

Numéros du rôle : 132-133-134
Arrêt n° 9/89 du 27 avril 1989

A R R E T

En cause : les demandes de suspension de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT
et des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,
assistée du greffier L. POTOMS,
présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DES DEMANDES

A. Par requête du 25 mars 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée du même jour, G. ANNEMANS, avocat et député, domicilié à 2130 Brasschaat, Kapelsesteenweg 238, demande la suspension de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen. La requête en suspension fait référence à la requête en annulation de la même loi introduite par le requérant le même jour.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 132 du rôle.

B. Par requête du 28 mars 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée du même jour, G. PAULI, gérant, domicilié à 2850 Keerbergen, Zeeptstraat 55, demande la suspension de l'article 10 et des dispositions connexes de ladite loi relative à l'élection du Parlement européen. Par la même requête G. PAULI demande l'annulation des dispositions incriminées.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 133 du rôle.

C. Par requête du 29 mars 1989, adressée à la Cour par lettre recommandée du même jour, la suspension de la même loi est demandée par :

- M. STORME, professeur, président de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 9000 Gand, Coupure 3, en sa qualité d'électeur et éventuellement de candidat aux élections pour le Parlement européen;
- F. DE PAUW, professeur, vice-président de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 1050 Bruxelles, rue de l'Ermitage 50, boîte 3, en la même qualité que le premier nommé;
- A. BEYER, notaire, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 9030 Wondelgem, Sint-Markoenstraat 45, en la même qualité que le premier nommé;

- M. DE GRAEVE, notaire, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 2070 Ekeren, Laar 191, en la même qualité que le premier nommé;
- P. DE VROEDE, professeur honoraire, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 2800 Malines, Leopoldstraat 33, en la même qualité que le premier nommé;
- M. FLAMEE, avocat, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 1170 Bruxelles, avenue de la Tenderie 31, en la même qualité que le premier nommé;
- H. PEE, avocat, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 1900 Overijse, Labbélaan 46, en la même qualité que le premier nommé;
- J. STEYAERT, administrateur de sociétés, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 9000 Gand, Krijgslaan 182, en la même qualité que le premier nommé;
- J. VAN BAEL, notaire, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 2018 Anvers, Peter Benoitstraat 36, en la même qualité que le premier nommé;
- Y. VANDEN BOSCH, avocat, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 2000 Anvers, Verbondstraat 41, en la même qualité que le premier nommé;
- K. VAN HOOREBEKE, avocat, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 9821 Afsnee, Kleine Goedingenstraat 28, en la même qualité que le premier nommé;
- J. VAN WAEG, avocat, membre du bureau de la Vlaamse Juristenvereniging, demeurant à 1040 Bruxelles, square Marie-Louise 66, en la même qualité que le premier nommé;
- W. VANDEN AVENNE, industriel, président du Vlaams Economisch Verbond, demeurant à 8780 Oostrozebeke, Stationsstraat 168, en la même qualité que le premier nommé;
- R. FEYTER, administrateur délégué du Vlaams Economisch Verbond, demeurant à 2070 Ekeren, Sint-Lucaslaan 17, en la même qualité que le premier nommé;
- L. VAN GERVEN, professeur, président du Davidsfonds, demeurant à 3030 Louvain, Celestijnenlaan 52, en la même qualité que le premier nommé;
- A. DOUCET, pensionné, vice-président du Davidsfonds, demeurant à 3800 Saint-Trond, Molenstraat 56, en la même qualité que le premier nommé;
- R. LARIDON, chargé de cours, président du Vermeylenfonds, demeurant à Ostende, Kaïrostraat 54, en la même qualité que le premier nommé;
- E. VERCARRE, enseignant, secrétaire du Vermeylenfonds, demeurant à 8401 Bredene, Hoefijzerlaan 1, en la même qualité que le premier nommé;
- E. VAN BUYNDER, fonctionnaire, président du Willemsfonds, demeurant à 2018 Anvers, Markgravelei 134, en la même qualité que le premier nommé;

- G. DECLERCK, collaborateur scientifique, secrétaire général du Willemsfonds, demeurant à Gand, De Monterrestraat 7, en la même qualité que le premier nommé.

Par la même requête les requérants demandent l'annulation de la même loi.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 134 du rôle.

II. LA PROCEDURE

Dans l'affaire numéro de rôle 132

Par ordonnance du 28 mars 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 30 mars 1989, le juge F. DEBAEDTS, président faisant fonction conformément à l'article 55, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en exécution d'une décision de la Cour du même jour, a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 11 avril 1989 à 14 heures 30 et a dit que les autorités mentionnées à l'article 76, §4, de ladite loi spéciale pouvaient faire parvenir leurs observations écrites au greffe jusqu'au 7 avril 1989 au plus tard.

Cette ordonnance a été notifiée au requérant et auxdites autorités par lettres recommandées du 30 mars 1989 déposées à la poste le même jour et remises aux destinataires le 31 mars et 4 avril 1989.

Dans l'affaire numéro de rôle 133

Par ordonnance du 29 mars 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 30 mars 1989, le juge F. DEBAEDTS, président faisant fonction conformément à l'article 55, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en exécution d'une décision de la Cour du même jour, a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 11 avril 1989 à 14 heures 30 et a dit que les autorités mentionnées à l'article 76, §4, de ladite loi spéciale pouvaient faire parvenir leurs observations écrites au greffe jusqu'au 7 avril 1989 au plus tard.

Cette ordonnance a été notifiée au requérant et auxdites autorités par lettres recommandées du 30 mars 1989 déposées à la poste le même jour et remises aux destinataires les 31 mars 1989.

Dans l'affaire numéro de rôle 134

Par ordonnance du 3 avril 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 3 avril 1989, le président en exercice a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 11 avril 1989 à 14 heures 30 et a dit que les autorités mentionnées à l'article 76, §4, de ladite loi spéciale pouvaient faire parvenir leurs observations écrites au greffe jusqu'au 7 avril 1989 au plus tard.

Cette ordonnance a été notifiée aux requérants et autorités susmentionnés par lettres recommandées du 3 avril 1989, déposées à la poste le même jour et remises aux destinataires les 4 et 5 avril 1989.

Par ordonnance du 4 avril 1989, la Cour a joint les affaires numéros de rôle 132, 133 et 134.

Cette ordonnance a été notifiée aux requérants et autorités susmentionnés par lettres recommandées du 4 avril 1989, déposées à la poste le 5 avril 1989 et remises aux destinataires les 6, 7 et 10 avril 1989.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire le 7 avril 1989.

Le président J. DELVA a soumis les affaires jointes à la Cour réunie en séance plénière le 10 avril 1989.

A l'audience publique du 11 avril 1989 :

- ont comparu :

Me M. DILLEN, avocat du barreau d'Anvers, pour G. ANNEMANS, préqualifié;

Mes L. NEELS et Th. BERGERS, avocats du barreau d'Anvers, pour G. PAULI, préqualifié;

Me R. BÜTZLER, avocat à la Cour de cassation, Mes M. DE COCK et P. LEMMENS, avocats du barreau de Bruxelles, pour M. STORME et co-requérants, préqualifiés;

Me W. DEBEUCKELAERE, avocat du barreau de Gand, et Me E. BREWAEYS, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs H. BOEL et J. SAROT ont fait rapport;

- les avocats BÜTZLER, LEMMENS, NEELS, BERGERS, DILLEN, BREWAEYS et DEBEUCKELAERE ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. EN DROIT

A.1.1. Le requérant ANNEMANS a introduit le recours en annulation et la demande de suspension en qualité de membre du collège électoral néerlandais.

A.1.2. Dans sa requête en annulation totale de la loi du 23 mars 1989, il invoque un moyen unique, à savoir la violation de l'article 6 de la Constitution par la loi entreprise. Ce moyen est formulé comme suit :

"La loi en cause est en effet en parfaite contradiction avec le principe posé par l'article 6 de la Constitution, selon lequel tous les Belges sont égaux devant la loi.

Cette loi dispose en effet qu'il y a deux collèges électoraux, dont l'un élit treize représentants et l'autre onze. Les collèges électoraux sont répartis en considération du domicile et/ou des listes électorales, et donc indépendamment de la volonté des membres qui les composent. Quel que soit le critère retenu, chiffre de la population ou nombre d'électeurs, le collège électoral dit néerlandais a proportionnellement moins de possibilités que le collège électoral français d'envoyer des députés européens à Strasbourg. C'est ainsi qu'il ressort des élections européennes précédentes que dans certains cas l'obtention d'un siège nécessite du côté flamand 100.000 voix de plus que du côté francophone.

Il s'agit là clairement d'une inégalité de traitement des citoyens par le législateur.

Aussi cette loi doit-elle être annulée pour cause de violation de l'article 6 de la Constitution. Comme membre du collège électoral néerlandais, je serai en effet lésé dans mes intérêts, ma voix ayant moins d'effet que celle des membres de l'autre collège".

A.1.3. La demande de suspension est formulée comme suit dans l'acte distinct :

"Conformément à l'article 19 de la loi du 6 janvier 1989, la loi susvisée et ses effets doivent être suspendus.

En effet, si cette loi devait produire ses effets, cela ferait naître un préjudice grave difficilement réparable dans le chef des membres du collège électoral néerlandais. Au cas, en effet, où la loi ne serait pas suspendue, des députés européens seraient élus en Belgique, avec tous les frais et efforts inutiles que cela implique, alors que de toute façon il faudrait annuler ces élections, conformément à la requête en annulation du requérant.

En tout état de cause, les intérêts du requérant tels qu'exposés dans sa requête en annulation seraient lésés de manière pratiquement irréparable".

A.2.1. Le requérant PAULI justifie son intérêt à l'annulation et à la suspension comme suit : "Le requérant est candidat suppléant aux prochaines élections européennes et voit ses chances d'être élu réduites du fait de la répartition discriminatoire des sièges opérée par la loi attaquée. Conformément à cette loi, il devra être élu par le collège électoral néerlandais".

A.2.2. PAULI, à l'appui de son recours en annulation partielle de la loi du 23 mars 1989, invoque un moyen unique, à savoir la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution par les dispositions incriminées de cette loi. Le requérant estime que les dispositions attaquées violent les articles 6 et 6bis de la Constitution ainsi que l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, traités qui ont un effet direct et produisent ainsi leur plein et entier effet dans l'ordre juridique national. Il ressort des faits qu'un siège attribué par le collège électoral flamand coûte sensiblement 'plus cher' qu'un siège attribué par le collège électoral français. Une répartition des sièges fondée sur des critères objectifs et pertinents (un homme/une voix) aboutirait à une répartition de 15/9 ou de 14/10.

A.2.3. Le requérant justifie la demande de suspension en invoquant le fait que le Parlement belge était d'accord sur le caractère inéquitable de la répartition des sièges et sur ce que l'organisation des prochaines élections européennes consoliderait la sous-représentation des membres du collège électoral néerlandais pour quatre ans et ce justement à un moment crucial dans l'évolution européenne. Il y a quatre ans déjà, une répartition non discriminatoire des sièges avait été envisagée,

en vain, si bien qu'il s'est avéré que seul le contrôle judiciaire peut remettre le législateur sur le droit chemin.

A.3.1. Le requérant STORME et consorts soutiennent que chacun d'eux a un intérêt personnel et direct à attaquer une loi qui règle l'exercice de son droit de vote. Le fait que cet intérêt soit partagé par toutes les personnes qui sont électeurs ou qui sont éligibles ne saurait préjudicier à son caractère personnel et direct. Admettre le contraire aurait d'ailleurs pour résultat absurde que la législation électorale ne pourrait être attaquée par aucune personne physique, alors que cette législation associe toutes les personnes physiques de manière individuelle aux opérations de vote. Tous les requérants sont inscrits sur la liste des électeurs d'une commune de la circonscription électorale flamande ou bruxelloise, en sorte que de droit ils appartiennent ou peuvent choisir d'appartenir au collège électoral néerlandais. Il ont dès lors un intérêt à un recours en annulation dirigé contre la loi qui répartit le nombre total de sièges entre le collège électoral néerlandais et le collège électoral français dans une proportion que les requérants considèrent comme défavorable.

A.3.2. Les requérants invoquent un moyen unique à l'appui de leur recours en annulation de la loi du 23 mars 1989. Ce moyen est ainsi conçu :

"Violation des articles 6 et 6bis de la Constitution,

en ce que l'article 10 de la loi attaquée dispose qu'il y a deux collèges électoraux, l'un néerlandais et l'autre français, et que les électeurs du collège électoral néerlandais élisent treize représentants, et ceux du collège électoral français onze,

alors que les articles 6 et 6bis de la Constitution garantissent l'égalité devant la loi et l'interdiction de toute discrimination dans la jouissance des droits et libertés; la loi attaquée donne naissance à une inégalité, en ce qui concerne la jouissance du droit de vote, entre les électeurs et les candidats du collège électoral néerlandais et ceux du collège électoral français; cette répartition des sièges ne correspond en effet aucunement aux chiffres de la population des deux collèges, ainsi qu'il a d'ailleurs été reconnu au cours des travaux préparatoires; cette répartition des sièges confère donc à la voix d'un électeur du collège électoral néerlandais un poids sensiblement moindre qu'à la voix d'un électeur du collège électoral français; la distinction ainsi opérée ne serait compatible avec les dispositions constitutionnelles précitées que si elle pouvait être justifiée sur la base de motifs objectifs et raisonnables ayant un rapport avec l'objet et le but de la distinction, et s'il existait une proportionnalité entre le but envisagé et les moyens utilisés pour l'atteindre; la distinction se fonde toutefois exclusivement sur l'intention de maintenir provisoirement un statu quo en attendant une réglementation dite définitive, qui répondrait plus au principe d'égalité; la distinction est dès lors dépourvue de toute justification objective et raisonnable, et il existe en outre une disproportion entre le but invoqué par le législateur et le moyen qu'il utilise pour l'atteindre; cette distinction constitue dès lors une discrimination,

en sorte que la loi attaquée, dans la mesure où elle donne naissance à un collège électoral néerlandais et à un collège électoral français et où elle répartit les sièges entre ces deux collèges dans la proportion susmentionnée, viole les articles 6 et 6bis de la Constitution."

A.3.3. La demande de suspension est motivée comme suit :

"La demande de suspension se fonde sur l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. D'après cette disposition, la Cour peut décider la suspension 'si des moyens

sérieux sont invoqués et à la condition que l'exécution immédiate de la loi... faisant l'objet du recours risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Il est satisfait aux deux conditions.

Un moyen est 'sérieux' s'il préconise une interprétation de la disposition invoquée qui ne soit pas incompatible avec celle-ci (cf. arrêt n° 2 du 5 avril 1985, numéro de rôle 17).

En l'espèce, le moyen unique s'appuie sur l'interprétation des articles 6 et 6bis de la Constitution qu'ont adoptée jusqu'ici, entre autres, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. On ne peut évidemment reprocher à cette interprétation d'être incompatible avec les dispositions constitutionnelles précitées.

Le moyen unique est dès lors 'sérieux', au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

L'exécution immédiate de la loi aurait pour conséquence que les opérations légales précédant les élections débuteraient et que les élections auraient lieu le 18 juin 1989.

Il apparaît ainsi que l'exécution immédiate de la loi est de nature à provoquer une vague - unique - d'activités s'accompagnant d'énormes dépenses d'argent et d'énergie. Une annulation ultérieure de la loi rendrait inutiles tous ces efforts et causerait ainsi un 'préjudice grave'.

Ce préjudice serait en outre 'difficilement' (ou pas du tout) 'réparable', puisqu'aussi bien l'organisation de nouvelles élections ne supprimerait pas le préjudice subi, mais imposerait au contraire de nouveaux efforts.

L'exécution immédiate de la loi attaquée est dès lors de nature à causer un préjudice grave difficilement réparable."

A.4.1. Dans une deuxième partie de son mémoire, le Conseil des Ministres examine la recevabilité des recours.

A.4.1.1. Le Conseil des Ministres relève que les requérants soutiennent que le principe "un homme, une voix" -qui serait méconnu par la loi querellée- repose sur les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Ce principe ne découle pas de l'article 6, mais de l'article 47, dernier alinéa, de la Constitution. L'article 6 est demeuré inchangé depuis 1831, alors que le système électoral a évolué pour sa part du suffrage censitaire au suffrage universel égal pour les hommes et pour les femmes, en passant par le suffrage universel plural et le suffrage universel égal pour les hommes. Une interprétation formelle et historique démontre dès lors que le grief n'est pas fondé sur les articles 6 et 6bis de la Constitution, mais exclusivement sur les articles 47, 48 et 49 de la Constitution.

L'extension de la compétence de contrôle de la Cour à d'autres dispositions de la Constitution que les articles 6, 6bis et 17 peut uniquement être réalisée au moyen d'une loi spéciale.

A.4.1.2. Le moyen qu'invoque Monsieur PAULI à l'encontre de l'article 10, alinéa 4, de la loi incriminée -disposition qui se fonde directement sur l'article 48, dernier alinéa, de la Constitution- ne présente d'après le Conseil des Ministres aucun rapport avec le principe d'égalité étant donné que cette disposition se fonde sur l'exception que prévoit la Constitution à la règle selon laquelle le vote a lieu à la commune. Le moyen n'est donc pas davantage recevable.

A.4.2. Dans la troisième partie du mémoire, le Conseil des Ministres examine l'exigence de l'intérêt.

Les personnes privées qui attaquent un acte des pouvoirs publics doivent justifier d'un intérêt personnel, direct, actuel, licite et matériel ou moral. L'intérêt général n'est pas un intérêt propre. L'intérêt doit s'apprécier en l'espèce de manière extrêmement restrictive, puisqu'il s'agit ici d'une exception aux règles constitutionnelles qui reposent sur la présomption que la population a conféré

mandat à ses représentants pour édicter des lois en son nom, conformément au système de la décision majoritaire.

S'agissant de l'existence d'un intérêt personnel, le requérant doit se trouver dans une relation de droit déterminée par rapport à l'acte entrepris, ce qui exclut l'"action populaire".

L'intérêt est direct lorsqu'il existe un lien de causalité directe entre le préjudice subi et la mesure querellée.

L'intérêt actuel fait défaut lorsque l'intérêt du requérant revêt un caractère purement potentiel.

A.4.2.1. C'est à tort -dit le Conseil des Ministres- que Monsieur STORME et consorts allèguent qu'ils ont un intérêt personnel et direct à attaquer une loi qui règle l'exercice de leur droit de vote. L'élément incriminé de la loi ne règle pas l'exercice même du droit de vote, mais crée uniquement une répartition des sièges qui est préjudiciable à l'estime des requérants. L'intérêt personnel, direct et actuel fait défaut. Aucun élément du dossier ne fait apparaître que les requérants sont ou seront candidats ou candidats suppléants, ni que la clé de répartition compromet effectivement leurs droits à un mandat politique. L'intérêt, à supposer qu'il y en ait un, revêt un caractère purement potentiel et n'est donc nullement actuel. La clé de répartition qui, eu égard aux chiffres de population, attribuerait à la voix des électeurs du collège électoral néerlandais un poids moindre qu'à la voix des électeurs du collège électoral français fait surgir tout au plus un intérêt moral, lequel doit encore être nuancé à la lumière du contexte supranational des élections. Cet intérêt moral existe toutefois alors de manière collective dans le chef de tous les membres de ce collège électoral. Les requérants ne peuvent pas en tant qu'individus agir en vue de la protection de l'intérêt général au simple motif que leur intérêt personnel en constitue un élément. Il n'est en effet pas établi qu'il existe un lien concret et individualisé entre les requérants et la disposition législative incriminée par eux.

A.4.2.2. Un raisonnement identique s'impose selon le Conseil des Ministres en ce qui concerne le recours de Monsieur PAULI. Celui-ci fait uniquement valoir que ses chances d'être élu sont devenues moins grandes suite à la répartition des sièges. Il s'agit d'un intérêt purement potentiel et donc pas actuel. Le requérant doit démontrer de manière concrète qu'après l'annulation de la loi incriminée, ses chances d'être élu augmenteront compte tenu du fait qu'il ne participe auxdites élections qu'en qualité de candidat suppléant.

A.4.2.3. Il convient de formuler des réserves plus nettes encore, en ce qui concerne l'intérêt de Monsieur ANNEMANS. Celui-ci est membre de l'assemblée législative qui a adopté la loi incriminée. Il n'a en tout état de cause aucun intérêt fonctionnel. Un même raisonnement s'impose pour ce qui est de l'intérêt individuel. Si l'on devait accorder un droit d'action individuel aux membres de l'assemblée législative, on passerait outre aux règles essentielles d'un processus décisionnel démocratique, lequel est basé sur le principe de la décision majoritaire, et l'on méconnaîtrait en outre l'article 2, 3°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, qui n'attribue cette compétence d'action qu'aux présidents des assemblées législatives à la requête de deux tiers de leurs membres. Les membres de ces assemblées ne détiennent par conséquent aucun droit d'action du chef de l'article 2, 2°.

A.4.2.4. Le "préjudice grave difficilement réparable" exigé par la loi organique pour l'introduction d'une demande de suspension implique un préjudice personnel, direct, actuel et sérieux. La simple référence à un possible préjudice pour l'ensemble de la communauté de l'Etat ne suffit donc pas.

Le préjudice grave invoqué par Monsieur STORME et consorts et par Monsieur ANNEMANS est d'ailleurs totalement étranger au grief unique qu'ils invoquent à l'encontre des dispositions législatives incriminées.

A.4.3. Dans la quatrième partie de son mémoire, le Conseil des Ministres analyse la demande de suspension.

A.4.3.1. Il résulte de la jurisprudence de la Cour que les deux conditions de suspension - moyens sérieux et préjudice grave difficilement réparable du fait de l'exécution immédiate- sont cumulatives. C'est aux requérants qu'il incombe d'apporter la preuve que les deux conditions sont remplies, et ce à partir de faits concrets. L'exigence d'un intérêt implique que le préjudice grave doit affecter les requérants eux-mêmes de manière personnelle, réelle et actuelle. Aucun des requérants n'indique des faits concrets dont apparaîtrait un tel préjudice. Le préjudice invoqué par Messieurs PAULI et ANNEMANS disparaît en cas d'annulation de la loi querellée. Le préjudice mentionné par Monsieur STORME et consorts n'est pas personnel.

A.4.3.2. La Cour doit mettre en balance le préjudice qui, aux yeux des requérants, résulterait de l'application immédiate de la loi et le préjudice que les autres parties subiraient en cas de suspension. Une suspension intégrale de la loi signifierait purement et simplement que les élections européennes du 18 juin prochain ne pourraient pas avoir lieu en Belgique. Les partis politiques consacrent dès à présent à ces élections une attention particulière qui ne fera que croître dans les prochaines semaines et dans les prochains mois. De manière concrète, la suspension de la loi signifierait la suspension de la démocratie parlementaire européenne dans l'un des Etats membres.

On obtient le même résultat si l'on suspend uniquement l'article 10, alinéa 1er, deuxième phrase. Il ne serait en effet plus possible d'encre introduire des listes valables de candidats le 21 et le 22 avril prochains puisque personne ne saurait combien de candidats doivent être présentés. En outre, une bonne partie de l'énergie et des moyens financiers dont il est question a déjà effectivement été dépensée.

A.4.3.3. Le cadre légal supranational contraint en tout état de cause la Belgique à organiser les élections entre le 15 et le 18 juin prochains.

Les dispositions de la loi qui ne font qu'exécuter la norme supranationale doivent être laissées en dehors de la procédure de suspension et d'annulation. Seule resterait alors en théorie la répartition numérique des sièges prévue à l'article 10. Etant donné toutefois qu'il est impossible, ainsi qu'il a déjà été démontré, de tenir des élections avec un article 10 suspendu, la suspension de cette disposition implique en fait qu'en ce qui concerne la Belgique, la décision du Conseil des Communautés européennes du 26 juillet 1988 se trouve elle aussi suspendue. Il est permis de se demander si la Cour est compétente pour ce faire. On n'aperçoit d'ailleurs pas nettement quelles seraient les conséquences qu'une suspension entraînerait en dehors de la Belgique. Une application stricte de la règle qui prévoit que les élections doivent avoir lieu dans le même laps de temps dans tous les pays implique que les élections ne pourraient alors avoir lieu dans les autres Etats membres. Et si elles y étaient effectivement organisées, la question se poserait de savoir dans quelle mesure le Parlement européen pourrait valablement être constitué et fonctionner.

A.4.4. Dans une cinquième partie de son mémoire, le Conseil des Ministres formule des considérations au fond, et notamment à la lumière de la condition en vertu de laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués à l'appui des demandes de suspension.

A supposer même qu'il fût d'application en l'espèce, le principe d'égalité doit encore faire l'objet d'une approche nuancée dans la présente affaire.

Ni l'article 6 de la Constitution ni l'article 14 de la C.E.D.H. n'interdisent une différence de traitement pour autant que celle-ci repose sur une évaluation objective des circonstances de fait et que sur la base de l'intérêt général cette différence de traitement permette d'atteindre un équilibre véritable

entre la protection des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis. L'inégalité de traitement alléguée touche tous les électeurs du collège électoral néerlandais, c'est-à-dire une catégorie identifiable de manière objective. L'inégalité de traitement repose sur une des lignes de force du droit constitutionnel de l'Etat décentralisé et régionalisé actuel. La règle de la majorité pure et simple sur laquelle est assis, dans un Etat unitaire, le fonctionnement d'un régime parlementaire a été complétée par le principe d'une représentation proportionnelle des communautés linguistiques. Les restrictions au principe d'égalité imposées, en vue de l'affermissement ou du maintien de la cohabitation harmonieuse des communautés linguistiques, à des personnes relevant d'une catégorie identifiable de manière objective sont légitimes, y compris selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les dérogations à la règle de la proportionnalité en matière de représentation sont inhérentes au système fédéral. L'inégalité de fait du poids d'une voix individuelle découle en Belgique du régime de la représentation proportionnelle corrigée qui y est appliqué.

Il n'existe pas encore sur le plan européen de répartition des sièges qui soit proportionnelle, ainsi qu'en témoigne l'attribution d'un nombre égal de sièges aux grands Etats membres et d'un nombre minimum de sièges au plus petit Etat. Tant la réglementation nationale que la réglementation supranationale sont provisoires. S'agissant du niveau national, la problématique relève de la troisième phase de la réforme de l'Etat.

A.4.5. Le Conseil des Ministres conclut dès lors que la demande de suspension de la loi incriminée doit être déclarée irrecevable, inadmissible et à tout le moins infondée.

Sur la recevabilité

B.1. Il résulte de l'article 21 de la loi spéciale organique du 6 janvier 1989 qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a déjà été introduit.

La demande de suspension est dès lors subordonnée au recours en annulation. En outre, l'article 20 de la même loi spéciale organique prévoit que la suspension ne peut être décidée que "si des moyens sérieux sont invoqués...".

La Cour ne peut se pencher sur les moyens, fût-ce de manière sommaire, s'il n'a pas été préalablement établi que le recours est recevable.

Il découle de ce qui précède que la question de la recevabilité du recours en annulation, et notamment de l'existence de l'intérêt légalement requis pour l'introduire, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

I. En ce qui concerne la recevabilité des moyens invoqués

B.2. Le Conseil des Ministres soutient d'abord que les requêtes en annulation sont irrecevables parce que le grief invoqué à l'égard de l'article 10, alinéa 2, de la loi attaquée n'est pas fondé sur les articles 6 et 6bis de la Constitution mais bien et exclusivement sur les articles 47, 48 et 49 de celle-ci; qu'il soutient ensuite que le moyen invoqué par le requérant PAULI s'analyse en une critique à l'égard de l'article 48, dernier alinéa, de la Constitution et ne présente aucun rapport avec le principe d'égalité inscrit aux articles 6 et 6bis, en sorte que le moyen est lui aussi irrecevable.

Il appartiendra à la Cour de décider, à l'occasion de l'examen du fond de l'affaire, si les articles 6 et 6bis de la Constitution trouvent à s'appliquer en l'espèce. La recevabilité de l'exception ne peut être examinée indépendamment du fond.

II. En ce qui concerne l'intérêt des parties requérantes dans le cadre de la demande de suspension

B.3. La Constitution et la loi spéciale imposent la condition d'intérêt; il en résulte que l'action populaire n'est pas admissible. L'intérêt requis n'existe que dans le chef de toute personne dont la situation juridique pourrait être directement affectée par la norme attaquée.

En l'espèce, la loi attaquée se rapporte au droit de vote. Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative.

Tout électeur ou tout candidat a un intérêt à demander l'annulation des dispositions de ladite loi électorale susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature.

Les parties requérantes justifient dès lors de l'intérêt légalement requis.

Sur la demande de suspension

B.4. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1^o des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2^o l'exécution immédiate de la loi attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Comme ces deux conditions sont cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite entraîne le rejet de la demande de suspension.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose en outre :

"La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

B.5.1. Le requérant ANNEMANS écrit :

"En effet, si cette loi devait produire ses effets, cela ferait naître un préjudice grave difficilement réparable dans le chef des membres du collège électoral néerlandais. Au cas, en effet, où la loi ne serait pas suspendue, des députés européens seraient élus en Belgique, avec tous les frais et efforts inutiles que cela implique, alors que de toute façon il faudrait annuler ces élections, conformément à la requête en annulation du requérant.

En tout état de cause, les intérêts du requérant tels qu'exposés dans sa requête en annulation seraient lésés de manière pratiquement irréparable".

La référence à la requête en annulation porte manifestement sur la phrase suivante :

"Comme membre du collège électoral néerlandais, je serai en effet lésé dans mes intérêts, ma voix ayant moins d'effet que celle des membres de l'autre collège".

B.5.2. Sous l'intitulé "Motifs particuliers de suspension", le requérant PAULI fait valoir ce qui suit :

"Attendu qu'en réalité le Parlement belge était d'accord sur le caractère inéquitable de la répartition des sièges;

Attendu qu'une organisation des prochaines élections européennes consoliderait la sous-représentation des membres du collège électoral néerlandais pour 4 ans et ce, justement à un moment crucial (...1992...) dans l'évolution européenne;

Attendu que, il y a 4 ans déjà, une répartition non discriminatoire des sièges avait été envisagée, en vain, si bien qu'il s'est avéré que seul le contrôle judiciaire peut remettre le législateur sur le droit chemin".

B.5.3. Les requérants STORME et consorts, après avoir donné un aperçu de toutes les opérations électorales, concluent comme suit :

"Il apparaît ainsi que l'exécution immédiate de la loi est de nature à provoquer une vague - unique - d'activités s'accompagnant d'énormes dépenses d'argent et d'énergie. Une annulation ultérieure de la loi rendrait inutiles tous ces efforts et causerait ainsi un "préjudice grave".

Ce préjudice serait en outre "difficilement" (ou pas du tout) "réparable", puisqu'aussi bien l'organisation de nouvelles élections ne supprimerait pas le préjudice subi, mais imposerait au contraire de nouveaux efforts.

L'exécution immédiate de la loi attaquée est dès lors de nature à causer un préjudice grave difficilement réparable".

B.6. Ainsi, les différents requérants soulignent-ils qu'en l'absence de suspension, les élections pour le Parlement européen auront lieu le 18 juin 1989, ce qui occasionnerait, selon eux, un "préjudice grave difficilement réparable", parce que, pour les uns, les membres du collège électoral néerlandais seraient sous-représentés au Parlement européen et parce que, pour les autres, si la demande en annulation était ultérieurement accueillie, il faudrait procéder à de nouvelles élections, ce qui impliquerait nombre d'efforts et de dépenses inutiles.

B.7. Quant au préjudice invoqué découlant d'une prétendue sous-représentation au Parlement européen, il n'est pas difficilement réparable puisqu'un arrêt d'annulation éventuel impliquerait précisément que le préjudice visé soit réparé le plus rapidement possible par de nouvelles élections. Par ailleurs, la suspension n'aurait pas pour effet de faire disparaître ledit préjudice entre le moment de la suspension et la date des nouvelles élections, mais l'aggraverait au contraire au cours de cette période en raison de l'absence complète de représentation pendant ce temps-là.

Quant au préjudice invoqué résultant des dépenses et efforts inutiles qu'impliqueraient de nouvelles élections, la Cour constate qu'aucun des requérants n'apporte le moindre élément concret susceptible de faire apparaître qu'il s'agit d'un préjudice grave et difficilement réparable au sens de l'article 20 de la loi organique de la Cour d'arbitrage. Un acte qui peut être intégralement répété, même au prix de certains frais et efforts et à condition que ceux-ci ne soient pas exorbitants, est, par essence, un acte réparable.

Le fait que les dépenses d'argent et d'énergie qu'impliquent une élection risquent de devoir être consenties à nouveau, longtemps avant le terme normal de la législature, n'a rien d'extraordinaire en régime de démocratie parlementaire. L'on ne peut qualifier de préjudice grave la dépense renouvelée

qui en résulte pour la collectivité ni les prestations à fournir une nouvelle fois par tous les citoyens impliqués dans les différentes opérations rappelées ci-dessus.

B.8. Sans devoir se prononcer sur la question de savoir si la possibilité de demander la suspension d'une loi entreprise n'est accordée aux parties requérantes qu'en vue de la seule protection de leurs intérêts propres, la Cour constate que la condition légale suivant laquelle l'exécution immédiate de la loi attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable n'étant pas remplie, il n'y a pas lieu d'examiner l'autre condition suivant laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués.

Les demandes de suspension ne peuvent donc être accueillies.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette les demandes de suspension de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 avril 1989.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA