelle du CEL est le fruit d'une évolution qui tend à objectiver lentement (mais sûrement ?) le contrôle de l'élection locale, en l'éloignant de plus en plus des influences politiques. Quand les Régions héritent de l'élection communale et provinciale suite à la 5<sup>ème</sup> Réforme de l'Etat de 2001, elles héritent aussi du contrôle post-électoral fédéral organisé par les lois communale et provinciale. Depuis la création de la Belgique, l'élection communale est

---

<sup>35</sup> C.E., 31 janvier 2025, n°262.210, El. comm. Ans et El. prov. District Saint-Nicolas; pages 7 et 10.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4146-23/1 à L4146-23/4.

<sup>38</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4146-23/1.

<sup>39</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-6, §1<sup>er</sup>, al.2 ; article L4146-11, al.2 ; article L4146-16, §3.

<sup>40</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-6, §2.

<sup>41</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-16, §2.

<sup>42</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-23/7, §1<sup>er</sup>, al.1<sup>er</sup>.

<sup>43</sup> Conseil des Elections locales, Règlement d'ordre intérieur, 8 octobre 2024, article 8.

contrôlée par la députation permanente<sup>44</sup> ; l'élection provinciale, par le conseil provincial lui-même<sup>45</sup> ! En 2018, la Région wallonne réalise une première réforme, déjà motivée par des objectifs d'indépendance et d'impartialité posés par la jurisprudence *Grosaru* de la Cour européenne<sup>46</sup> : elle confie le contrôle de l'élection communale au gouverneur de la province dans laquelle se situe la commune dont l'élection est contestée<sup>47</sup>. Le scandale de l'élection de Neufchâteau, qui occupera le devant de la scène d'octobre à juin 2019 (SPW Intérieur, 2018, 3.4) , et l'arrêt *Mugemangango* de la Cour européenne, aboutissent à la réforme de 2023 et à la création du CEL. Cette réforme renforce l'indépendance et l'impartialité du contrôle de l'élection communale. Mais aussi de l'élection provinciale : le contrôle de cette élection n'est plus confié au conseil provincial lui-même – donc à ceux et celles qui sont directement concernés par le résultat de ce contrôle –.

16. En termes d'indépendance et d'impartialité, que nous apprend la comparaison avec les autres Régions ? En Flandre, le contentieux post-électoral communal et provincial a fait l'objet d'une juridictionnalisation à la fois plus rapide et plus poussée (Van Drooghenbroeck et al. , 2024, p.637). Dans cette matière comme dans beaucoup d'autres, la Flandre affiche un volontarisme politique et affirme sa compétence matérielle de manière beaucoup plus déterminée que les deux autres régions. Dès 2006, un Conseil des contestations électorales est créé pour remplacer les organes de contrôle de la Belgique de Maman (députation permanente et conseil provincial) ; en 2014, ce Conseil rejoint la coupole regroupant les différentes juridictions administratives flamandes<sup>48</sup>. De l'architecture complexe de cette coupole<sup>49</sup>, on pourrait un peu rapidement conclure que ce Conseil flamand des contestations électorales est bien plus indépendant que son homologue wallon car en son sein, les juges sont nommés à temps-plein et à vie<sup>50</sup>. En réalité, une recherche plus poussée nous apprend que le Conseil flamand, en ce compris son Président, est composé de juges complémentaires<sup>51</sup> désignés à temps partiel et pour une durée déterminée de six ans, comme en témoigne sa composition en 2024<sup>52</sup>. De même, comme le Conseil flamand est exclusivement composé de juges – et donc d'experts –, le Conseil flamand semble apparemment bien plus éloigné du monde politique, et donc plus indépendant, que son homologue wallon. Or, les conditions pour devenir juge administratif complémentaire au sein du Conseil flamand sont très larges<sup>53</sup>, et bien moins spécialisées que pour devenir expert au sein du Conseil wallon<sup>54</sup>. En pratique, on retrouve donc en son sein une variété de profils allant de l'avocat au chercheur en passant par plusieurs fonctionnaires communaux, actifs ou à la retraite. Or, est-il certain qu'un secrétaire communal soit plus indépendant qu'un gouverneur ? La désignation de l'un comme l'autre dépend *ab initio* d'une décision politique (et donc d'une majorité). L'un comme l'autre restent, dans l'exercice de leurs

---

<sup>44</sup> Article 46 de la loi communale du 30 mars 1836, *Bulletin officiel*, n°XXIV.

<sup>45</sup> Article 35 de la loi provinciale du 30 avril 1836, *Bulletin officiel*, n°XXIV.

<sup>46</sup> Projet de décret modifiant le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux, *Doc.Parl.*, P.W., 2018-2019, n°1163/1, p. 4.

<sup>47</sup> Articles 33 à 44 du décret du 4 octobre 2018, *M.B.*, 10 octobre 2018.

<sup>48</sup> Pour un accès numérique à cette coupole *Dienst van de Bestuursrechtscolleges-DBRC*, voy. <https://www.dbrc.be/dbrc>.

<sup>49</sup> Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 2, 1°.

<sup>50</sup> Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 50, al. 1 à 3.

<sup>51</sup> Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 50, al. 4 et 5.

<sup>52</sup> Gouvernement flamand, Décision du 9 février 2024 relative au renouvellement du mandat des juges administratifs suppléants auprès du Conseil des contestations électorales, *M.B.*, 23 février 2024.

<sup>53</sup> Pour devenir juge administratif complémentaire en Flandre, il faut démontrer son expertise « dans le domaine du droit public, des sciences politiques ou des sciences administratives » (Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 49, §2, al.2).

<sup>54</sup> Pour devenir expert en Wallonie, il faut détenir un master en droit, une expérience professionnelle d'au moins dix ans dans le domaine du droit administratif ou constitutionnel, démontrer une connaissance approfondie de la législation électorale communale et provinciale (Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-8).

fonctions, en contact étroit avec des mandataires politiques. Il y a cependant entre eux une différence de taille : ni dans son action, ni dans l'évolution de sa carrière, le secrétaire communal n'est indépendant des mandataires politiques de sa commune (bourgmestre, collège, conseil) dont les injonctions l'obligent (Goffaux, 2022, p.756).

17. La comparaison du CEL et du collège juridictionnel bruxellois souffre encore moins d'hésitations. A notre avis, il fait peu de doutes que ce collège ne résisterait pas au test de l'indépendance et de l'impartialité imposé par la Cour européenne. Il s'agit ici d'une éloquente illustration du coût de l'impensé de la complexité institutionnelle belge sur la qualité démocratique du modèle belge (Bourgau, 2020b : section 3). Il faut en effet mener des travaux presque archéologiques pour retrouver les conditions auxquelles doivent répondre ce collège et ses membres. La loi institutionnelle bruxelloise prévoit qu'en Région bruxelloise, un collège juridictionnel reprend les compétences juridictionnelles de feu la députation permanente, qu'il est désigné par le Parlement régional bruxellois sur proposition du Gouvernement, et qu'il est composé de neuf membres (six Francophones et trois Néerlandophones)<sup>55</sup>. Le nouveau Code électoral bruxellois arrête la procédure devant le Collège<sup>56</sup>. Mais aucun de ces textes ne définit les conditions minimales auxquelles doivent répondre ces membres... Le seul garde-fou mentionné par le législateur spécial est que ces membres « sont soumis aux mêmes incompatibilités que les membres des députations permanentes dans les provinces »<sup>57</sup>. A ce stade, ce n'est plus de l'archéologie mais de la paléontologie : quelle province ? quelle députation permanente ? quelle norme juridique ? quelles incompatibilités ? Rappelons que dès sa création en 1989, la Région bruxelloise a été extra-provincialisée. Le Parlement bruxellois applique-t-il les incompatibilités s'appliquant à la députation permanente de la province du Brabant avant cette date ? Si oui, à quel texte se réfère-t-il puisque la province du Brabant a été supprimée en 1993, et la loi provinciale a été régionalisée en 2001. Par ailleurs, comme nous venons de le voir, ni en Wallonie, ni en Flandre, ce ne sont encore les députations permanentes qui exercent ce contentieux. Partant, comment le Parlement vérifie-t-il le respect d'incompatibilités dont la base juridique est nébuleuse ? Plus généralement, quelles conditions sont imposées à ces membres au-delà de ces incompatibilités ? Dans le silence des textes, il faut en déduire que ces conditions sont laissées à l'appréciation du Parlement et donc à l'aléa des tractations politiques qui se nouent en son sein. En pratique, ce labyrinthe équivaut à un *no man's land* juridique qui ne suffit pas à garantir l'indépendance et l'impartialité du Collège. Même quand les experts désignés sont spécialistes de la matière, l'absence d'exigence légale minimale et la grande latitude conséquente laissée aux formations politiques pour les désigner, créent *ipso facto* un lien entre ces experts et les formations politiques qui n'est pas un gage d'indépendance.

18. L'analyse de la composition du collège juridictionnel bruxellois désigné en 2024 illustre nos inquiétudes<sup>58</sup>. Le lien (actuel ou ancien) entre chaque membre de ce Collège avec telle ou telle formation politique est aisé à établir : tous, ils ont été candidats aux élections, membres de cabinet, représentants de parti dans des structures locales ou encore responsables locaux du parti. A l'instar des experts du CEL et des juges du Conseil flamand, on y retrouve des avocats, des assistants et des chercheurs spécialisés en droit public. Mais en l'absence de toute condition légale à ce sujet, d'autres n'ont aucune spécialisation en droit électoral (à part leur lien avec une formation politique). De même, puisque le législateur régional s'est dispensé de prévoir cette condition<sup>59</sup>, un membre n'a aucun lien avec la Région bruxelloise : il est membre d'une locale de parti d'une commune du

---

<sup>55</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, article 83<sup>quinquies</sup>, §2.

<sup>56</sup> Ordonnance du 20 juillet 2023 portant le Nouveau Code électoral bruxellois (M.B. , 14 août 2023), articles 109 à 118.

<sup>57</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, article 83<sup>quinquies</sup>, §2, al.2.

<sup>58</sup> « Scrutins secrets en vue de la désignation des neuf membres du collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale, » C.R.I. , P.R.B. , 3 mai 2024, n°29, p. 25.

<sup>59</sup> Comp. Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article 4146-8, §1<sup>er</sup>, al.1<sup>er</sup>, 1° qui impose aux experts du CEL de détenir les conditions de l'électorat.

Brabant flamand ! Plus encore : deux membres du Collège exerçaient, au moment du contrôle de l'élection locale de 2024, des fonctions au sein de centres d'études de parti politique, l'un au sein du comité scientifique, l'autre au sein de l'équipe présidentielle. L'indépendance du Collège juridictionnel bruxellois est donc mise à l'épreuve à un double titre. D'une part, parce que le législateur s'est abstenu de légiférer et à tout le moins, comme l'ont fait les deux autres régions, d'exclure la désignation de membres qui détiennent un mandat politique<sup>60</sup>, qui exercent une activité qui compromet l'indépendance et l'impartialité de leur mission<sup>61</sup>, ou qui les placent dans une position de conflits d'intérêts<sup>62</sup>. D'autre part, parce qu'en l'absence d'une telle réglementation, le Parlement bruxellois ne parvient manifestement pas à s'imposer à lui-même des standards minimaux. En particulier, il semble peu compréhensible que la composition de 2024 proposée par le Gouvernement n'ait fait l'objet d'aucune remarque au sein de l'assemblée, et ait été adoptée avec seulement 3 abstentions et une seule opposition<sup>63</sup>.

19. A la question de savoir si le CEL offre suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité, notre réponse sera donc nuancée. A l'image des gouverneurs qui la composent, le CEL revêt une nature hybride. La comparaison avec les juridictions des deux autres régions ne fait pas rougir le CEL. L'exemple flamand nous apprend que l'appellation « juge » n'apporte pas *in se* des garanties d'indépendance et d'impartialité : l'habit ne fait pas le juge. En termes d'indépendance, le profil des gouverneurs du Conseil wallon est plus convaincant que de celui de plusieurs « juges » flamands qui sont des fonctionnaires locaux. De même, l'exemple bruxellois illustre l'importance de borner soigneusement la marge de manœuvre gouvernementale et/ou parlementaire. A défaut, certaines formations politiques ne parviennent pas à résister à la tentation de désigner des personnes caractérisées non par leur expertise en droit électoral mais par leur dépendance partisane. En définitive, la démarche comparatiste nous apprend qu'atteindre des garanties d'indépendance indiscutables est très difficile pour un contentieux qui a lieu tous les six ans. Nommer des juges temps-plein, sans autre activité professionnelle, n'est pas possible pour un contentieux aussi fugace. Comme au sein du CEL, c'est donc plutôt l'exigence des conditions d'expertise qui permettent d'objectiver la désignation des experts et partant, de créer les conditions de l'indépendance par rapport à la nomination politique initiale. Mais en son sein, il nous semble peu contestable que les gages d'indépendantisation et d'impartialité se renforceraient si tous ses membres (gouverneurs et experts) étaient traités à la même enseigne en bénéficiant d'une voix délibérative.

## 2.2. Des règles claires et précises ?

20. Pour obéir à la jurisprudence de Strasbourg, la procédure de contrôle post-électoral doit obéir à des règles précises et claires. Devant le CEL, le respect de ce deuxième critère ne nous semble pas soulever de problèmes majeurs : le calendrier et les règles de fonctionnement imposés par le législateur décréteil de 2023 sont à la fois nombreuses et remarquablement précises<sup>64</sup>.

21. A dire vrai, si ces règles devaient susciter une interrogation, ce serait plutôt dans le sens inverse. On peut en effet se demander si, dans son souci d'exhaustivité, le législateur décréteil n'a pas trop

---

<sup>60</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article 4146-8, §1<sup>er</sup>, al.1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> ; Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 51, al.4.

<sup>61</sup> Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 51, al.4.

<sup>62</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article 4146-6, §2 ; Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 51, al.4.

<sup>63</sup> « Scrutins secrets en vue de la désignation des neuf membres du collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale, » C.R.I. , P.R.B. , 3 mai 2024, n°29, pp. 29-30.

<sup>64</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles 4146-11 à 4146-19 ; articles 4146-23/1 à 4146-23/13.



corseté l'action du CEL. Par exemple, le législateur fixe un calendrier des réunions et une multitude de délais difficiles à apprivoiser sans l'aide d'un tableau Excel<sup>65</sup>. Cela lui impose un rythme frénétique et lui laisse très peu de marge de manœuvre organisationnelle. On comprend bien les bonnes intentions du législateur en imposant ces dispositions, qui ont en tous cas le mérite d'être précises. Mais en tant que juridiction administrative, le CEL doit pouvoir jouir d'un minimum d'autonomie afin de mener à bien sa mission, ce qui implique de pouvoir adapter son fonctionnement au nombre, à la nature et à la complexité des réclamations qui lui sont soumises.

### 2.3. Des garanties pour obtenir une décision équitable, objective et motivée ?

22. Par rapport à la procédure de contrôle post-électoral mise en place au lendemain des élections de 2018, il est peu contestable que des progrès ont été réalisés dans les garanties accordées aux requérants pour qu'ils puissent obtenir une décision équitable, objective et motivée. En 2018, le législateur décretaal était laconique sur les garanties offertes à ceux qui voulaient contester l'élection communale devant le Gouverneur : il se limitait à prévoir la publicité et la motivation de la décision<sup>66</sup>. En ce qui concerne la contestation de l'élection provinciale devant le Conseil provincial, il était muet<sup>67</sup>. Depuis 2023, le Code prévoit désormais différentes garanties en faveur du caractère équitable et contradictoire de la procédure introduite à l'encontre de l'élection communale ou de l'élection provinciale. Il consacre un droit d'accès au dossier de l'élection, c'est-à-dire aux différentes pièces (registres, procès-verbaux, procurations) produites par les acteurs électoraux en exécution du Code pour garantir le caractère honnête et libre du scrutin<sup>68</sup>. De même, il organise une procédure de publication des réclamations introduites afin de permettre à ceux et celles en désaccord avec ces réclamations de déposer des mémoires en réponse<sup>69</sup>. Enfin, le Code impose le principe de la motivation et de la publicité de la décision<sup>70</sup>.

23. Par rapport à la situation antérieure, la procédure devant le CEL offre donc davantage de garanties aux parties qu'antérieurement. Il serait cependant possible de renforcer ces garanties sur trois plans. D'abord, on peut se demander si le délai de recours, fixé par le Code à 8 jours à partir du recensement des résultats<sup>71</sup>, est suffisant pour garantir un droit de recours effectif. Il s'agit du délai le plus court ouvert par les différentes réglementations régionales : le délai de recours est de 40 jours en Flandre<sup>72</sup> et de 10 jours à Bruxelles<sup>73</sup>. Bien sûr, étendre le délai de recours prolongerait la période d'incertitude politique dans les communes et provinces dont l'élection est contestée. Mais cette incertitude temporaire est-elle un prix trop lourd à payer pour, en contrepartie, renforcer la qualité procédurale du contrôle juridictionnel ? Ensuite, le caractère contradictoire de la procédure pourrait aisément être renforcé en étendant le délai d'accès au dossier. Actuellement, ce droit de consultation est seulement ouvert aux requérants pendant le délai de 8 jours prévu pour l'introduction d'une réclamation<sup>74</sup>. Par contre, le droit de consultation des pièces électorales n'est pas prévu pendant le nouveau délai de 8 jours ouvert pour introduire un mémoire en réponse<sup>75</sup>. Il s'agit d'une inégalité des armes peu compatible avec le principe du contradictoire : les parties qui ont intérêt à s'opposer aux recours – les candidats dont le succès électoral est contesté par leurs

<sup>65</sup> Voy. les délais et dates de réunion fixés par le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-15, article L4146-20 à 23/5.

<sup>66</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, ancien L4146-19 (version 2018).

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-21.

<sup>69</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-22.

<sup>70</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-23/7.

<sup>71</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4146-20, §2, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>.

<sup>72</sup> Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions flamandes, article 22.

<sup>73</sup> Nouveau Code électoral communal bruxellois, article 109.

<sup>74</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, L4146-21.

<sup>75</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, L4146-22, §1<sup>er</sup>.

adversaires – sont contraintes de déposer leur mémoire en réponse sans pouvoir s’appuyer sur le dossier électoral. Consacrer le droit d’accès au dossier électoral de toutes les parties serait donc une avancée capitale pour répondre aux exigences de la Cour européenne en ce domaine. Enfin, on observera que le Code wallon ne prévoit pas d’audition des parties alors même que la Cour européenne relève son importance pour garantir une décision objective et équitable en matière électorale<sup>76</sup>. Cette absence d’audition a été soulevée dans les recours introduits devant le Conseil d’Etat<sup>77</sup>. Même si ce dernier n’a pas retenu l’argument, il est peu contestable que juridiquement, il s’agirait d’un renforcement du caractère contradictoire de la procédure. De plus, la justice rendue par le CEL en sortirait plus humaine.

### **III. Le Conseil wallon des élections locales en instantanés : trois prises**

24. Les réclamations introduites devant le CEL au lendemain des élections communales et provinciales de 2024 offrent un panorama unique sur la manière dont s’est déroulé le scrutin. A notre avis, il est utile de prendre au sérieux ces fenêtres grandes ouvertes sur les réalités de terrain. Bien sûr, il n’est pas question ici de prendre pour argent comptant tout ce qui est avancé par les plaideurs. Juridiquement, le CEL et le Conseil d’Etat ont rendu leur vérité juridique à ce sujet. Mais une fois la justice rendue, il importe d’examiner si des enseignements peuvent être tirés des nombreux arguments qui ont été portés devant le CEL. Cette source de savoir particulier, sans code ni haut col, qui part du bas et non d’en haut, est une source précieuse d’évaluation de la législation électorale wallonne. Elle braque en effet le projecteur sur les zones d’ombre des opérations électorales qui sont autant de niches de contestation et partant, autant de points de fragilisation du scrutin. De cet examen, trois angles de réflexion se dégagent : le contrôle des procurations (3.1), la sécurisation des urnes (3.2) et l’égalité des armes pendant la campagne (3.3).

#### **3.1. Les procurations : un contrôle complexe**

25. Le vote des absents est un vote en tensions car s’affrontent deux principes fondamentaux de l’élection. En permettant de voter à ceux et celles qui ne peuvent se déplacer, il sert l’effectivité du suffrage universel en ouvrant le champ des possibles électoraux. Quand le vote est obligatoire comme c’est le cas en Wallonie<sup>78</sup>, il permet d’honorer cette obligation même en cas de difficultés pour se rendre au bureau de vote. Dans le même temps, le vote des absents est difficilement contrôlable puisque par définition l’électeur n’est pas présent. Le vote par procuration est donc une niche à abus qui menace la régularité du scrutin.

26. A chaque scrutin, quelle que soit l’élection, le vote des absents par procuration est un foyer de contestations. Déjà dans les années soixante, la jurisprudence du Conseil d’Etat en témoigne (Lagasse, 2001, §28). De même, la plupart des affaires médiatiques qui agitent les lendemains de scrutin local concernent des procurations. L’annulation de l’élection de Neufchâteau en 2019 concernait des procurations irrégulières et pour certaines d’entre elles, des faux (SPW Intérieur, 2018, 3.4). L’irrégularité de procurations est le motif de l’annulation des élections à Saint-Josse au lendemain du scrutin communal bruxellois de 2024<sup>79</sup>. Ce sont également des suspicions de fraude dans les procurations utilisées dans l’élection communale de Ninove de 2024 qui font l’objet d’une enquête pénale – même si le Conseil flamand n’a été saisi d’aucun recours à l’encontre de cette élection.

---

<sup>76</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *Mugemangango c. Belgique*, 10 juillet 2020, §115 à §121

<sup>77</sup> Conseil wallon des élections locales, décision du 25 novembre 2025, El. comm. Thuin, p. 6.

<sup>78</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L4111-1.

<sup>79</sup> C.E., 10 décembre 2024, n°261.699, El. comm. Saint-Josse-ten-Noode.

27. L'élection locale wallonne de 2024 ne fait pas exception. Sur les 20 élections communales qui ont été contestées devant le CEL, 7 réclamations<sup>80</sup> soulèvent, exclusivement ou non, des arguments relatifs à l'irrégularité des procurations, soit plus d'un tiers de celles-ci. La seule annulation prononcée par le CEL, à savoir l'annulation de l'élection communale à Celles, a été motivée par des irrégularités liées aux procurations. Après vérification par l'administration régionale, il est apparu que sur 215 procurations, 22 formulaires de procuration ne répondaient pas à l'ensemble des critères permettant de voter par procuration. Constatant que le point de bascule se joue à 18 voix près, le Conseil annule l'élection tout en précisant que ces formulaires irréguliers avaient pu être acceptés par le bureau de vote de bonne foi<sup>81</sup>. De plus, parmi les 4 appels introduits devant le Conseil d'Etat, 1 avance un argument basé sur l'irrégularité d'une procuration, argument qui n'a pas été retenu<sup>82</sup>.

28. En 2023, le législateur wallon a opéré une réforme visant à sécuriser le vote par procuration, notamment en ramenant le nombre de catégories de sept à quatre, en imposant l'emploi d'un formulaire-type et en simplifiant les justificatifs à fournir pour voter par procuration<sup>83</sup>. Les contestations liées aux procurations présentées devant le CEL illustrent que cette réforme, quoique bien intentionnée, n'a pas réussi à dissiper toutes les difficultés.

29. Plus généralement, quiconque a été membre d'un bureau de vote sait à quel point la gestion des procurations complexifie considérablement la mission de ce bureau. Voici en effet l'ensemble des actes complexes que cette gestion suppose, qui implique la maîtrise des règles correspondantes : la vérification que le porteur de la procuration réunit les conditions pour voter par procuration (l'âge, la limite à une procuration, les règles d'extranéité, ...) ; le contrôle du formulaire et des pièces justificatives ad hoc ; l'identification des autres pièces (quelle carte d'identité ? quelle convocation ?) ; le contrôle de l'identification du bureau ad hoc (le porteur est censé voter dans le bureau de l'absent et non dans son propre bureau) ; le contrôle du respect de la manière d'identifier le vote par procuration dans les registres ; l'apposition du cachet « a voté par procuration » (sur quelle convocation : celle du mandat ou du mandataire ?). Il faut insister ici sur la difficulté de réaliser l'ensemble de ces tâches de manière scrupuleuse et uniforme, en particulier dans les heures d'affluence, face à des électeurs pressés. L'inquiétude s'accroît quand on constate qu'en pratique, la formation des membres de bureau de vote est réservée aux présidents et présidentes d'une part, et qu'elle est inexistante dans certaines communes d'autre part. S'y ajoute le fait que les règles relatives aux procurations changent d'un scrutin à un autre, soit parce qu'elles sont réformées par un niveau de pouvoir, soit parce qu'elles sont gérées par des niveaux de pouvoir différents. Dans ce contexte, il est tout simplement déraisonnable de faire porter la charge du contrôle des procurations sur les épaules des présidents en sus des autres tâches, alors même que ce contrôle est capital pour éviter les fraudes. Même « de bonne foi », et même scrupuleux, les présidentes et présidents sont face à une tâche trop lourde pour être menée avec la précaution et la minutie qui devraient lui être réservées.

30. Plusieurs idées mériteraient donc d'être débattues. D'abord, on peut se demander s'il ne faudrait pas limiter les cas de procuration à la force majeure et ne plus admettre les procurations pour les absences qui relèvent de la convenance personnelle et du loisir comme les voyages touristiques à l'étranger<sup>84</sup>. Vu le poids que la gestion des procurations fait peser sur le scrutin, il faudrait limiter celles-ci aux cas qui permettent aux électeurs de voter parce que sans procuration, cela leur est impossible (santé, mobilité, travail, études, privation de liberté), et non parce que cela les arrange.

---

<sup>80</sup> Celles, Ciney, Flobecq, Genappe, Hotton, Modave, Nassogne.

<sup>81</sup> Conseil wallon des élections locales, décision du 25 novembre 2025, El. comm. Celles (lez Tournai).

<sup>82</sup> C.E., 31 janvier 2025, n°262.211, El. comm. Genappe, pp. 13 et 14.

<sup>83</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4132-1.

<sup>84</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4132-1, §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>.

Ensuite, prendre au sérieux la complexité du contrôle des procurations et la difficulté d'effectuer ce contrôle en même temps que le vote des présents, cela invite à envisager de confier la gestion de ces procurations à un bureau communal spécifiquement dédié aux votes par procuration. Les membres de ce bureau – qui resteraient des citoyens tirés au sort - seraient spécialement formés à cette réglementation complexe. Cela garantirait une gestion concentrée et uniforme des procurations qui faciliterait l'identification des électeurs représentés grâce au registre unique des électeurs ayant voté par procuration, sans entraîner de désagrément majeur pour les porteurs de procuration qui doivent de toutes façons se déplacer dans le bureau de vote de celui ou celle qu'ils représentent. Sans doute, cela compliquerait les opérations de dépouillement. Mais la Région pourrait utilement s'inspirer de l'expérience en matière de vote des Belges à l'étranger de l'État fédéral qui, depuis de nombreuses années, doit intégrer le vote de ces absents à celui des présents. Enfin et de manière générale, il est capital de renforcer la formation préalable des membres de bureau de vote en ne la limitant pas aux présidents, en rendant son organisation obligatoire, et en garantissant la qualité de son contenu. Il règne en effet une disparité de pratiques peu compatible avec l'importance des enjeux de cette formation : des citoyens de bonne foi et de bonne volonté qui ne sont pas, peu ou mal formés, risquent d'exposer le scrutin à des erreurs ou des mauvaises manipulations susceptibles d'entraîner l'annulation du scrutin.

### **3.2. Les urnes électorales : un rôle central**

31. Sur les 20 élections communales contestées devant le Conseil wallon des élections locales, 5 réclamations<sup>85</sup> se sont appuyées sur des arguments liés au contrôle et à la fiabilité des urnes électorales : urnes mal scellées, urnes sans surveillance, urnes mal identifiées ... Il s'agit donc d'1 dossier sur 4. Aucun des arguments portant sur l'intégrité des urnes électorales n'a abouti à l'annulation de l'élection, ni par le CEL, ni par le Conseil d'Etat qui a été amené à se prononcer en appel sur le défaut d'intégrité d'urnes dans la commune de Genappe<sup>86</sup>.

32. Même si l'urne électorale nous est familière, il faut rappeler que son appropriation et sa réglementation par l'État est le résultat d'une évolution historique capitale pour garantir le secret de l'élection et éviter la fraude (Stengers, 2004 ; Ihl, 1993). Remplacer les boîtes, vases et autres soupières par du matériel fourni et contrôlé par l'État, cela n'a pas seulement mis fin à des pratiques qui semblent aujourd'hui folkloriques. Cela a permis de contrôler la régularité et la fiabilité du scrutin pendant toute la chaîne électorale, de l'émission du vote par l'électeur au sein de l'isoloir à sa comptabilisation par le bureau de dépouillement. En effet, seul un contrôle strict des urnes électorales permet de respecter une double exigence arithmétique : tous les bulletins de vote des électeurs doivent être comptabilisés ; uniquement les bulletins des électeurs doivent être comptabilisés. Si elle est hermétique et contrôlée de A à Z, l'urne est l'antivol infailible face à deux fraudes électorales classiques : le bourrage des urnes qui consiste à ajouter des bulletins pour favoriser son champion ; la soustraction de bulletins pour affaiblir son rival.

33. Dans le Code de la démocratie locale, l'urne électorale est donc centrale : elle va, tel un métronome, rythmer les opérations électorales. A l'entame des opérations de vote, constater que les urnes sont vides et les sceller sont les premières missions du bureau de vote<sup>87</sup>. Pendant le scrutin, sa tâche est de surveiller que tous les bulletins remplis par les électeurs (et uniquement ceux-là) se retrouvent dans les bonnes urnes. La clôture du scrutin est marquée par l'obturation des urnes<sup>88</sup>, avant leur transmission au bureau de dépouillement<sup>89</sup>. De même, c'est l'arrivée des urnes qui

---

<sup>85</sup> Courcelles, Genappe, Mommignies, Ouffet, Fontaine-l'Evêque.

<sup>86</sup> C.E., 31 janvier 2025, n°262.211, El. comm. Genappe, pp. 5 à 9.

<sup>87</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4143-7, §1.

<sup>88</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4144.

<sup>89</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4143-28, §4.

marque le début des travaux du bureau de dépouillement<sup>90</sup>, qui commence par l'ouverture et le dénombrement des bulletins contenus dans les urnes<sup>91</sup>. A partir de la transmission des résultats de chaque bureau de dépouillement au bureau de dépouillement central (communal ou provincial), les bulletins de chaque scrutin sont placés sous «la garde» de l'administration communale et provinciale, «dans un lieu sécurisé»<sup>92</sup>. Sur le papier, de A à Z, l'accès aux urnes est strictement limité. Personne ne peut avoir accès aux bureaux de vote et de dépouillement en dehors de ceux qui sont désignés par le Code<sup>93</sup>. De même, les membres des bureaux de vote et de dépouillement ne peuvent en sortir sauf autorisation et doivent y rester jusqu'à la fin des opérations<sup>94</sup>. Enfin, toute communication avec l'extérieur est interdite<sup>95</sup>. Pendant tout le rituel, l'urne, telle un vase sacré, n'est accessible qu'aux initiés.

34. Pour sécuriser la chaîne électorale, l'usage de l'urne est réglé par le Code comme du papier à musique. Mais sur le terrain, plusieurs facteurs sont sources de dissonances. D'abord, dans les bureaux de vote, les présidents sont livrés à la profusion de matériel qu'ils découvrent le jour même du scrutin<sup>96</sup>, et à la multitude des tâches administratives à accomplir avant l'ouverture du bureau<sup>97</sup> puis lors de sa clôture : pas moins de treize enveloppes distinctes, comprenant notamment cinq relevés, deux registres et deux procès-verbaux doivent être finalisées et transmises sans délai<sup>98</sup>. Toutes ces tâches s'effectuent alors que le temps est compté : l'ouverture du bureau s'opère sous la pression d'électeurs impatients, la fermeture sous celle des bureaux de dépouillement. Dans ce contexte, la sécurisation des urnes (apposition des scellés, obturation, transport) apparaît comme un maillon parmi d'autres d'un chaînon de formalités administratives dont il n'est pas toujours aisé de comprendre le sens. Ensuite, cette sécurisation est fragilisée par le fait que le modèle des urnes varie et partant, leur mode de scellage et d'obturation aussi (urne en bois à clef, urne en plastique avec colson, ...). Enfin, confier le transport des urnes aux présidents de bureau soulève de délicates questions de praticabilité, et donc de sécurité. Ce transport nécessite en effet de disposer d'un permis, d'une grande voiture et de biceps pour transporter ces urnes souvent volumineuses. Que fait-on quand ce n'est pas le cas ? Certaines communes organisent elles-mêmes le transport, ce qui est une excellente idée en pratique. Elle contrevient cependant au Code qui exige, pour garantir la sécurité de la chaîne électorale, que la remise ait lieu en mains propres de président à président (du bureau de vote au bureau de dépouillement<sup>99</sup>).

35. Comme l'illustrent les arguments présentés devant le CEL concernant les urnes électorales, ces dissonances entre exigences décrétales et réalités pratiques sont autant de points de fragilisation du scrutin. Pour renforcer sa solidité, quatre pistes se dessinent. D'abord, et même si des efforts de simplification étaient annoncés par le législateur de 2023<sup>100</sup>, il convient d'encore simplifier les tâches administratives imposées aux présidents afin de désencombrer leur mission et redonner sa place centrale au contrôle de l'urne électorale. Ensuite, comme cela a été déjà suggéré à propos des procurations, il est indispensable de renforcer la formation des membres des bureaux, et que celle-ci corresponde au matériel qui est effectivement utilisé sur le terrain. Cette formation et le précieux *Vademecum* établi par le SPW Intérieur doivent faire état de la diversité d'urnes, de matériel de

<sup>90</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4144-3.

<sup>91</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4144-4.

<sup>92</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, article L4144-13, §4.

<sup>93</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4143-8, L4143-12, L4143-13.

<sup>94</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4143-11.

<sup>95</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4143-10, L4143-13

<sup>96</sup> Pour la liste du matériel, voy. SPW Intérieur (2024) : p. 17.

<sup>97</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4143-5 à L4143-7.

<sup>98</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4143-24 à L4143-28.

<sup>99</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4143-28, §4.

<sup>100</sup> Projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales, *Doc.Parl.*, P.W., 2022-2023, 1270/1, p. 3.

scellage et d'obturation fournis aux présidents. A défaut, cette aide précieuse produit l'inverse de son but initial : elle sème la confusion. Enfin, on peut se demander si l'importance de l'urne électorale ne commande pas que sa forme soit harmonisée au niveau de l'ensemble de la Région. Pour ce faire, les frais relatifs aux urnes qui sont actuellement assumés par les communes et provinces<sup>101</sup> devraient être pris en charge par la Région. Enfin, le transport des urnes gagnerait à être réglé selon une procédure uniforme. *A minima*, la responsabilité de leur transport ne devrait pas être mise sur les épaules exclusives des présidents : c'est beaucoup trop lourd, dans tous les sens du terme ! A tout le moins, un transport sécurisé et uniformisé devrait être organisé par les pouvoirs publics (la province ou la Région), transport certifié qui seul permettrait de garantir le contrôle de la chaîne électorale de A à Z. Ce dernier point s'impose d'autant plus que les risques de fraude se glissent dans les interstices du scrutin, quand les urnes passent d'un espace à un autre (de la commune au bureau de vote, de ce dernier au bureau de dépouillement, de ce dernier à la commune). Par définition, ces interstices ne font pas l'objet des procès-verbaux des bureaux de vote ou de dépouillement. La certification officielle par les pouvoirs publics qui en assurent le transport permettrait d'éclairer l'ensemble de la chaîne électorale dans toutes ses zones d'ombre.

### 3.3. L'égalité des armes entre les listes : du chemin à accomplir

36. L'égalité des armes entre listes et entre candidats est un principe électoral à la fois fondamental et critique. Pour qu'une élection puisse être qualifiée de démocratique, il est indispensable qu'elle rebatte effectivement les cartes électorales et que les conditions d'une alternance politique soient réunies. Pour ce faire, les candidats doivent être placés dans une position d'égalité au sein de la compétition électorale. Dans son Code de bonne conduite en matière électorale, la Commission de Venise insiste sur les principes d'égalité, d'impartialité et de neutralité pour permettre une élection libre et démocratique<sup>102</sup>.

37. L'égalité des armes entre listes électorales a fait l'objet de nombreux recours devant le CEL. Au niveau communal, 5 élections sur 20 ont été contestées par des petites listes se plaignant d'un déficit d'accès aux moyens de campagne (médias et/ou affichage), soit près d'un tiers<sup>103</sup>. L'unique contestation de l'élection provinciale portait également sur ce type d'argument<sup>104</sup>. Parmi ces 6 contestations, 4 l'ont été par une même liste citoyenne concourant dans différentes communes. D'autres petites listes ont également fait entendre leurs voix. A Charleroi, 3 petites listes se sont associées pour contester l'élection. En tout, 4 petites listes ont déposé des réclamations invoquant le fait qu'elles n'ont pas eu accès aux mêmes moyens de campagne que les listes plus importantes et établies. L'inégalité des armes pendant la campagne est également l'argument qui a été le plus invoqué en appel devant le Conseil d'Etat. Sur les 4 appels, 3 s'arc-boutent sur la différence de traitement entre petites listes, exclusivement ou non. Aucun de ces arguments n'a été admis ni par le CEL<sup>105</sup>, ni par le Conseil d'Etat<sup>106</sup>, les requérants étant en défaut d'établir une telle différence de traitement et/ou que cette différence de traitement aurait eu comme conséquence d'avoir influencé la répartition des sièges à leur détriment.

---

<sup>101</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4135-2, §3, 5°.

<sup>102</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices, rapport explicatif et déclarations interprétatives*, janvier 2025, §2.3.

<sup>103</sup> Ans, Charleroi, Ciney, Les Bons Villers, Thuin.

<sup>104</sup> District de Saint-Nicolas (Province de Liège).

<sup>105</sup> Conseil wallon des élections locales, décision du 25 novembre 2025, El. comm. Ans, p.4 ; décision du 25 novembre 2025, El. comm. Charleroi, p.4 ; décision du 25 novembre 2025, El. comm. Ciney, p.4 ; décision du 25 novembre 2025, El. comm. Les Bons Villers, p.3 ; décision du 25 novembre 2025, El. comm. Thuin, p.3 ; décision du 25 novembre 2025, El. prov. District Saint-Nicolas, p.5.

<sup>106</sup> C.E., 31 janvier 2025, n°262.208, El. comm. Charleroi, p.15 ; C.E., 31 janvier 2025, n°262.209, El. comm. Thuin, p.13 ; C.E., 31 janvier 2025, n°262.210, El. comm. Ans et El. prov. District Saint-Nicolas, p.10.

38. Comme pour les procurations et pour les urnes électorales, il est utile de revenir sur ces arguments répétés car même s'ils n'ont pas abouti juridiquement, ils sont révélateurs d'un malaise. La question de la place laissée dans la campagne électorale aux nouveaux venus est en effet cruciale en démocratie, en particulier dans une terre de majorité absolue comme l'est la Wallonie. Concrètement, se pose la question de savoir comment des nouveaux venus qui, par définition, ne bénéficient pas de la visibilité, de la notoriété et des moyens des listes traditionnelles, peuvent avoir leur chance dans la compétition électorale. Dans son Code de bonne conduite en matière électorale, la Commission de Venise apporte des réponses à cette question en distinguant deux types d'égalité que les États doivent respecter : l'égalité stricte, qui exige que les listes électorales soient traitées rigoureusement de la même manière, et l'égalité proportionnelle qui autorise une différence de traitement en fonction de l'importance politique des listes<sup>107</sup>.

39. La Commission de Venise recommande l'égalité stricte en matière d'affichage électoral. Le Code de la démocratie locale traduit cette exigence en imposant aux communes d'offrir un espace d'affichage aux listes électorales en respectant « une répartition équitable » entre les listes, sans les distinguer selon leur représentativité<sup>108</sup>. Lors du scrutin de 2024, le cas de la commune d'Ans illustre la difficulté d'atteindre dans les faits l'égalité entre les listes, même quand elle est garantie en droit. Dans cette commune, la majorité sortante a adopté un règlement communal définissant l'espace d'affichage en fonction du nombre d'élus sortants<sup>109</sup>. A raison, en date du 24 septembre 2024, le Ministre wallon des Pouvoirs locaux a annulé cette délibération du conseil communal en vertu de son pouvoir de tutelle en estimant qu'elle était discriminatoire (articles 10 et 11 de la Constitution), annulation confirmée par le Conseil d'État en date du 8 octobre<sup>110</sup>. En amont, les mécanismes de contrôle ont donc joué à plein (annulation par l'autorité de tutelle, confirmation de cette annulation par le Conseil d'Etat). Mais en pratique, ce règlement communal inconstitutionnel a forcément désorganisé l'affichage communal et provincial dans cette commune et partant, grevé un (des seuls) moyens de visibilité pour les petites listes. En aval cependant, le contrôle opéré par le CEL est impuissant à sanctionner ce déficit de visibilité : même quand l'irrégularité est démontrée, il est très délicat d'apprécier l'impact qu'elle aurait pu avoir sur le résultat du scrutin, et *a fortiori* d'apporter la preuve qu'elle a altéré la répartition des sièges au détriment des plaignants. Saisi par une petite liste de deux réclamations à l'encontre de l'élection communale à Ans et de l'élection provinciale (District de Saint-Nicolas) en raison (notamment) de cet affichage défaillant, le CEL a donc débouté le recours, décision confirmée en appel par le Conseil d'Etat<sup>111</sup>. La difficulté pour les petites listes de faire entendre leur voix s'intensifie encore quand l'irrégularité n'est pas préalablement établie : à la difficulté de démontrer l'impact sur le scrutin s'ajoute celle de prouver l'irrégularité.

40. En ce qui concerne l'accès aux médias, la situation des petites listes est encore moins favorable. La Commission de Venise ouvre la porte à une égalité d'accès proportionnelle, c'est-à-dire un accès en fonction des voix passées : l'égalité laisse place à l'équilibre, l'égalité des chances à l'accès minimal<sup>112</sup>. Elle constate que « l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections »<sup>113</sup>, ce que l'analyse des réclamations devant le SEL illustre. En pratique, le défaut d'accès aux médias a justifié

---

<sup>107</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices, rapport explicatif et déclarations interprétatives*, janvier 2025, §2.3.

<sup>108</sup> Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L4130-2, §1<sup>er</sup>, al.2.

<sup>109</sup> Ville d'Ans, Règlement de police et d'administration générale relatif à l'affichage électoral dans le cadre des élections communales et provinciales du 13 octobre 2024, article 4, §2.

<sup>110</sup> C.E., 8 octobre 2024, n°260.965.

<sup>111</sup> C.E., 31 janvier 2025, n°262.210, El. comm. Ans et El. prov. District Saint-Nicolas.

<sup>112</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices, rapport explicatif et déclarations interprétatives*, janvier 2025, §2.3.

<sup>113</sup> *Ibid.*

les réclamations de candidats de petites listes dans 4 communes<sup>114</sup>, dont 2 ont fait appel devant le Conseil d'Etat. L'ensemble de ces actions a été rejeté à défaut de pouvoir démontrer l'impact du traitement médiatique différencié sur le résultat des élections<sup>115</sup>.

41. Dans le même temps, les deux instances compétentes dans le domaine de la presse francophone ont été également saisies par les petites listes en raison du déficit de visibilité médiatique dans la région de Charleroi, et elles se sont prononcées en sens contraire. D'une part, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après : CSA) a été saisi par les petites listes d'une plainte à l'égard de la télévision locale de Télésambre qui les a exclues des débats électoraux notamment dans les communes ayant fait l'objet d'une réclamation devant le CEL<sup>116</sup>. Dans sa décision du 6 juin 2025, le Collège a fait droit à leur grief. Constatant que ce média avait fixé la limite de six intervenants par débat communal dans son dispositif électoral, et qu'il a exclu ces petites listes de ses débats même quand cette limite n'était pas atteinte, il estime que l'éditeur n'a pas respecté l'article 12 du Règlement électoral du CSA qui consiste à ouvrir au maximum les débats électoraux dans le respect des contraintes techniques de l'éditeur<sup>117</sup>. Tout en constatant qu'il « peine à comprendre pourquoi l'éditeur s'est montré aussi strict »<sup>118</sup> et en soulignant qu'il « avait déjà attiré son attention, lors des précédentes élections de 2019 » sur la nécessité de cette large ouverture, il décide de ne pas sanctionner l'éditeur<sup>119</sup>, mais il le prévient qu'il sera plus sévère à l'avenir<sup>120</sup>. Dans le même temps, le Conseil de déontologie journalistique (ci-après : CDJ) est saisi par Télésambre d'une demande d'avis sur le même sujet. En date du 26 mars 2025, celui-ci adopte une décision exactement en sens contraire. Pour lui, comme Télésambre avait communiqué au CSA son Règlement électoral et l'avait publié sur son site, « le média se devait de l'appliquer de manière à respecter les engagements qu'il avait consentis »<sup>121</sup>. Ne pas inviter les petites listes même quand il y avait de la place sur le plateau « ne constitue pas pour le CDJ une faute dans son chef »<sup>122</sup>. Au principe de l'égalité entre listes sauf contraintes techniques prévu par le Règlement électoral du CSA, le CDJ oppose celui de la liberté rédactionnelle prévue par sa Recommandation sur la couverture des campagnes électorales : « confier automatiquement une place à un débat en dépit de l'intérêt que cette liste peut revêtir, retirerait à la rédaction et aux journalistes l'exercice de leur liberté rédactionnelle »<sup>123</sup>. Sur fond de conflit de compétences entre ces deux institutions<sup>124</sup>, Télésambre se retrouve donc coincée entre le marteau et l'enclume : appliquer strictement son dispositif électoral provoque le courroux du CSA mais ne pas l'appliquer aurait suscité la colère du CDJ... Perdues au milieu du match, les petites listes sont condamnées à compter les points.

42. L'analyse des différentes actions introduites par les petites listes en Wallonie pour faire valoir leurs droits invitent à trois observations. D'abord, avec de nombreux auteurs (Van Enis, 2024, p. 342 ; Mayence & Rigaux, 2020, p. 61 ; Marique, 2001, p. 530 ; Dumont, 2001, p. 585), il nous semble que réserver l'espace médiatique aux formations installées au détriment des listes émergentes démocratiques soulève de sérieuses objections de principe. Elle énerve la plus élémentaire des exigences de la démocratie : celle de ne pas rétablir de privilèges. A notre avis, et

---

<sup>114</sup> Charleroi, Ciney, Les Bons Villers, Thuin.

<sup>115</sup> Voy. les références citées ci-avant.

<sup>116</sup> La plainte devant le CSA concerne notamment les communes de Charleroi, Les Bons Villers, Thuin qui ont fait également l'objet de réclamations devant le CEL.

<sup>117</sup> CSA, Collège d'autorisation et de contrôle, Décision du 6 juin 2025. Les décisions du CSA sont disponibles en ligne sur son site.

<sup>118</sup> CSA, Collège d'autorisation et de contrôle, Décision du 6 juin 2025, §46.

<sup>119</sup> CSA, Collège d'autorisation et de contrôle, Décision du 6 juin 2025, §68.

<sup>120</sup> CSA, Collège d'autorisation et de contrôle, Décision du 6 juin 2025, §69.

<sup>121</sup> CDJ, Demande d'avis de Télésambre (débats électoraux communaux), n°25-10, 26 mars 2025, §5.

<sup>122</sup> CDJ, Demande d'avis de Télésambre (débats électoraux communaux), n°25-10, 26 mars 2025, §8.

<sup>123</sup> CDJ, Demande d'avis de Télésambre (débats électoraux communaux), n°25-10, 26 mars 2025, §8.

<sup>124</sup> Comp. CSA, Collège d'autorisation et de contrôle, Décision du 6 juin 2025, §§62 à 68 et et CDJ, Demande d'avis de Télésambre (débats électoraux communaux), n°25-10, 26 mars 2025, pp. 9 à 11.



à rebours du CSA et du CDJ, l'égalité ne devrait céder ni devant les contraintes techniques, ni devant la liberté éditoriale sauf à risquer de transformer la presse en machine de reproduction du pouvoir. Lors de la campagne électorale, la popularité, la télégénie, l'audience doivent s'effacer devant l'égalité des armes entre candidats et la complétude de l'information de l'électeur. Cette exigence nous semble d'autant moins contestable qu'au niveau local, le paysage audiovisuel dense de la Communauté française grâce aux télévisions locales permettrait de n'exclure aucune petite liste démocratique, dans aucune commune. Ensuite, on peut observer que pour faire valoir leurs droits, les petites listes se heurtent à des règles complexes et à des instances qui se superposent. Ce combat (juridictionnel) dans le combat (électoral) alourdit encore les désavantages auxquels elles doivent faire face, alors même que la rapidité et l'efficacité de la procédure sont ici capitales : à quoi sert d'obtenir gain de cause après le scrutin ? L'affichage et les difficultés d'accès aux médias des petites listes échappent au contrôle du CEL en raison de la difficulté de chiffrer de manière précise son impact sur la répartition des sièges. L'accès aux médias n'échappe pas au CSA mais quand le CSA se prononce, le mal (électoral) est fait. Les décisions du CSA sont en outre exposées à un démenti par le CSJ, ce qui réduit l'éventuel impact qu'elles pourraient avoir. Dans ces conditions, est-il déraisonnable de poser que pour les petites listes, participer au scrutin s'apparente à un véritable parcours du combattant ? Ce qui est certain, c'est que ce parcours d'obstacles juridictionnels contrevient au Code de bonne conduite de la Commission de Venise selon lequel pour assurer l'égalité des armes entre listes et candidats, « des voies de recours rapides doivent permettre de remédier à ces violations avant ces élections »<sup>125</sup>. Enfin, on peut, encore une fois, constater ici le coût démocratique de la complexité institutionnelle belge. Une sérieuse réflexion serait utile pour permettre aux petites listes de pouvoir exercer un droit de recours effectif afin de faire valoir leurs droits. Mais la diversité et la disparité des recours qui leur sont ouverts est un labyrinthe bâti par différents législateurs (Région wallonne, Communauté française, État fédéral). Cela éloigne la perspective d'une évaluation et d'une articulation de ces recours. Au risque d'indifférence ou d'inertie des forces politiques établies s'ajoute donc l'enchevêtrement des compétences, puissant facteur de *statu quo*.

## Conclusions : un portrait en clair-obscur

43. Après avoir tracé un premier bilan chiffré de l'action du Conseil wallon des élections locales, nous nous sommes demandé s'il passerait la rampe des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'impartialité et d'indépendance. Sous cet angle, le CEL incarne à la fois un remarquable progrès par rapport au passé et un fantastique défi pour l'avenir. Renforcer les garanties d'impartialité de sa composition, l'accessibilité de son prétoire et le caractère contradictoire de la procédure sont autant de gants à relever pour affermir la confiance du public dans la sûreté et la fiabilité du processus électoral, confiance indispensable selon les Nations Unies<sup>126</sup>. Nous avons ensuite relu le Code de la démocratie locale à l'encre magique des réclamations portées devant le CEL. Cela nous a révélé trois points de fragilité du processus électoral : l'importance de renforcer le contrôle sur les procurations, la nécessité de replacer la sécurité des urnes au centre du processus et enfin, l'impératif d'améliorer les voies de recours ouvertes aux nouveaux venus sur la scène électorale pour faire valoir leurs droits.

Dans l'histoire des juridictions administratives belges, le CEL est un jeune. Avec le temps et l'expérience, gageons que son portrait gagnera en relief, en perspective et en profondeur.

<sup>125</sup> Code de bonne conduite en matière électorale – Lignes directrices, rapport explicatif et déclarations interprétatives, janvier 2025, §2.3, p. 25.

<sup>126</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Manuel des normes internationales relatives aux droits de l'homme en matière électorale*, 2022, §§105 et 128.

Anne-Emmanuelle Bourgaux  
Professeure à l'Université de Mons  
Experte auprès du CEL

## **Bibliographie**

Bourgau, A.-E. (2020a). « Le vote électronique : l'impossible contrôle ? ». Dans « Qui contrôle l'élection ? », *Administration publique*, n° spécial, pp.132-157.

Bourgau, A.-E. (2020b). « Fédéralisme et démocratie : quelles affinités électives ? ». Dans C. Xhardez et al. (dirs.), *50 ans de fédéralisation de l'Etat belge* (pp.151-163). Academia/L'Harmattan

Dumont, H. (2001). « Intervention à la table-ronde scientifique ». Dans *Les élections dans tous leurs états* (pp. 581-603). Bruylant.

Goffaux, P. (2022). *Dictionnaire de droit administratif* (3<sup>ème</sup> éd. V<sup>o</sup> Gouverneur, V<sup>o</sup> Secrétaire communal). Larcier.

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (2024). Le Baromètre social de la Wallonie 2023, *Regards statistiques*, n°11.

Ihl, O. (1993). « L'urne électorale. Formes et usages d'une technique de vote ». Dans *Revue française de sciences politiques*, 1993/1, pp.30-60.

Lagasse, D. (2001). « Le contentieux électoral en aval des élections communales ». Dans *Les élections dans tous leurs états* (pp. 537-562). Bruylant.

Manin, B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*. Flammarion.

Marique, Y. (2001). « Le contentieux en amont des élections ». Dans *Les élections dans tous leurs états* (pp. 495-535). Bruylant.

Mayence, A. & Rigaux, L. (2020). « Le contrôle de l'accès aux médias audiovisuels ». Dans « Qui contrôle l'élection ? », *Administration publique*, n° spécial, pp. 47-70.

Sohier J. (2012). « Clochemerle au Conseil d'Etat : le contentieux des élections communales ». Dans *Justice-en-ligne*.

Service Public de Wallonie - Intérieur (2024). *Vademecum à destination des présidents de bureau de vote – Élections locales 2024*.

Service Public de Wallonie - Intérieur (2018). *Rapport sur la tenue des élections communales et provinciales du 14 octobre 2018*, Namur, SPW Éditions.

Stengers, J. (2004), Histoire de la législation électorale en Belgique. Dans *Revue belge de philosophie et d'histoire*, 2004, pp. 247-270.

Van Drooghenbroeck, S., Van der Hulst, M. & Caboor P.D.G. (2024). « Le contentieux post-électoral ». Dans Bouhon, F. & Reuchamps, M. (2024). *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, pp. 621-647.

Van Enis, Q. (2024). « L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale ». Dans Bouhon, F. & Reuchamps, M. (2024). *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, pp. 319-354.

Weber M. (1965). *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, pp. 475-526.