Cour constitutionnelle

Arrêt n° 91/2026
du 16 juillet 2026
Numéro du rôle : 8476

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 « relative à l'élection du Parlement européen », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin, Magali Plovie et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 263.064 du 24 avril 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 mai 2025, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 ' relative à l'élection du Parlement européen ' et 125 du Code électoral, violent-ils les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 39, § 1er, de la Charte européenne des droits fondamentaux et 20, § 2, *b)*, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que l'article 47, alinéa 1er, de la même Charte, et les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 3 du protocole n° 1 à cette Convention, en ce qu'ils n'organisent pas expressément un recours juridictionnel devant le Conseil d'État ou toute autre juridiction contre une décision du bureau principal de collège pour l'élection du Parlement européen qui déclare irrégulier l'acte de présentation de candidats ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- S.C., assistée et représentée par Me Kris Wauters, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled et Me Lise-Marie Hennau, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel, Me Kristof Caluwaert et Me Marta Duch Giménez, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 3 juin 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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*

Le 28 octobre 2023, S.C., partie requérante devant la juridiction *a quo*, est désignée en Belgique comme candidate tête de liste sur la liste francophone du parti politique « Volt Belgique », enregistré sous le nom « Volt Europa », pour les élections du Parlement européen du 9 juin 2024. Le 13 avril de la même année, A.J., également membre de cette liste, introduit auprès du bureau principal du collège électoral français l'acte de présentation des candidats pour lesdites élections. Le même jour, la partie requérante devant la juridiction *a quo* et le membre précité adressent au président du bureau un courrier dans lequel ils sollicitent l'acceptation de la liste malgré le non-respect des conditions imposées par l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989 « relative à l'élection du Parlement européen » (ci-après : la loi du 23 mars 1989), le nombre requis de signatures, fixé à cinq mille électeurs ou cinq élus sortants, n'ayant pas été atteint.

Le 15 avril 2024, le bureau principal du collège électoral français rejette une première fois l'acte de présentation des candidats de la liste « Volt Europa » pour nombre insuffisant de signatures. A.J. en est informé par pli recommandé daté du 17 avril 2024. Le même jour, A.J. conteste la décision de refus d'enregistrement de la liste précitée et sollicite un délai supplémentaire de quarante-huit heures pour régulariser la situation. Un délai extraordinaire est effectivement accordé jusqu'au 18 avril 2024 à 16 h 00, étant entendu que seules les signatures supplémentaires d'électeurs peuvent être ajoutées.

Le 18 avril 2024, le bureau principal du collège électoral français rejette une seconde fois, et cette fois-ci définitivement, l'acte de présentation des candidats de ladite liste pour violation de l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989, dès lors que la liste n'a pas réuni le nombre requis de signatures. Les listes définitives des candidats pour les élections du Parlement européen en Belgique sont publiées sur le site web du SPF Intérieur le 19 avril 2024. Le 23 avril suivant, A.J. adresse au président du bureau un courrier dans lequel il sollicite la possibilité d'obtenir deux signatures supplémentaires d'élus. Cette demande est rejetée le lendemain, 24 avril. Le 5 juin 2024, S.C. introduit devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, juridiction *a quo*, une requête en annulation de la décision précitée du 18 avril 2024.

Par un arrêt du 24 avril 2025, la section du contentieux administratif du Conseil d'État constate son incompétence pour annuler un acte prévu par une loi fixant le déroulement des opérations électorales, sauf lorsque cette loi lui confère expressément cette compétence. En l'espèce, l'acte attaqué est une décision du bureau principal du collège électoral français relative aux élections du Parlement européen, qui conclut à l'irrecevabilité d'un acte

de présentation des candidats, pour nombre insuffisant de signatures. La section du contentieux administratif observe que cette décision se fonde sur l'article 21, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 1989, qui impose que la présentation des candidats pour les élections du Parlement européen soit signée soit par cinq parlementaires belges issus de la Chambre des représentants ou du Sénat et appartenant au groupe linguistique français, soit par cinq mille électeurs inscrits sur la liste des électeurs d'une commune de la circonscription électorale wallonne ou de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Aucune disposition normative ne permet toutefois d'introduire un recours devant le Conseil d'État ou un autre juge au sujet de cette condition. Cette possibilité ne saurait pas non plus être directement déduite des règles et des principes de droit européen ou de droit international garantissant un droit à un recours effectif, dès lors qu'il existe de multiples manières de régler le contentieux électoral.

La section du contentieux administratif du Conseil d'État s'interroge sur la constitutionnalité d'un tel système qui prive de tout recours juridictionnel le candidat dont l'acte de présentation est invalidé par une décision du bureau principal de collège pour les élections du Parlement européen. Partant, avant de statuer sur le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse, elle pose à la Cour, en application de l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* affirme que l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989 « relative à l'élection du Parlement européen » (ci-après : la loi du 23 mars 1989) restreint le droit d'éligibilité des citoyens européens de manière injustifiée et disproportionnée. En effet, l'exigence d'obtention de cinq mille signatures d'électeurs vise, d'une part, les citoyens de nationalité belge et, d'autre part, les citoyens européens qui ont manifesté la volonté d'exercer leur droit de vote, de sorte que cette dernière catégorie de citoyens doit s'enregistrer de manière expresse. Autrement dit, la qualité de citoyen européen ne donne pas directement le droit de soutenir un citoyen européen qui souhaite se porter candidat aux élections du Parlement européen. Ce système crée une différence de traitement entre les citoyens belges et les citoyens européens qui constitue une entrave à l'élection directe du Parlement européen, sans qu'une telle possibilité de limitation du droit d'éligibilité soit expressément autorisée par le droit de l'Union européenne. En réalité, selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, le fait d'être citoyen européen devrait suffire pour soutenir une liste de candidats.

Par ailleurs, ladite partie requérante soutient qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les États membres doivent démontrer qu'une condition restreignant le droit d'éligibilité est nécessaire et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union européenne ou, au besoin, à des objectifs de protection des droits et des libertés d'autrui, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. D'autre part, il ressort de l'arrêt de la Cour n° 116/2023 du 20 juillet 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.116) qu'il n'est pas raisonnablement justifié de soumettre le droit d'un citoyen européen souhaitant exercer son droit d'éligibilité à la condition selon laquelle les citoyens désireux de le soutenir par leur signature sont tenus à une obligation d'inscription préalable.

A.1.2. La partie requérante devant la juridiction *a quo* affirme que le droit d'éligibilité aux élections du Parlement européen, qui apparaît en l'espèce limité par la législation belge, doit pouvoir être protégé par la possibilité de saisir la justice, comme il ressort notamment de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) ainsi que des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit d'accès à un juge constitue en outre un principe général du droit de l'Union européenne.

En outre, la jurisprudence de la Cour a déjà relevé des lacunes dans l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'articulation entre le droit d'accès à un juge et l'accès à la section du contentieux administratif du Conseil d'État. La partie requérante souligne que ce droit est également

garanti par l'article 13 de la Constitution. Elle se réfère aussi à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, rendu en grande chambre, du 10 juillet 2020, en cause de *Mugemangango c. Belgique* (ECLI:CE:ECHR:2020:0710JUD000031015).

A.1.3. La partie requérante devant la juridiction *a quo* fait valoir que l'acte attaqué en l'espèce constitue un acte administratif, puisqu'un bureau principal de collège pour les élections du Parlement européen est considéré comme une autorité administrative, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Il s'ensuit que seul le Conseil d'État, et non le juge judiciaire, peut être considéré comme étant le juge compétent pour connaître de la décision attaquée.

A.1.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant la juridiction *a quo* allègue que, contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, la question préjudicielle ne vise l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel) que de manière indépendante et non en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, l'article 47 de la Charte ne se limite pas aux droits civils mais concerne aussi les droits politiques, comme la Cour de justice l'a déjà mis en évidence. En réalité, l'article 47 s'applique à l'ensemble des droits garantis par le droit primaire de l'Union européenne, dont ceux visés par les articles 20 et 39, paragraphe 1, de la Charte et par l'article 20, paragraphe 2, *b)*, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), auxquels renvoie précisément la question préjudicielle. La Cour européenne des droits de l'homme a de surcroît confirmé, dans l'arrêt *Mugemangango c. Belgique*, précité, que l'article 3 du Premier Protocole additionnel exige la mise en place d'un système interne permettant l'examen effectif des recours et des griefs individuels en matière de droits électoraux.

La partie requérante devant la juridiction *a quo* ajoute que l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas pertinent en l'occurrence et qu'il n'est pas explicitement cité dans la question préjudicielle. En tout état de cause, l'article 47 de la Charte ne doit pas être interprété de la même manière que l'article 13 de la Convention. En réalité, il découle de l'article 47 de la Charte qu'un citoyen doit avoir accès à un juge indépendant et impartial lorsqu'il invoque la méconnaissance d'une disposition du TFUE ou de la Charte. Le fait que le président du bureau principal de collège soit en l'espèce un magistrat ne suffit pas pour conférer à cet organe la qualité de juridiction au sens de l'article 47 de la Charte. Il s'agit bien d'une autorité administrative, non juridictionnelle. D'ailleurs, ce bureau ne peut exercer les compétences d'un juge, parmi lesquelles figurent l'application de l'article 159 de la Constitution ou encore la saisine de la Cour à titre préjudiciel.

Enfin, il est erroné de postuler que le contentieux électoral exige des procédures rapides qui ne sont pas possibles devant un juge. En effet, le législateur peut, dans le cadre de l'organisation des opérations préélectorales, faire en sorte que le citoyen dispose d'un délai raisonnable pour avoir accès à un juge. En toute hypothèse, il existe des procédures devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État pour obtenir une décision dans un délai de quelques jours, en particulier par le recours à la procédure d'extrême urgence.

A.1.5. Enfin, la partie requérante devant la juridiction *a quo* estime que pour répondre en connaissance de cause à la question préjudicielle présentement examinée, il est nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, afin de déterminer si l'article 47, premier alinéa, de la Charte, lu en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général du droit de l'Union européenne garantissant une protection juridictionnelle effective, doit être interprété en ce sens « qu'il n'y aura aucun recours à la disposition du citoyen européen qui veut se prévaloir d'une violation des articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des articles 20 et 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et qui voudrait avoir l'opportunité de se porter candidat en faisant suspendre ou annuler la décision de refus ».

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant la juridiction *a quo* reformule légèrement cette question préjudicielle à la Cour de justice, celle-ci devant déterminer si l'article 47, premier alinéa, de la Charte, lu en combinaison avec le principe général du droit de l'Union européenne garantissant une protection juridictionnelle effective, doit être interprété dans le sens « qu'il se peut qu'il n'y a aucun recours juridictionnel à la disposition du citoyen européen, qui veut se prévaloir d'une violation des articles 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des articles 20 et 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, citoyen qui a eu la volonté de se porter candidat aux élections du parlement européen ».

A.2.1. À titre liminaire, le Conseil des ministres précise que l'article 20 de la Charte a une portée plus limitée que le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Partant, il n'est pas nécessaire de lire les dispositions de référence visées par la question préjudicielle conjointement avec cet article de la Charte.

En outre, ladite question se limite à la compatibilité de l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 et de l'article 125 du Code électoral en ce qu'ils ne prévoient pas expressément de recours juridictionnel devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou un autre juge contre une décision du bureau principal de collège pour les élections du Parlement européen déclarant irrégulier l'acte de présentation des candidats. Cette question n'a donc pas pour objet l'examen d'une éventuelle discrimination entre, d'une part, les citoyens européens ne disposant pas de la nationalité belge qui souhaitent participer aux élections européennes, qui doivent s'inscrire sur une liste d'électeurs, et, d'autre part, les citoyens européens disposant de la nationalité belge qui souhaitent participer aux élections du Parlement fédéral, régional ou communautaire, qui se trouvent automatiquement inscrits sur la liste des électeurs. Il n'appartient ni à la Cour ni aux parties de modifier l'étendue de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que les dispositions en cause ne violent pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel. Il relève que le contentieux relatif aux élections ne peut pas être examiné sous l'angle de l'article 6 de la Convention, même lu en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel, puisque cette disposition se rapporte, d'une part, aux contestations sur les droits et obligations à caractère civil et, d'autre part, aux accusations en matière pénale. À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les droits politiques, comme le droit de se porter candidat à une élection, ne peuvent pas être qualifiés de droits à caractère civil.

Par ailleurs, il n'appartient ni à la Cour ni aux parties de modifier une question préjudicielle, de sorte qu'il est impossible de modifier la question présentement soumise de manière à examiner la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus uniquement en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel ou avec d'autres articles de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.3.1. Ensuite, le Conseil des ministres soutient que les dispositions en cause ne violent pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20, 39, paragraphe 1, et 47, premier alinéa, de la Charte et avec l'article 20, paragraphe 2, *b)*, du TFUE.

À cet égard, le Conseil des ministres souligne d'abord que l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 et l'article 125 du Code électoral n'établissent aucune différence de traitement entre les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants et les ressortissants de cet État membre. En effet, les ressortissants belges qui souhaitent se porter candidats aux élections du Parlement européen sont également soumis aux conditions fixées par la loi du 23 mars 1989. Dans ce cadre, ils disposent d'un droit de recours dans les mêmes cas et selon les mêmes modalités que les ressortissants d'autres États membres qui souhaitent se présenter aux élections du Parlement européen.

A.2.3.2. Le Conseil des ministres fait valoir que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, il convient de lire l'article 39 de la Charte à la lumière de l'article 3 du Premier Protocole additionnel. Il soutient que les garanties qui en découlent ne sont pas absolues et que les États jouissent en matière électorale d'une large marge d'appréciation. Il convient aussi de mettre en évidence que les conditions pratiques d'éligibilité au Parlement européen ne sont pas uniformisées au niveau de l'Union européenne mais relèvent de la compétence des États membres.

Dans ce cadre, l'article 39 de la Charte, lu à la lumière de l'article 3 du Premier Protocole additionnel, exige la mise en place d'un système interne permettant l'examen effectif des recours et des griefs individuels en matière de droits électoraux. L'effectivité de l'examen des recours implique que le processus décisionnel concernant la contestation des résultats électoraux soit entouré de garanties adéquates et suffisantes permettant d'éviter l'arbitraire. À cet égard, les décisions des autorités doivent donc être prises par un organe présentant des garanties suffisantes d'impartialité, le pouvoir d'appréciation de cet organe doit être circonscrit avec suffisamment de précision, et la procédure doit être de nature à garantir une décision équitable, objective et suffisamment motivée.

À l'inverse, rien n'impose aux États de prévoir un recours juridictionnel spécifique en matière électorale lorsqu'un recours interne permettant l'examen effectif des réclamations est prévu.

Dans le cas d'espèce, en application de l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989, les contestations relatives aux listes écartées par le bureau principal de collège peuvent faire l'objet d'un recours auprès du président de ce bureau, qui est le président du tribunal de première instance compétent ou le magistrat qui le remplace. Il s'agit donc d'un magistrat professionnel auquel les garanties d'indépendance, d'impartialité et d'inamovibilité s'appliquent. Un tel système constitue assurément un recours effectif au sens de l'article 39 de la Charte et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel. À cet égard, le fait que le président du tribunal de première instance agisse en tant que président du bureau principal du collège électoral ne suffit pas en soi à remettre en cause les garanties d'impartialité qu'exigent le droit de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que la simple appartenance à un organe électoral ne suffit pas à caractériser une atteinte à l'indépendance ou à l'impartialité.

A.2.3.3. Qui plus est, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'article 47 de la Charte ne prévoit pas davantage de garanties que celles prévues à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui sont bien respectées en l'espèce. Le Conseil des ministres relève que le grief invoqué devant la juridiction *a quo* concerne l'absence de recours juridictionnel contre une décision du bureau principal de collège déclarant irrégulier un acte de présentation de candidats aux élections du Parlement européen en raison du non-respect d'exigences strictement légales et objectives. Les décisions prises par le bureau principal du collège électoral français sont donc rigoureusement encadrées par la loi du 23 mars 1989, qui fixe de manière objective et contraignante les conditions de recevabilité des listes électorales. Dans ce cadre, le président du bureau principal, saisi à titre de recours, ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire mais se limite à constater le respect ou non de ces conditions, ce qui exclut tout risque d'arbitraire. Il n'est donc pas porté une atteinte substantielle aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon le Conseil des ministres, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme n'impose pas une forme unique de recours, ni même nécessairement un recours juridictionnel. En réalité, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut permettre de satisfaire aux exigences de cette disposition, même si aucun d'entre eux n'apparaît pleinement satisfaisant isolément. En l'espèce, les décisions prises par le bureau principal du collège électoral français le sont sur la base de critères précis, objectifs et préalablement connus, ce qui réduit la nécessité d'un contrôle juridictionnel approfondi. Ces décisions peuvent ensuite faire l'objet d'un recours devant le président du bureau principal du collège électoral, qui est aussi président du tribunal de première instance. L'absence de recours supplémentaire ne saurait en soi conduire à la violation du droit à un recours effectif.

A.2.3.4. Le Conseil des ministres souligne que le recours prévu devant le président du bureau garantit une procédure rapide et adaptée à la nature du contentieux, puisque le règlement des opérations préélectorales appelle une certaine célérité. Il serait donc inadéquat et excessif d'exiger la mise en place d'un second recours, de nature juridictionnelle, alors que le recours existant remplit les exigences d'objectivité et d'effectivité. La Cour européenne des droits de l'homme insiste d'ailleurs sur l'importance de la rapidité du recours, de sorte qu'une durée excessive est susceptible de rendre un tel recours inadéquat au regard de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En l'espèce, tout allongement du contentieux préélectoral peut porter gravement atteinte à la sécurité juridique du processus électoral, voire à la tenue même des élections dans les délais prévus par la Constitution et par la loi. Cette nécessaire célérité justifie également la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État relative à son incompétence pour connaître d'un recours introduit contre un acte prévu par une loi déterminant le déroulement des opérations électorales.

Selon le Conseil des ministres, les contentieux préélectoraux s'inscrivent dans un calendrier strictement déterminé par la loi et dicté par la nécessité de clore les procédures avant la tenue du scrutin. En ce qui concerne, en particulier, les élections du Parlement européen, ce calendrier est établi à la fois par le droit de l'Union européenne et par la loi du 23 mars 1989 et ses arrêtés d'exécution, étant entendu que ce cadre juridique impose des délais courts et impératifs pour l'introduction et le traitement des actes de présentation des candidats. Ces délais sont conçus pour garantir la régularité et la stabilité du processus électoral, ce qui laisse peu de marge de manœuvre au législateur pour mettre en place des recours juridictionnels successifs.

A.2.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres relève que la partie requérante devant la juridiction *a quo* échoue à démontrer que les dispositions de référence mentionnées dans la question préjudicielle reconnaissent le droit à un recours juridictionnel. Dans ce cadre, la partie requérante devant la juridiction *a quo* se méprend sur la portée de la jurisprudence de la Cour, de celle de la Cour de justice et de celle de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier, l'on ne saurait déduire de l'arrêt *Mugemangango c. Belgique*, précité, une exigence de recours juridictionnel dans le cadre du contentieux préélectoral.

A.2.5. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres demande que la Cour européenne des droits de l'homme soit sollicitée pour rendre un avis consultatif afin de déterminer si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel, doit être interprété comme imposant l'organisation d'un recours juridictionnel devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou toute autre juridiction contre une décision du bureau principal de collège pour les élections du Parlement européen déclarant irrégulier l'acte de présentation des candidats, alors qu'un recours administratif est prévu devant le président du tribunal de première instance du chef-lieu du collège, agissant comme président du bureau principal.

En outre, à titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice pour déterminer si l'article 47, premier alinéa, de la Charte, lu en combinaison avec les articles 20 et 39, § 1er, de celle-ci et avec l'article 20, § 2, *b)*, du TFUE, doit être interprété comme imposant l'organisation d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'État ou toute autre juridiction contre une décision du bureau principal de collège pour les élections du Parlement européen déclarant irrégulier l'acte de présentation des candidats, alors qu'un recours administratif est prévu devant le président du tribunal de première instance du chef-lieu du collège, agissant comme président du bureau principal.

A.3.1. Le Gouvernement flamand, partie intervenante, précise à titre liminaire que la question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur l'existence ou non d'une lacune inconstitutionnelle dans la législation électorale.

A.3.2. Selon le Gouvernement flamand, un recours juridictionnel dans le cadre de l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989 n'est pas nécessaire. Il affirme que la partie requérante devant la juridiction *a quo* se méprend quant à la portée des dispositions de droit européen et international qu'elle invoque. Il ressort en effet de ces dispositions que les litiges préélectoraux ne doivent pas nécessairement se concevoir comme des procédures de recours devant une instance judiciaire ou administrative. D'ailleurs, en ce qui concerne les recours administratifs, seul l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable. L'article 6 de la même Convention ne vise que les litiges pénaux ou civils, mais pas les litiges électoraux.

Par conséquent, il suffit que le législateur ait prévu un recours effectif, étant entendu que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation en la matière. Un tel recours est justement établi par l'article 22, alinéa 2, 5°, *a)*, et 6°, de la loi du 23 mars 1989, qui permet aux personnes désireuses de contester une décision du bureau principal du collège électoral rejetant le dépôt d'une liste d'introduire une réclamation devant le président du bureau principal de collège, ce qui permet de trancher les questions relatives aux éventuelles irrégularités de la liste, comme le nombre de signatures requis. À cet égard, le Gouvernement flamand souligne que le président du bureau principal de collège est, en application de l'article 12, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 23 mars 1989, le président du tribunal de première instance ou un magistrat qui le remplace, de sorte qu'il doit être considéré comme un organe du pouvoir judiciaire, ce qui offre les garanties procédurales suffisantes.

A.3.3. Le Gouvernement flamand ajoute qu'en l'espèce, la partie requérante devant la juridiction *a quo* a effectivement eu la possibilité d'introduire un recours contre la décision de rejet de la liste électorale. Il ressort au demeurant du dossier administratif déposé devant la juridiction *a quo* que cette décision est conforme à la législation électorale et qu'elle n'est pas arbitraire, le bureau principal de collège ayant mené une enquête respectant les garanties procédurales applicables. Les faits à l'origine de la décision de renvoi démontrent donc qu'il existe bien un recours effectif en la matière.

Le Gouvernement flamand précise que les caractéristiques du recours précité découlent de la nécessité d'assurer que des litiges qui sont soumis à des délais très stricts ne permettant pas une procédure juridictionnelle soient réglés préalablement aux élections. Il y a lieu d'éviter que des contestations juridictionnelles ne compromettent gravement la poursuite du processus organisationnel desdites élections, dont la date est fixée de

manière irrévocable. Sur ce point, le fait que le législateur a prévu certains recours juridictionnels pour des contestations très spécifiques liées au contexte préélectoral ne signifie pas que de telles procédures doivent nécessairement être généralisées. Ces recours particuliers portent sur des aspects sensibles ou complexes relatifs aux caractéristiques du candidat lui-même et non à celles de la liste électorale, comme le régime linguistique ou les conditions d'éligibilité. À l'inverse, les conditions visées à l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989 ne présentent pas un tel caractère sensible ou complexe. Partant, la législation électorale traite de manière différente des personnes qui ne se trouvent pas dans des situations comparables, de sorte qu'on ne saurait en déduire une violation du principe d'égalité et de non-discrimination. Quoi qu'il en soit, le législateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation et il appartient à la Cour de censurer uniquement les inégalités de traitement manifestement déraisonnables, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.3.4. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand soutient que la partie requérante devant la juridiction *a quo* tente de modifier la portée de la question préjudicielle en demandant à la Cour de statuer sur une différence de traitement relative à l'éligibilité des candidats aux élections du Parlement européen en ce qui concerne l'exigence de cinq mille signatures d'électeurs, ce qui n'est pas admissible. À supposer que la Cour souhaite examiner cette différence de traitement, le Gouvernement flamand relève tout d'abord qu'il s'agit d'un scénario purement hypothétique, qui n'est pas en cause dans le litige au fond, dès lors que l'acte de candidature de la partie requérante devant la juridiction *a quo* ne reposait pas sur des signatures d'électeurs mais sur celles d'élus sortants. En toute hypothèse, la législation électorale impose une condition neutre et objective dans le cadre de l'exigence consistant à obtenir cinq mille signatures d'électeurs, à savoir le fait que ces signatures proviennent de personnes inscrites sur une liste électorale. Cette condition s'impose à tous les candidats, si bien qu'il ne s'agit pas d'un obstacle spécifique applicable exclusivement aux citoyens européens non belges. Par ailleurs, ce système est nécessaire pour garantir l'authenticité et la validité des déclarations de soutien dans le cadre d'un processus électoral ordonné. À cet égard, le Gouvernement flamand rappelle que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne le droit de se porter candidat aux élections, comme il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 du Premier Protocole additionnel.

En outre, le Gouvernement flamand considère qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice. En effet, la question formulée par la partie requérante devant la juridiction *a quo* est hypothétique et repose sur une prémisse erronée, à savoir le fait qu'il n'existerait aucun recours pour le citoyen, ce qui est inexact. Le Gouvernement flamand rappelle que l'article 22, alinéa 2, 5°, *a)*, et 6°, de la loi du 23 mars 1989 prévoit un recours effectif auprès du président du tribunal de première instance. Il ajoute que la question préjudicielle dénature le litige et n'est pas pertinente, en ce qu'elle porte sur l'éligibilité d'un candidat alors que les faits à l'origine de la décision de renvoi concernent le non-respect d'une condition administrative pour le dépôt d'une liste de candidats.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur l'impossibilité d'introduire un recours juridictionnel contre une décision du bureau principal de collège déclarant l'irrégularité de l'acte de présentation des candidats aux élections du Parlement européen, pour absence du nombre requis de signatures.

B.2.1. L'article 22 de la loi du 23 mars 1989 « relative à l'élection du Parlement européen » (ci-après : la loi du 23 mars 1989) dispose :

« Les dispositions des articles 117, alinéa 1er à 4, 119, 119*bis*, 119*ter*, 119*quater* à 125*quater* et 126 du Code électoral sont applicables à l'élection du Parlement européen.

Toutefois :

1° *a)* dans les articles 119, 119*bis* à 119*sexies*, 120 à 125, 125*ter* et 126, les mots ' bureau principal de la circonscription électorale ' doivent être lus comme ' bureau principal de collège ';

[…]

5° *a)* l'article 121, alinéa 1er, doit être lu comme suit :

' Les déposants des listes admises ou écartées ou, à leur défaut, l'un des candidats qui y figurent, peuvent, le cinquante-quatrième jour avant le scrutin, entre 13 et 15 heures, au lieu indiqué pour la remise des actes de présentation, remettre au président du bureau principal de collège, qui leur en donne récépissé, une réclamation motivée contre l'admission de certaines candidatures. ';

b) le même article est complété par les alinéas suivants :

Les candidats peuvent introduire auprès du bureau principal de collège une réclamation contre la déclaration d'appartenance linguistique prescrite à l'article 21, § 2, alinéa 6, et formulée par un candidat présenté par des électeurs.

La réclamation doit être introduite comme il est prévu à l'alinéa 1er du présent article.

Les dispositions des articles 122, 123, alinéa 1er, 124 et 125, alinéas 1er et 2, du Code électoral sont applicables à une telle réclamation.

Un recours contre la décision prise en la matière par le bureau principal de collège est ouvert auprès du Conseil d'État, dont la chambre française ou néerlandaise, selon le cas, se prononce au plus tard le quarante-troisième jour avant celui de l'élection. Le Roi fixe la procédure à suivre par le Conseil d'État.

La décision du Conseil d'État est immédiatement communiquée au président du bureau principal de collège concerné.;

[...]

8° à l'article 125, les alinéas 3 et 4 doivent être lus comme suit :

En cas d'appel concernant les conditions d'éligibilité mentionnées à l'article 41, alinéa 1er, 1° à 2°, le quarante et unième jour avant l'élection, à 10 heures du matin, même si ce jour est un jour férié, l'affaire est fixée, sans assignation ni convocation, devant la première Chambre de la Cour d'appel de Liège ou d'Anvers, selon qu'il s'agit de candidats présentés devant le

collège électoral français ou néerlandais ou devant la cinquième Chambre de la Cour d'appel de Liège lorsqu'il s'agit de candidats présentés devant le collège électoral germanophone.

Les décisions du bureau principal de collège autres que celles se rapportant à l'éligibilité des candidats ne sont pas sujettes à appel.

[...] ».

En ce qui concerne le Parlement européen, les conditions d'éligibilité sont fixées à l'article 41 de la loi du 23 mars 1989, qui fait partie du titre V (« De l'éligibilité et des incompatibilités ») de cette loi.

B.2.2. L'article 125 du Code électoral dispose :

« Lorsque le bureau principal de la circonscription électorale rejette une candidature pour inéligibilité d'un candidat, il en est fait mention au procès-verbal, et si le candidat écarté est présent ou représenté, le président invite le candidat ou son mandataire à signer, s'il le désire, sur le procès-verbal, une déclaration d'appel.

En cas de rejet d'une réclamation invoquant l'inéligibilité d'un candidat, la même procédure est d'application et le réclamant ou son mandataire est invité à signer, s'il le désire, une déclaration d'appel.

Pour l'élection de la Chambre des représentants, l'affaire est fixée, en cas d'appel, sans assignation ni convocation, devant la première chambre de la cour d'appel du ressort, le quarante et unième jour avant le scrutin, à 10 heures du matin, dans les cas visés à l'article 105, ou le vingtième jour avant le scrutin, à 10 heures du matin, dans les cas visés à l'article 106, même si ce jour est un jour férié.

Les décisions du bureau principal de la circonscription électorale, autres que celles se rapportant à l'éligibilité des candidats, ne sont pas sujettes à appel à l'exception des décisions prises en vertu de l'article 119*ter* ».

B.3.1. Les faits à l'origine de la question préjudicielle concernent le rejet d'un acte de présentation de candidats en raison de la violation de l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989, qui dispose :

« La présentation de candidats doit être signée :

- soit par cinq parlementaires belges au moins qui, à la Chambre des représentants ou au Sénat, appartiennent au groupe linguistique qui correspond à la langue mentionnée dans la déclaration linguistique des candidats visée au § 2, alinéa 6, du présent article;

- soit par cinq mille électeurs au moins inscrits sur la liste des électeurs d'une commune de la circonscription électorale wallonne ou de la circonscription électorale de Bruxelles-Capital[e] en ce qui concerne les présentations déposées au bureau principal du collège électoral français, soit par cinq mille électeurs au moins inscrits sur la liste des électeurs d'une commune de la circonscription électorale flamande ou de la circonscription électorale de Bruxelles-Capital[e] en ce qui concerne les présentations déposées au bureau principal du collège électoral néerlandais, soit par deux cents électeurs au moins inscrits sur la liste des électeurs d'une commune de la circonscription électorale germanophone en ce qui concerne les présentations déposées au bureau principal du collège électoral germanophone.

Pour l'application de la présente disposition, lorsque l'acte de présentation est signé par un électeur belge résidant à l'étranger, la commune visée à l'alinéa 1er est la commune de rattachement telle que déterminée en application de l'article 5, § 2.

Lorsqu'un électeur mineur signe un acte de présentation, il doit être âgé d'au minimum seize ans accomplis au moment de cette signature ».

B.3.2. Par son arrêt n° 26/90 du 14 juillet 1990 (ECLI:BE:GHCC:1990:ARR.026), la Cour a jugé que les exigences en matière de nombre de signatures actuellement portées par l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989 sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination (9.B.2-9.B.5).

B.4. Les articles 120, 121, alinéa 1er, 123 et 124 du Code électoral, qui ont été rendus applicables aux élections du Parlement européen par l'article 22, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 1989, moyennant les adaptations visées à l'article 22, alinéa 2, de cette même loi, fixent diverses modalités en ce qui concerne les décisions du bureau principal de collège relatives à la présentation des candidats.

Ainsi, lorsque l'acte de présentation des candidats est déclaré irrégulier par le bureau principal de collège, les motifs de cette décision sont insérés dans le procès-verbal, étant entendu qu'un extrait reproduisant textuellement ces motifs est envoyé immédiatement, par envoi recommandé, au candidat qui a fait la remise de l'acte (article 120, alinéa 1er, du Code électoral, tel qu'il a été complété pour les élections du Parlement européen par l'article 22, alinéa 2, 1°, *a)*, de la loi du 23 mars 1989). Les déposants des listes écartées ou les candidats qui y figurent peuvent, le cinquante-quatrième jour avant le scrutin, remettre au président du bureau principal de collège une réclamation motivée contre l'admission de certaines candidatures (article 121, alinéa 1er, du Code électoral, tel qu'il a été complété pour les

élections du Parlement européen par l'article 22, alinéa 2, 1°, *a)*, et 5°, *a)*, de la loi du 23 mars 1989). En outre, le cinquante-deuxième jour avant le scrutin, les déposants des listes écartées ou les candidats qui y figurent peuvent remettre au président du bureau principal de collège un mémoire contestant les irrégularités retenues lors de l'arrêt provisoire de la liste des candidats et, le cas échéant, déposer un acte rectificatif ou complémentaire, notamment lorsque l'acte de présentation a été écarté pour absence du nombre requis de signatures régulières d'électeurs (article 123 du Code électoral, tel qu'il a été complété pour les élections du Parlement européen par l'article 22, alinéa 2, 1°, *a)*, et 6°, de la loi du 23 mars 1989).

Les documents reçus en application des articles 121 et 123 du Code électoral sont examinés par le bureau principal de collège, qui statue à leur égard. Les intéressés sont préalablement entendus s'ils le demandent. La liste des candidats est le cas échéant rectifiée puis définitivement arrêtée (article 124 du Code électoral, tel qu'il a été complété pour les élections du Parlement européen par l'article 22, alinéa 2, 1°, *a)*, et 7°, de la loi du 23 mars 1989).

B.5.1. Les travaux préparatoires de la disposition qui est à l'origine de l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 précisent, au sujet de la compétence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, concernant les décisions du bureau principal de collège relatives aux déclarations d'appartenance linguistique :

« A une question visant à savoir pourquoi le recours contre une décision du bureau principal de collège, relative à une réclamation introduite contre un candidat à propos de la déclaration linguistique formulée par ce dernier relève de la compétence du Conseil d'Etat, le Ministre répond que le Conseil d'Etat a acquis une grande expérience en ce qui concerne l'application des lois linguistiques.

[...]

[...] un membre propose, par voie d'amendement (Doc. n° 195/2), d'appliquer la procédure normalement suivie par la Cour d'appel, telle qu'elle est définie aux articles 123 et suivants du Code électoral.

A ce propos, un membre fait toutefois référence à l'inspection linguistique pratiquée dans l'enseignement, aux groupes linguistiques de l'administration, ainsi qu'à la langue de la carte d'identité : voilà déjà trois éléments sur lesquels peut s'appuyer le Conseil d'Etat.

En ce qui regarde le contrôle de la déclaration d'appartenance linguistique formulée par le candidat proposé, le Ministre répond qu'il y a lieu d'établir une distinction entre :

1) les candidats présentés par dix parlementaires au moins qui, au Parlement, appartiennent au groupe linguistique qui correspond à la langue mentionnée dans la déclaration linguistique formulée par les candidats.

La déclaration d'appartenance linguistique est, en ce qui concerne ces candidats, considérée d'office comme étant exacte.

2) les candidats présentés par 5 000 électeurs au moins. La véracité de la déclaration d'appartenance linguistique peut, en ce qui concerne ces candidats, être contestée par le dépôt d'une réclamation auprès du bureau principal du collège, dont la décision peut donner lieu à un recours au Conseil d'Etat.

La subdivision du pays en deux collèges électoraux nécessite l'exercice d'un tel contrôle de cet ordre par le Conseil d'Etat : il convient en effet d'avoir des assurances quant à la véracité de la déclaration d'appartenance linguistique formulée par le candidat présenté » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 195/19, pp. 15-16).

B.5.2. En ce qui concerne la possibilité d'introduire un appel contre les décisions du bureau électoral principal relatives à l'éligibilité, et l'absence d'une telle voie de recours pour les décisions du bureau électoral principal touchant à la vérification des actes de présentation des candidats, les travaux préparatoires de la loi du 17 mai 1949 « instituant la vérification préalable de l'éligibilité des candidats aux élections législatives, provinciales et communales » précisent :

« Pour plus de sûreté, comme en cette matière la responsabilité politique du bureau est plus directement engagée que par la vérification des actes de présentation des candidats, il est proposé de couvrir cette responsabilité en instituant au profit du candidat évincé une procédure d'appel » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1946, n° 23, p. 4).

Quant au fond

B.6.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention (ci-après : le Premier Protocole additionnel), avec l'article 20, paragraphe 2, *b)*, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) et avec les articles 20,

39, paragraphe 1, et 47, premier alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte).

B.6.2. La Cour est plus précisément invitée à examiner la constitutionnalité de l'absence de recours juridictionnel contre une décision de rejet d'un acte de présentation de candidats aux élections du Parlement européen, prise par le bureau principal de collège, pour absence du nombre de signatures requis par l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989.

B.7.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* soutient que l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989 entraîne une différence de traitement entre les citoyens de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité belge et les citoyens de nationalité belge, en ce que la qualité de citoyen européen ne conférerait pas directement le droit de soutenir un candidat aux élections du Parlement européen, dès lors que les citoyens européens qui veulent exercer leur droit de vote pour ces élections doivent s'enregistrer de manière expresse.

B.7.2. Une partie devant la Cour ne peut pas modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. C'est à cette dernière qu'il appartient de juger quelle est la question préjudicielle qu'elle doit poser à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

B.8. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.9.1. L'article 20 de la Charte dispose :

« Toutes les personnes sont égales en droit ».

B.9.2. L'article 39 de la Charte dispose :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret ».

B.9.3. L'article 47 de la Charte dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

B.10.1. L'article 20 du TFUE dispose :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. 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'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;

[...]

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci ».

B.10.2. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen dont il est question à l'article 20, paragraphe 2, *b)*, du TFUE est précisé par l'article 22, paragraphe 2, du TFUE, qui dispose :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, 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 au Parlement européen 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 ».

B.10.3. Les modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité au sens de l'article 22, paragraphe 2, du TFUE étaient, au moment des faits à l'origine du litige devant la juridiction *a quo*, déterminées par la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 « fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants » (ci-après : la directive 93/109/CE). Cette directive prévoyait notamment que « [l]ors du dépôt de sa déclaration de candidature, chaque éligible communautaire [devait] apporter les mêmes preuves qu'un candidat national » (article 10, paragraphe 1), et qu'« [e]n cas de refus d'inscription sur la liste électorale ou du rejet de sa candidature, l'intéressé [pouvait] introduire les recours que la législation de l'État membre de résidence réserve, dans des cas identiques, aux électeurs et éligibles nationaux » (article 11, paragraphe 2).

Désormais, les modalités précitées sont déterminées par la directive (UE) 2025/1788 du Conseil du 24 juin 2025 « fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (refonte) » (ci-après : la directive (UE) 2025/1788), qui prévoit notamment que « [l]ors du dépôt de leur déclaration de candidature, les citoyens de l'Union doivent apporter les mêmes preuves que les candidats nationaux » (article 10, paragraphe 1), et qu'« [e]n cas de refus d'inscription sur la liste électorale ou de rejet de la candidature d'un citoyen de l'Union, l'intéressé peut introduire les recours que le droit de l'État membre réserve, dans des cas identiques, aux électeurs et aux éligibles nationaux » (article 11, paragraphe 2).

B.10.4. En application de l'article 22 du TFUE, les modalités d'exercice du droit d'éligibilité aux élections du Parlement européen sont « arrêtées par le Conseil ». À cet égard, tant la directive 93/109/CE que la directive (UE) 2025/1788 font référence au droit des États membres en ce qui concerne les preuves devant être apportées au moment du dépôt de la candidature et les voies de recours applicables.

B.11.1. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.11.2. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent.

Le droit d'accès à un juge est également garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et constitue un principe général de droit.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès à un juge pour déterminer les droits et obligations de caractère civil ou pour établir le bien-fondé des poursuites pénales. Les droits politiques, tel le droit de se porter candidat à une élection, ne sont pas visés en tant que tels par cette disposition conventionnelle (CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, ECLI:CE:ECHR:1997:1021JUD002419494, § 50; voy. également CEDH, grande chambre, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 96).

L'article 13 de la Constitution et ledit principe général de droit garantissent toutefois le droit d'accès à un juge de manière plus générale pour tout litige qui concerne un droit ou une obligation, indépendamment du fait que ce litige soit de caractère civil au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11.3. Le droit d'accès à un juge constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant le droit d'agir en justice que celui de se défendre.

Le droit d'accès à un juge n'est toutefois pas absolu. Les limitations apportées à ce droit ne peuvent porter atteinte à la substance de ce droit. Elles doivent, en outre, être raisonnablement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0707JUD000106207, § 25; grande chambre, 17 janvier 2012, *Stanev c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0117JUD003676006, §§ 229 et 230). La réglementation du droit d'accès à un juge ne peut cesser de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice ni constituer une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, précité, § 25; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69). La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un juge s'apprécie en tenant compte des particularités de la procédure en cause et de l'ensemble du procès (CEDH, 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, précité, § 70).

B.12.1. L'article 3 du Premier Protocole additionnel dispose :

« Les Hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

B.12.2. L'article 3 du Premier Protocole additionnel ne concerne que le choix du « corps législatif », ce qui comprend le Parlement européen (CEDH, grande chambre, 18 février 1999, *Matthews c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:1999:0218JUD002483394, §§ 45-54; voy. aussi CEDH, décision, 12 novembre 2013, *Occhetto c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2013:1112DEC001450707, § 42).

Sur le plan procédural, cette disposition conventionnelle exige entre autres la mise en place d'un système interne permettant l'effectivité des droits électoraux, tant en ce qui concerne la matière préélectorale – telles l'exigence d'obtention d'un certain nombre de signatures pour la présentation d'une liste électorale ou les conditions d'éligibilité – que le contentieux postélectoral – telles les contestations relatives au résultat des élections. Cette effectivité implique que l'organe décisionnaire présente des garanties d'impartialité, que le pouvoir d'appréciation de cet organe ne soit pas excessif, mais soit circonscrit avec suffisamment de précision par les dispositions de droit interne, et, enfin, que la procédure soit de nature à garantir une décision équitable, objective et suffisamment motivée (CEDH, 9 avril 2002, *Podkolzina*

c. Lettonie, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD004672699, §§ 35-37; 11 juin 2015, *Tahirov c. Azerbaïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2015:0611JUD003195311, §§ 55-70; grande chambre, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, précité, §§ 70, 93-121). Bien qu'un recours juridictionnel ne soit dès lors pas strictement nécessaire pour satisfaire aux exigences de l'article 3 du Premier Protocole additionnel, un tel recours, qu'il intervienne en première instance ou après la décision d'un organe non juridictionnel, est en principe de nature à remplir en toute hypothèse ces exigences (CEDH, grande chambre, 10 juillet 2020, *Mugemangango c. Belgique*, précité, §§ 132-139).

B.13.1. L'article 144 de la Constitution dispose :

« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».

L'article 145 de la Constitution dispose :

« Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».

B.13.2. Les articles 144 et 145 de la Constitution règlent la répartition du contentieux relatif aux droits subjectifs entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives, en fonction de la nature, civile ou politique, des droits qui font l'objet de la contestation. Par ailleurs, la notion de « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme est une notion autonome, qui ne coïncide pas avec les notions de « droits civils » et de « droits politiques » au sens des articles 144 et 145 de la Constitution.

Il découle en outre des articles 144 et 145 de la Constitution que toute contestation ayant pour objet un droit civil ou un droit politique doit pouvoir être portée devant une juridiction. À cet égard, selon le Conseil d'État, section de législation, les exceptions visées à l'article 145 peuvent « uniquement impliquer que la loi confie à des juridictions administratives la connaissance de contestations ayant pour objet des droits politiques, et non que le législateur

compétent soustraie les contestations à toute appréciation juridictionnelle », de même que le législateur peut, « faisant usage des facultés que ménage l'article 145 de la Constitution, confier à un organe de l'administration active le règlement de contestations relatives à des droits politiques, dans la mesure où un recours est ouvert contre la décision de cet organe auprès d'un juge doté d'un pouvoir de juridiction suffisamment étendu » (CE, avis n° 23.439/8 du 25 octobre 1994, point 2.1.3).

B.14.1. Le bureau principal de collège comprend un président, quatre assesseurs, quatre assesseurs suppléants et un secrétaire (article 12, § 2, alinéa 4, de la loi du 23 mars 1989). Le président est le président du tribunal de première instance du chef-lieu du collège ou, à défaut, le magistrat qui le remplace, étant entendu que dans le chef-lieu du collège électoral où ne se situe pas le siège du tribunal de première instance, le bureau principal est présidé par le président de la division du tribunal de première instance du chef-lieu ou, à son défaut, par le magistrat qui le remplace (article 12, § 2, alinéa 3, de la loi du 23 mars 1989). Les autres membres du bureau sont désignés par le président parmi les électeurs, de préférence parmi ceux de la circonscription électorale dans laquelle le bureau principal de collège est établi (article 12, § 2, alinéas 4 et 5, de la loi du 23 mars 1989).

B.14.2. Bien que le bureau principal de collège soit présidé par un magistrat, ce qui constitue une garantie importante quant à son impartialité, il ne s'agit pas d'une instance juridictionnelle, mais d'une autorité administrative.

B.15.1. Comme le précise la décision de renvoi, il appartient aux juridictions judiciaires, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Le Conseil d'État, section du contentieux administratif, s'estime de ce fait incompétent pour connaître d'un acte prévu par une loi fixant le déroulement des opérations électorales, sauf lorsque cette loi lui confère expressément une telle compétence (voy. aussi CE, 12 mai 2014, n° 227.344, ECLI:BE:RVSCE:2014:ARR.227.344; 9 mars 2015, n° 230.444, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.230.444; 30 avril 2024, n° 259.669, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.669). À cet égard, l'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 ne prévoit un recours devant le Conseil d'État que contre les décisions du bureau principal de collège relatives aux déclarations d'appartenance linguistique des candidats aux

élections du Parlement européen. Cette possibilité de recours ne porte pas sur les décisions du bureau principal de collège rejetant un acte de présentation de candidats aux élections du Parlement européen pour absence du nombre de signatures requis par l'article 21, § 1er, de la loi du 23 mars 1989.

B.15.2. Par ailleurs, aucune autre disposition législative ne prévoit une procédure spécifique permettant de former un recours devant les juridictions judiciaires contre une telle décision. En particulier, le législateur n'a pas prévu une telle possibilité de recours devant les Cours d'appel de Liège ou d'Anvers, contrairement à ce qui est prévu pour certaines décisions du bureau principal de collège concernant l'éligibilité des candidats, en vertu de l'article 125, alinéa 3, du Code électoral. L'alinéa 4 de cet article dispose au contraire expressément qu'aucun recours ne peut être formé contre les décisions du bureau principal de collège autres que celles qui concernent l'éligibilité des candidats.

B.16. La décision du bureau principal de collège rejetant un acte de présentation de candidats aux élections du Parlement européen empêche les candidats concernés de se présenter aux élections et porte donc atteinte à leur droit d'éligibilité.

Le fait qu'une telle décision ne porte pas sur un droit de caractère civil au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme n'implique pas que les dispositions en cause ne puissent être contrôlées au regard du droit d'accès à un juge et qu'il suffise donc, comme le soutiennent le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, que ces mêmes dispositions remplissent les exigences de l'article 3 du Premier Protocole additionnel, mentionnées en B.12.2. Comme il est dit en B.11.3, le droit d'accès à un juge est en effet également garanti par l'article 13 de la Constitution et par un principe général de droit, pour tout litige portant sur un droit ou une obligation, qu'il soit ou non de caractère civil au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.17. En ce qu'elles rendent impossible la contestation, devant un juge, de la décision précitée du bureau principal de collège, les dispositions en cause constituent une restriction du droit d'accès à un juge qui affecte directement la substance même de ce droit.

À cet égard, contrairement à ce qu'affirment le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, il n'est d'ailleurs pas déterminant que les litiges préélectoraux doivent être tranchés dans un délai strict, d'autant que, pour certains de ces litiges, le législateur a bel et bien prévu un recours devant une juridiction. L'on n'aperçoit pas en quoi un recours juridictionnel contre une décision du bureau principal de collège rejetant un acte de présentation de candidats aux élections du Parlement européen en raison de l'absence du nombre requis de signatures ne pourrait pas également être traité dans un bref délai et selon une procédure strictement encadrée.

B.18. Les dispositions en cause sont dès lors incompatibles avec l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec le principe général du droit d'accès à un juge.

B.19. Il n'y a pas lieu de procéder à un examen de la compatibilité des dispositions en cause avec les autres normes de contrôle mentionnées dans la question préjudicielle, dès lors que cet examen ne pourrait conduire à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu. Il n'y a donc pas lieu non plus de poser à la Cour de justice la question préjudicielle suggérée par la partie requérante devant la juridiction *a quo*.

Il appartient au législateur de déterminer comment il convient de remédier à l'inconstitutionnalité constatée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 22, alinéa 2, 5°, de la loi du 23 mars 1989 « relative à l'élection du Parlement européen » et l'article 125 du Code électoral violent l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec le principe général du droit d'accès à un juge, en ce que ces dispositions empêchent de contester, devant une juridiction, une décision du bureau principal de collège rejetant un acte de présentation de candidats aux élections du Parlement européen pour violation de l'article 21, § 1er, de la loi précitée du 23 mars 1989.

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 16 juillet 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul