

Numéro du rôle : 2027
Arrêt n° 25/2002 du 30 janvier 2002

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 3, 7 et 9 de la loi du 26 juin 2000 visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen, introduit par P. D'Hoker.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 septembre 2000 et parvenue au greffe le 11 septembre 2000, P. D'Hoker, demeurant à 9850 Nevele, Biebuyckstraat 14, a introduit un recours en annulation des articles 3, 7 et 9 de la loi du 26 juin 2000 visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen (publiée au *Moniteur belge* du 14 juillet 2000), première édition, avec errata au *Moniteur belge* du 4 août 2000).

Par la même requête, il a également été introduit une demande de suspension des dispositions légales précitées. Par arrêt n° 110/2000 du 31 octobre 2000 (publié au *Moniteur belge* du 8 février 2001), la Cour a rejeté cette demande de suspension.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 11 septembre 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 octobre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 octobre 2000.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 31 janvier 2001.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 16 février 2001.

Par ordonnances des 28 février 2001 et 28 juin 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 8 septembre 2001 et 8 mars 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 20 mars 2001 et 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 30 mai 2001, le président H. Boel a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 juin 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 31 mai 2001.

A l'audience publique du 20 juin 2001 :

- ont comparu :

. P. D'Hoker, en personne;

. Me M. Gelders, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. P. D'Hoker demande, en sa qualité de citoyen belge, l'annulation des articles 3, 7 et 9 de la loi du 26 juin 2000, en particulier en ce qui concerne l'attribution de voix aux candidats tenant compte de leur ordre de présentation sur la liste du parti pour lequel ils sont candidats aux élections provinciales et communales.

A.1.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours n'est pas recevable, faute d'un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées : en cas d'annulation, l'ancienne règle serait en effet applicable, en vertu de laquelle les votes exprimés en case de tête (votes de liste) sortissent leur plein effet et ne sont donc pas réduits de moitié, ce qui, du point de vue du requérant, est plus défavorable.

A.1.3. Dans son mémoire en réponse, le requérant réagit comme suit à l'exception soulevée : « on interprète ici les choses en ce sens que l'introduction d'un recours en annulation ne serait qu'une introduction d'un recours en annulation. Que le ou les articles incriminés ne pourraient pas être contestés pour eux-mêmes dans le cadre d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution ».

Quant au fond

Position du requérant

A.2.1. P. D'Hoker considère que les dispositions attaquées sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il allègue que le vote qu'il exprime lors des élections « n'a pas la même valeur, au niveau de l'apport de fait, selon que l'influence du ' vote de liste ' s'applique ou non ».

Il prend l'exemple d'un deuxième candidat ayant recueilli 182 voix de préférence et d'un troisième ayant recueilli 183 voix de préférence. Dans l'hypothèse où 2 voix de liste sont encore à attribuer, le deuxième candidat sera élu à la place du troisième. Dans le cas d'un véritable droit de vote général simple, le troisième candidat serait élu puisqu'il a recueilli davantage de suffrages. Selon le requérant, cet exemple prouve qu'un candidat qui ne peut bénéficier des votes de liste, à cause de son classement sur la liste, n'obtient pas des chances égales.

Selon le requérant, ceci n'est pas seulement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution mais méconnaît aussi la « volonté de l'électeur » dont il est question dans les articles « 61, 67.1, 67.2, 116 et 162.1 » de la Constitution.

Il y a en outre, selon lui, une infraction flagrante à l'article 64 de la Constitution et, en particulier, à la règle selon laquelle aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise. Il dénonce le fait qu'en instaurant le « vote de liste », on introduit une « opération électorale indirecte » et que l'ordre des candidats sur la liste, qui est en fait neutre, est transformé en une condition supplémentaire d'éligibilité en raison de « l'attribution selon le mode dévolutif », ainsi qu'il ressort de l'exemple précité.

P. D'Hoker fait observer que l'attribution des bulletins de vote aux candidats dans l'ordre de présentation sur la liste a lieu avant que les élus aient été désignés. Si cette attribution avait lieu après que les candidats ont été classés suivant le nombre de voix de préférence recueillies, il n'y aurait pas d'inconstitutionnalité, parce que les votes de liste n'auraient alors aucune influence sur leur classement mais seulement sur le chiffre d'éligibilité des listes respectives. « En d'autres termes, ceux qui émettent alors un vote de liste ne se déclarent plus d'accord avec l'ordre de présentation établi par le parti mais se déclarent alors d'accord avec l'ordre résultant du résultat du vote de l'ensemble des électeurs de cette liste déterminée. » Ceci est alors effectivement conforme à la Constitution, selon le requérant.

A.2.2. P. D'Hoker soutient encore que les dispositions en cause sont également contraires à l'article 61 de la Constitution, qui dispose que les membres de la Chambre des représentants sont élus directement.

Il donne l'exemple d'une élection où trois partis ont recueilli chacun 500 votes de liste. Le premier parti obtient 2 sièges, le deuxième, 3 et le troisième, 6. Selon ses calculs, le premier parti a 500 votes de liste à répartir ($500 \times 2 : 2$), le deuxième 750 ($500 \times 3 : 2$) et le troisième 1.500 ($500 \times 6 : 2$). « Cet exemple démontre incontestablement que plus une liste obtient de sièges, plus l'influence des partis pèse sur le résultat des élections et sur l'attribution des sièges. Il s'agit là d'une inégalité manifeste. » Selon le requérant, l'exemple démontre que, par rapport à la réglementation antérieure, la nouvelle loi accroît encore l'influence des partis sur le résultat électoral et l'attribution des sièges.

A.2.3. Le requérant souligne, pour terminer, un avantage supplémentaire des élections sans influence du vote de liste. Pour lui, il est souhaitable que les élus soient le reflet des rapports sociaux et des sous-groupes, et notamment des femmes. La participation de ces sous-groupes est actuellement entravée par l'influence des partis. Ce n'est qu'en supprimant l'effet dévolutif du vote de liste que les divers sous-groupes auront réellement leur chance et que l'électeur pourra exprimer sa volonté en toute liberté, dans un cadre légal. « C'est donc uniquement le classement dans l'ordre décroissant du nombre de votes de préférence recueillis qui est susceptible de déterminer l'ordre d'éligibilité. »

Position du Conseil des ministres et réactions du requérant à propos de celle-ci

A.3.1. Le Conseil des ministres dresse un aperçu de la législation relative aux élections provinciales et communales, spécialement en ce qui concerne l'effet dévolutif des votes de liste.

Il déclare que l'électeur peut exprimer soit un vote de liste soit un ou plusieurs votes de préférence. « Si l'électeur adhère à l'ordre de présentation des candidats de la liste de son choix, il l'exprime seulement par un vote de liste. » « Si l'électeur souhaite modifier l'ordre de présentation des candidats de la liste de son choix, il émet un ou plusieurs votes nominatifs (ou 'votes de préférence') [...]. » Lorsque l'électeur exprime à la fois un vote de liste et un ou plusieurs votes de préférence, le vote de liste est considéré comme inexistant.

A.3.2. P. D'Hoker réplique que la conception du Conseil des ministres selon laquelle l'électeur qui exprime un vote de liste marque son accord sur l'ordre de présentation des candidats est contraire à l'article 64 de la Constitution : l'électeur qui exprime un vote de liste s'en remet au résultat de cette liste, mais rien de plus. Le requérant souligne que la possibilité de « panacher » qui existait antérieurement (voter sur plusieurs listes) a été supprimée au bénéfice d'un vote en faveur des partis.

A.4.1. Le Conseil des ministres explique le déroulement des opérations électorales. Après le dépouillement du scrutin, le chiffre électoral est établi pour chaque liste, en comptant le nombre total de bulletins de vote émis en faveur de celle-ci (tant les votes de liste que les votes de préférence). Les chiffres électoraux sont divisés respectivement par 1, 1,5, 2, 2,5, 3, 3,5, etc. conformément au système « Imperiali ». Chaque liste se voit attribuer autant de sièges que son chiffre électoral a fourni de quotients égaux ou supérieurs au dernier quotient utile.

A.4.2. Le requérant constate que c'est le système « Imperiali » qui est utilisé pour les élections communales, contrairement au système « D'Hondt » utilisé pour les élections des Chambres législatives fédérales, ce qui ne favorise pas la transparence. Il fait observer que le premier système favorise les partis les plus grands.

A.5.1. Le Conseil des ministres explique que lorsqu'il y a plus de candidats que de sièges pour une liste donnée, il doit être tenu compte du nombre de voix obtenu pour déterminer l'ordre des élus. Antérieurement, tous les votes de liste étaient attribués aux candidats suivant l'ordre de leur présentation sur la liste. Depuis l'entrée en vigueur de la loi attaquée, les votes de liste ne sont attribués, pour les élections provinciales et communales, qu'à concurrence de la moitié du total de ceux-ci. En réduisant de moitié l'effet dévolutif des votes de liste, le législateur a voulu diminuer le poids du vote de liste, de manière que l'influence du vote nominal soit accrue. Le Conseil des ministres explique dans le détail et par des exemples comment les votes de liste sont attribués aux candidats dans l'ordre de leur présentation, compte tenu du « chiffre d'éligibilité » (chiffre électoral multiplié par le nombre de sièges obtenus, divisé par le nombre de sièges obtenus plus 1).

A.5.2. Le requérant réplique que l'usage systématique de l'expression « les votes de liste attribués seulement à concurrence de la moitié du total de ceux-ci » est une tromperie consciente et organisée pour détourner l'attention du mode de calcul utilisé.

A.6.1. Le Conseil des ministres déclare pouvoir démontrer que la volonté de l'électeur n'est nullement limitée de manière injustifiée par l'attribution, dans l'ordre de présentation de la liste, des voix provenant du « réservoir » des votes de liste. Autrement dit, la volonté de l'électeur n'est nullement limitée d'une manière qui serait contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.6.2. Le requérant se demande qui déterminera si « l'électeur n'est nullement limité de manière injustifiée » et si « un peu faux n'est pas faux ». Selon lui, des principes constitutionnels sont ici subordonnés à des intérêts purement partisans.

A.7.1. Le Conseil des ministres déclare que les catégories de personnes à propos desquelles une inégalité est alléguée doivent être comparables. C'est le cas en l'espèce : il s'agit en effet de personnes qui se trouvent totalement dans la même situation, étant donné qu'elles sont candidates sur la liste d'un même parti politique pour les élections provinciales et communales.

Selon le Conseil des ministres, l'ordre de présentation des candidats sur la liste constitue un critère objectif de distinction pour l'attribution des voix provenant du « réservoir » des votes de liste.

A.7.2. Pour la partie requérante, la thèse du Conseil des ministres va totalement à l'encontre de l'article 64 de la Constitution.

A.8.1. Le Conseil des ministres soutient que l'objectif principal qui fonde la distinction contestée est lié à la plate-forme idéologique d'un parti. La direction du parti décide alors qui est le plus à même d'exprimer cette plate-forme, ce qui se traduit par le classement des candidats. Compte tenu de l'effet dévolutif des votes de liste, limité à la moitié des votes de liste exprimés, le parti peut orienter quelque peu l'élection de candidats déterminés.

Le vote en case de tête offre également la possibilité à l'électeur de se rallier à une idéologie déterminée plutôt qu'à une personne ou à une autre. Il en est d'autant plus ainsi lorsque l'électeur ne connaît pas personnellement les candidats d'un parti.

A.8.2. P. D'Hoker réplique qu'il existe déjà toute une série de possibilités pour les partis d'exprimer leur doctrine.

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, la distinction instaurée contribue de manière adéquate à atteindre l'objectif précité. En pratique, les premiers candidats sur la liste sont quasiment toujours élus. Le parti a donc bien une certaine influence sur la composition de son futur groupe, étant donné qu'il peut partiellement déterminer qui sera élu.

A.9.2. Le requérant souligne que l'attribution de suffrages provenant des votes de liste constitue, selon le Conseil des ministres, un moyen efficace pour influencer les élections. « On ne saurait imaginer description plus claire d'une infraction à l'article 64 de la Constitution. Il y a dès lors contradiction avec le principe d'égalité tel qu'il figure aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

A.10.1. Le Conseil des ministres affirme qu'il existe un rapport raisonnable entre les moyens utilisés et l'objectif poursuivi.

L'électeur connaît les effets du vote en case de tête et c'est donc volontairement qu'il adhère explicitement à l'ordre de présentation de la liste. Il n'y est pas obligé et peut au contraire modifier l'ordre de présentation en attribuant des votes de préférence. Le poids effectif de la voix de préférence est fonction du nombre d'autres électeurs qui émettent un vote en case de tête.

Le Conseil des ministres fait observer que la Cour ne juge pas si la mesure législative est opportune ou souhaitable ni ne vérifie si d'autres mesures permettraient d'atteindre l'objectif poursuivi. Les mesures de rechange suggérées par le requérant, à savoir la suppression de l'effet dévolutif du vote de liste ou l'attribution des votes de liste après que les candidats ont été classés suivant l'ordre du nombre de voix de préférence obtenues, sont sans objet pour la décision de la Cour.

A.10.2. Le requérant répond qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'apprécier le caractère opportun ou souhaitable mais seulement de constater qu'un texte de loi n'est pas conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le législateur doit agir dans le cadre des règles constitutionnelles existantes. Des dérogations qui visent uniquement à renforcer les partis au lieu de l'intérêt général doivent être réprochées.

A.11.1. Le Conseil des ministres souligne que la procédure d'attribution des votes de liste est maintenue, mais que ces votes ne sont plus attribués qu'à concurrence de la moitié. Il souligne également que lorsque l'électeur exprime, sur une même liste, un vote de liste et des votes de préférence, le bulletin de vote n'est pas nul mais il est alors donné priorité aux voix de préférence.

Le Conseil des ministres fait encore observer qu'il ressort d'une étude récente que les électeurs, lors des élections communales, usent principalement du vote de préférence et que ceci sera probablement encore davantage le cas, suite à la réduction de moitié de l'effet dévolutif du vote de liste.

A.11.2. Le requérant constate que davantage de votes de préférence sont exprimés, lors des élections communales, en raison de la plus petite distance sociale entre l'électeur et les candidats. Pour lui, l'attribution des votes de liste est en fait superflue. Les partis politiques ont pour mission de réduire la distance sociale ou d'accroître la participation de l'électeur, au lieu de maintenir cette grande distance sociale par des manipulations inconstitutionnelles des votes de liste.

A.12.1. En ordre extrêmement subsidiaire, le Conseil des ministres demande à la Cour de tenir compte du caractère évolutif de la législation attaquée.

Il renvoie à l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999, dans lequel il est dit : « Dans le système électoral actuel, le vote en case de tête privilégie les candidats qui occupent les meilleures places sur la liste. Cet effet dévolutif du vote en case de tête enlève au citoyen une part de sa faculté de choix et de son pouvoir de contrôle. »

Le Conseil des ministres fait observer que l'effet dévolutif du vote en case de tête existe déjà depuis l'entrée en vigueur de la loi électorale provinciale et communale et que le législateur était d'avis qu'il n'était pas souhaitable de supprimer d'un seul coup l'influence limitée que les partis ont encore sur la désignation des élus (probables). Un amendement visant à supprimer l'attribution des votes de liste n'a pas été accepté.

A.12.2. Le requérant constate que le Conseil des ministres, en citant le passage précité de l'accord de gouvernement, reconnaît incontestablement que l'effet dévolutif du vote de liste est contraire à la Constitution. Il ressort de l'accord de gouvernement que la volonté de supprimer cette inconstitutionnalité est présente.

- B -

Objet du recours

B.1. Le requérant demande l'annulation partielle des articles 3, 7 et 9 de la loi du 26 juin 2000 visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen.

L'article 3 fait partie du chapitre II de cette loi, qui contient les modifications apportées à la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

L'article 3 de la loi du 26 juin 2000 dispose (les dispositions attaquées figurent en italiques) :

« A l'article 21 de la même loi, remplacé par la loi ordinaire du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

1° le § 1er est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 1er. Lorsque le nombre des candidats d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus.

Lorsque le premier de ces nombres est supérieur au second, les sièges sont conférés aux candidats dans l'ordre décroissant du nombre de voix qu'ils ont obtenues. En cas de parité de voix, l'ordre de présentation prévaut. *Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal de district procède à l'attribution individuelle aux candidats de la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation. Cette moitié s'établit en divisant par deux le produit résultant de la multiplication du nombre des bulletins marqués en tête de liste, visés à l'article 9quinquies, § 3, alinéa 2, 1°, par le nombre des sièges obtenus par cette liste.*

L'attribution visée à l'alinéa précédent se fait d'après un mode dévolutif. Les bulletins à attribuer sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour atteindre le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste. L'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable, au deuxième candidat, puis au troisième, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, telle qu'elle est déterminée à l'alinéa précédent, soit épuisée.

Le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste s'obtient en divisant par le nombre des sièges revenant à la liste, majoré d'une unité, le produit résultant de la multiplication du chiffre électoral de la liste, tel qu'il est déterminé à l'article 18bis, par le nombre des sièges attribués à celle-ci.

Lorsque le nombre des candidats d'une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent, ces candidats sont tous élus et les sièges en surplus sont attribués conformément à l'article 19, § 2, alinéa 4. »;

2° il est inséré un § 1erbis (nouveau), rédigé comme suit :

‘ § 1erbis. Les éventuelles décimales du quotient que l'on obtient d'une part, en effectuant l'opération visée au § 1er, alinéa 2, et d'autre part, en effectuant l'opération visée au § 1er, alinéa 4, sont arrondies à l'unité supérieure, qu'elles atteignent ou non 0,50. »;

3° le § 2 est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 2. Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus conformément au § 1er, les candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, ou, en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite.

Préalablement à leur désignation, le bureau principal de district, ayant désigné les élus, procède à une nouvelle attribution individuelle aux candidats non élus de la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, telle qu'elle est déterminée au § 1er, alinéa 2, cette attribution se faisant de la même manière que pour la désignation des élus, mais en commençant par le premier des candidats non élus, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote. ».

Les articles 7 et 9 figurent au chapitre III de la loi, lequel contient des modifications à la loi électorale communale coordonnée le 4 août 1932.

L'article 7 dispose (les dispositions attaquées figurent en italiques) :

« L'article 57 de la même loi, modifié par la loi du 5 juillet 1976, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 57. Lorsque le nombre des candidats d’une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus.

Lorsque le premier de ces nombres est supérieur au second, les sièges sont conférés aux candidats dans l’ordre décroissant du nombre de voix qu’ils ont obtenues. En cas de parité de voix, l’ordre de présentation prévaut. *Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal procède à l’attribution individuelle aux candidats de la moitié du nombre des votes favorables à l’ordre de présentation. Cette moitié s’établit en divisant par deux le produit résultant de la multiplication du nombre des bulletins marqués en tête de liste, visés à l’article 50, § 1er, alinéa 2, 1°, par le nombre des sièges obtenus par cette liste.*

L’attribution visée à l’alinéa précédent se fait d’après un mode dévolutif. Les bulletins à attribuer sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour atteindre le chiffre d’éligibilité spécifique à chaque liste. L’excédent, s’il y en a, est attribué dans une mesure semblable, au deuxième candidat, puis au troisième, et ainsi de suite, jusqu’à ce que la moitié du nombre des votes favorables à l’ordre de présentation, telle qu’elle est déterminée à l’alinéa précédent, soit épuisée.

Le chiffre d’éligibilité spécifique à chaque liste s’obtient en divisant par le nombre des sièges attribués à la liste, majoré d’une unité, le produit résultant de la multiplication du chiffre électoral de la liste, tel qu’il est déterminé à l’article 55, par le nombre des sièges attribués à celle-ci.

Lorsque le nombre de candidats d’une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent, ces candidats sont tous élus et les sièges en surplus sont attribués conformément à l’article 56, alinéa 3. ’ ».

L’article 9 dispose (les dispositions attaquées figurent en italiques) :

« L’article 58 de la même loi, modifié par la loi ordinaire du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 58. Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus conformément à l’article 57, les candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, ou en cas de parité de voix, dans l’ordre d’inscription au bulletin de vote, sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite.

Préalablement à leur désignation, le bureau principal, ayant désigné les élus, procède à une nouvelle attribution individuelle aux candidats non élus de la moitié du nombre des votes favorables à l’ordre de présentation, telle qu’elle est déterminée à l’article 57, alinéa 2, cette attribution se faisant de la même manière que pour la désignation des élus, mais en commençant par le premier des candidats non élus, dans l’ordre d’inscription au bulletin de vote. ’ ».

La loi du 27 décembre 2000 « complétant la loi du 26 juin 2000 visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen » (*Moniteur belge*, 24 janvier 2001, errata, 3 février 2001) ne contient aucune modification des dispositions présentement attaquées et n'a pas d'incidence sur l'actuel recours.

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le requérant se plaint, en sa qualité de citoyen belge, de ce que le poids de son vote est influencé par l'attribution des votes de liste aux candidats qui figurent en ordre utile à cette fin sur la liste du parti pour lequel ils sont candidats aux élections provinciales et communales.

B.2.2. Le Conseil des ministres excipe de l'irrecevabilité du recours au motif que le requérant n'a aucun intérêt à celui-ci. Le Conseil des ministres fait observer qu'en cas d'annulation des dispositions attaquées, le régime qui existait antérieurement sera à nouveau en vigueur, et qu'en vertu de ce régime, l'effet dévolutif des votes de liste joue pleinement et n'est donc pas réduit de moitié, ce qui, du point de vue du requérant, serait plus défavorable.

B.2.3. La loi attaquée se rapporte au droit de vote. Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur a un intérêt à demander l'annulation des dispositions de ladite loi électorale susceptibles d'affecter le poids de son vote.

La circonstance que l'effet dévolutif des votes de liste soit réduit de moitié et que celui-ci s'appliquerait à nouveau pleinement dans le cas d'une éventuelle annulation n'enlève rien à l'intérêt du requérant, qui peut espérer obtenir ainsi une nouvelle chance de voir réglée plus favorablement la situation qu'il dénonce.

B.2.4. La partie requérante justifie de l'intérêt requis.

Quant au fond

B.3.1. Le requérant invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles relatives au droit de vote et en particulier avec les articles 61, 64, 67, §§ 1er et 2, 116 et 162.

B.3.2. En tant que le moyen invite à un contrôle direct au regard des articles 61, 64, 67, §§ 1er et 2, 116 et 162 de la Constitution, indépendamment de la question de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de celle-ci, la Cour n'est pas compétente pour en connaître.

B.3.3. Même combiné avec l'allégation d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, l'argument pris de la violation des articles 61, 64, 67, §§ 1er et 2, et 116 de la Constitution n'est pas pertinent en l'espèce, étant donné que ces derniers articles ne concernent pas les élections provinciales et communales dont traitent les dispositions attaquées.

Par ailleurs, il n'est pas expliqué en quoi la réglementation attaquée pourrait violer les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec l'article 162 de celle-ci, lequel dispose que le législateur doit consacrer l'application du principe de l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux.

B.3.4. La Cour se limite par conséquent à un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. Le requérant soutient que les dispositions attaquées violent le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination en ce que les candidats qui ne peuvent bénéficier de l'effet dévolutif des votes de liste, en raison de leur place sur la liste, n'ont pas les mêmes chances d'être élus.

B.5. L'effet dévolutif des votes de liste conduit à une différence de traitement des candidats et, partant, des électeurs favorables à des candidats déterminés, en fonction de leur ordre de présentation sur la liste : leurs chances d'être élus ne dépendent pas uniquement du nombre de votes de préférence exprimés directement en leur faveur mais, le cas échéant, de leur place sur la liste.

B.6. En adoptant les dispositions attaquées, le législateur visait à « accorder plus de pouvoir au citoyen qui sera en mesure, mieux que ce n'est le cas actuellement, de déterminer qui le représentera pour assumer la défense de ses intérêts » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, Doc. 50 0666/003, p. 3). Tout comme le projet d'un système similaire pour les élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone, le projet qui est devenu le régime présentement attaqué tendait à :

« réduire de moitié l'impact des votes exprimés en case de tête en manière telle que la dévolution des sièges au sein d'une même liste se fera en tenant compte davantage du nombre de voix de préférence obtenues par les divers candidats de la liste. Une plus grande égalité de chances entre candidats en résultera et contribuera à réactiver le débat d'idées auquel aspire le citoyen. Suivant le système proposé, les votes de liste favorables à l'ordre de présentation continuent à être comptabilisés pour le calcul du chiffre électoral de la liste mais ne sont pris en considération qu'à concurrence de la moitié pour les opérations de dévolution des sièges entre les candidats de la liste » (*ibid.*, Doc. 50 0666/001, pp. 3-4, et Doc. 50 0667/001, p. 3).

Il ressort en outre des travaux préparatoires que la règle adoptée repose sur un compromis entre les partisans et les adversaires du système de dévolution des votes de liste (*ibid.*, Doc. 50 0666/003, pp. 8-11).

B.7. D'une part, la logique d'un système qui opte pour le suffrage universel peut inciter le législateur à donner un maximum d'influence à chaque électeur. D'autre part, l'adhésion au programme d'une liste peut être considérée comme un signe d'attention particulière aux problèmes politiques qui forment l'enjeu des élections.

Il appartient au législateur, dans les limites définies par la Constitution, de déterminer quand et comment les élections seront organisées. Il appartient seulement à la Cour de vérifier si le choix opéré par le législateur est ou non discriminatoire.

B.8. La différence de traitement dénoncée repose sur un critère objectif : la place occupée par les candidats sur la liste et l'attribution de la moitié des votes de liste, compte tenu du chiffre d'éligibilité en fonction du nombre de sièges obtenus par cette liste et compte tenu du nombre de votes de liste attribuables dont chaque candidat effectif et suppléant a besoin pour être élu.

Ce critère de distinction est pertinent au regard de l'objectif du législateur de diminuer l'influence des partis sur les chances des candidats.

Enfin, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés pour l'électeur car celui-ci a, en tout état de cause, la possibilité de s'exprimer par des votes nominatifs.

B.9. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel