

Numéros du rôle : 2653, 2657 et 2658
Arrêt n° 22/2004 du 4 février 2004

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, introduits par R. Duchatelet, B. De Wever, K. Van Hoorebeke et E. Beysen.

La Cour d'arbitrage,

composée du président A. Arts et du juge P. Martens, faisant fonction de président, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 5 et 6 mars 2003 et parvenues au greffe les 6 et 7 mars 2003, un recours en annulation de l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale (publiée au *Moniteur belge* du 10 janvier 2003) a été introduit par :

- R. Duchatelet, demeurant à 2100 Deurne, E. Van Steenbergelaan 52;
- B. De Wever, demeurant à 2600 Berchem, Neptunusstraat 78, et K. Van Hoorebeke, demeurant à 9840 De Pinte, Sparrenstraat 9;
- E. Beysen, demeurant à 2610 Wilrijk, Dr. Donnyplein 14.

Les demandes de suspension de la même norme ont été rejetées par les arrêts n^{os} 46/2003, 47/2003 et 48/2003 du 10 avril 2003, publiés au *Moniteur belge* du 28 juillet 2003 et du 4 août 2003.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2653, 2657 et 2658 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 26 novembre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me M. Storme, avocat au barreau de Bruxelles, pour B. De Wever, K. Van Hoorebeke et E. Beysen;
 - . Me P. Peeters, avocat au barreau d'Anvers, qui comparissait également *loco* Me B. Bronders, avocat au barreau de Bruges, et Me K. Winters *loco* Me J.-L. Jaspar, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

A.1.1. Les parties requérantes font valoir en premier lieu que la disposition attaquée, après sa suspension et son annulation partielles, instaure une différence de traitement entre les électeurs et candidats des circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, dans lesquelles il n'existe pas de seuil électoral, et les électeurs et candidats des autres circonscriptions électorales, dans lesquelles ce seuil électoral existe. Cette différence de traitement ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés si nécessaire - tout au moins selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2657 et 2658 - avec l'article 62 de la Constitution et avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.1.2. La partie requérante dans l'affaire n^o 2653 allègue en second lieu la violation des articles 10 et 11 de la Constitution à cause de « l'effet discriminatoire général du seuil électoral ».

Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2657 et 2658 font valoir, dans un second moyen, que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec son article 62, alinéa 2, et avec son article 63, §§ 2 et 3, et avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'un seuil électoral est instauré qui aura pour effet que, dans plusieurs circonscriptions électorales, pour l'élection de la Chambre des représentants, des partis ou des candidats n'obtiendront pas de siège, même s'ils atteignent le diviseur électoral découlant du système constitutionnel, alors que, dans d'autres circonscriptions électorales, d'autres partis ou candidats pourront obtenir un siège avec un nombre de voix similaire. L'article 63 de la Constitution n'autoriserait pas d'autre limitation de la proportionnalité que celle qui découle du découpage du pays en circonscriptions électorales. Il ne permettrait pas qu'il faille recueillir davantage de voix pour obtenir un siège dans une circonscription électoral donnée que dans une autre, excepté les légères différences inévitables qui résultent de l'attribution des sièges en fonction de l'excédent de population au sens de l'article 63, § 2.

A.2.1. Le Conseil des ministres considère que l'irrecevabilité manifeste des demandes de suspension à laquelle concluent les arrêts n^{os} 46/2003, 47/2003 et 48/2003 frappe, pour les mêmes raisons, les recours en annulation en tant qu'ils visent la différence de traitement entre les électeurs et candidats des circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, dans lesquelles il n'existe pas de seuil électoral pour les élections de la Chambre des représentants du 18 mai 2003, et les électeurs et candidats des autres circonscriptions électorales, dans lesquelles ce seuil électoral existe.

A.2.2. Le Conseil des ministres renvoie pour le surplus aux motifs de l'arrêt n^o 30/2003 et en déduit que l'instauration d'un seuil électoral ne viole nullement les articles 63, 64 et 68 de la Constitution, ni l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ces dispositions, serait non fondé.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'affaire n^o 2653 soutient que la différence de traitement alléguée entre les circonscriptions électorales est la conséquence directe de l'absence d'initiative du législateur. Les griefs porteraient donc sur l'instauration par le législateur d'un seuil électoral dans certaines circonscriptions électorales, alors que ce même législateur a laissé le système électoral inchangé dans certaines circonscriptions. La partie requérante observe en outre que le seuil électoral instauré a pour effet que la population germanophone de Belgique n'est *de facto* plus éligible au parlement fédéral.

Selon les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2657 et 2658, il est évident que la disposition attaquée, telle qu'elle a été partiellement annulée, est l'une des normes dont la Cour peut connaître en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Il s'agirait d'une nouvelle action portant sur un autre objet et non d'une demande de révision d'une décision portant sur une action antérieure ayant le même objet. Il n'existerait du reste aucune décision revêtue de l'autorité de la chose jugée concernant cette disposition, de sorte qu'il ne pourrait être question d'une révision.

A.3.2. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2657 et 2658 exposent, dans leur mémoire en réponse, que leur deuxième moyen ne porte pas sur un point de droit qui a déjà été tranché et est indissolublement lié à une décision de rejet, de sorte que l'autorité de la chose jugée de l'arrêt n^o 73/2003 n'y fait pas obstacle. La Cour, en particulier, n'aurait pas examiné la conformité de la disposition attaquée à l'article 63 de la Constitution

ou à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant au fond, elles considèrent que l'application de la disposition attaquée lors des élections du 18 mai 2003 a montré que la justification avancée pour le traitement inégal des candidats et des électeurs est erronée. Il ressort des résultats que le seuil électoral est discriminatoire, puisque des partis qui recueillent plus de voix que d'autres n'obtiennent pas ou obtiennent moins de sièges. Ceci est vrai, en particulier, pour la liste emmenée par la première partie requérante dans l'affaire n° 2657.

A.4.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres observe que la population germanophone est principalement présente dans les circonscriptions électorales de Liège et, dans une moindre mesure, du Luxembourg. D'une part, le seuil électoral réel est supérieur à 5 p.c. dans ces circonscriptions électorales, de sorte que le seuil électoral légal n'y a aucune influence; d'autre part, la représentation de la Communauté germanophone est garantie au parlement fédéral par l'article 67, § 1er, 5°, de la Constitution.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, la Cour s'est déjà prononcée sur le deuxième moyen, dans l'arrêt n° 73/2003. Quant au fond, le Conseil des ministres considère que l'article 63 de la Constitution n'est pas violé. Le nombre et le pourcentage de voix effectivement nécessaires pour être élu dans les différentes circonscriptions électorales diffèrent en fonction du nombre d'électeurs, du nombre de sièges à répartir dans la circonscription et du comportement électoral des électeurs. De même, le nombre total de voix recueillies par les différentes listes d'un parti politique dans l'ensemble des circonscriptions électorales ne sera pas nécessairement en relation directe avec le nombre total de sièges obtenus. Ceci ne résulte toutefois pas de ce que la représentation est assurée au niveau de la circonscription électoral, et non au niveau national.

- B -

B.1. L'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale dispose qu'il est inséré, dans le titre IV du Code électoral, un chapitre *IVbis* comprenant l'article 165*bis*, rédigé comme suit :

« CHAPITRE *IVbis*. - Disposition commune à la répartition des sièges pour l'élection de la Chambre des représentants, qu'il y ait ou non groupement de listes, et du Sénat

Art. 165*bis*. - Sont seules admises à la répartition des sièges :

1° pour l'élection de la Chambre des représentants :

a) les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription électorale, sans préjudice de ce qui est prévu aux b) et c) pour les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain;

b) les listes de candidats d'expression française qui ont obtenu dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur de l'ensemble de ces listes;

c) les listes de candidats d'expression néerlandaise et les listes de candidats qui ont obtenu dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et dans la circonscription électorale de Louvain, au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur de l'ensemble de ces listes.

2° pour l'élection du Sénat, les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur des listes présentées pour le collège électoral français ou le collège électoral néerlandais, selon le cas. »

B.2. Dans l'arrêt n° 30/2003 du 26 février 2003, la Cour a jugé que les conditions de la suspension étaient remplies en tant que les dispositions attaquées de la loi du 13 décembre 2002 « modifiant le Code électoral ainsi que son annexe » et de la loi du 13 décembre 2002 « portant diverses modifications en matière de législation électorale » portent sur l'organisation de l'élection de la Chambre des représentants dans les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain et sur l'apparement des listes francophones présentées dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et des listes déposées dans la circonscription électorale du Brabant wallon.

La Cour a par conséquent suspendu notamment l'article 16 de cette dernière loi en tant qu'il s'applique aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, pour l'élection de la Chambre des représentants.

Dans l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, la Cour a ensuite annulé cet article en tant qu'il s'applique, pour l'élection de la Chambre des représentants, aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles.

B.3. Dans les mêmes arrêts, la Cour a statué sur des moyens, dirigés contre la disposition attaquée, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 62, 63 et 68, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention, en ce qu'est instauré un seuil électoral de cinq pour cent. Dans l'arrêt n° 73/2003, la Cour a jugé ce qui suit :

« B.19.1. Les parties requérantes font valoir que le seuil électoral instauré porte atteinte à la représentation proportionnelle (moyen unique dans les affaires n^{os} 2603 et 2605 et premier moyen dans l'affaire n° 2621).

B.19.2. Un régime de représentation proportionnelle implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats en fonction du nombre de voix recueillies par ceux-ci.

B.19.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les élections peuvent être organisées aussi bien selon le système de la représentation proportionnelle que selon un système majoritaire.

Même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des 'voix perdues'.

De même que l'article 3 n'implique pas que la dévolution des sièges doive être le reflet exact du nombre des suffrages, il ne fait pas obstacle en principe à ce qu'un seuil électoral soit instauré en vue de limiter la fragmentation de l'organe représentatif.

B.19.4. En vertu des articles 62 et 68 de la Constitution, les élections de la Chambre des représentants et du Sénat se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. Ces dispositions empêchent certes de procéder à des élections selon un système majoritaire, mais elles n'interdisent pas au législateur d'apporter au système de la représentation proportionnelle des limitations raisonnables en vue d'assurer le fonctionnement des institutions démocratiques.

B.19.5. Toute différence de traitement entre les électeurs et entre les candidats doit toutefois être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.19.6. Un seuil électoral rend l'obtention d'un siège plus difficile pour les petits partis. Les grands partis peuvent de ce fait obtenir un plus grand nombre de sièges que s'il n'existait pas de seuil électoral. Le seuil électoral tend ainsi à combattre 'une plus grande fragmentation du paysage politique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1806/1, p. 7).

L'instauration d'un seuil électoral ne peut pas être considérée en faisant abstraction d'une autre modification, déjà mentionnée, de la législation électorale. En étendant les circonscriptions électorales pour l'élection de la Chambre des représentants de manière à les faire coïncider en principe avec les provinces, le législateur a pris une mesure qui facilite l'obtention d'un siège par les partis plus petits.

B.19.7. Un seuil électoral légal n'a d'effet que s'il est plus élevé que le 'seuil naturel' à atteindre pour obtenir un siège.

Selon les travaux préparatoires, en ce qui concerne l'élection de la Chambre des représentants, le seuil électoral légal n'aurait d'effet que dans les provinces d'Anvers et de Flandre orientale (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1806/8, p. 9).

B.19.8. Eu égard au but qu'elle poursuit et compte tenu aussi bien de l'agrandissement des circonscriptions électorales que de la faible hauteur du seuil électoral, la mesure attaquée ne peut être considérée comme une limitation disproportionnée du régime de la représentation proportionnelle.

B.19.9. Le moyen ne peut être admis. »

B.4.1. La partie requérante dans l'affaire n° 2653 invoque à nouveau « l'effet discriminatoire général du seuil électoral ».

Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2657 et 2658 font valoir que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec son article 62, alinéa 2, et avec son article 63, §§ 2 et 3, et avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'un seuil électoral est instauré qui aura pour effet que dans plusieurs circonscriptions électorales, pour l'élection de la Chambre des représentants, des partis ou des candidats n'obtiendront pas de siège, même s'ils atteignent le diviseur électoral découlant du système constitutionnel, alors que, dans d'autres circonscriptions électorales, d'autres partis ou candidats pourront obtenir un siège avec un nombre de voix similaire.

B.4.2. Pour les motifs exposés dans l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, et qui ont été reproduits plus haut en B.3, la disposition attaquée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec les autres dispositions invoquées. L'article 63 de la Constitution n'a pas la portée que lui confèrent les parties requérantes. En outre, celles-ci n'expliquent pas en quoi le fait de prendre en considération l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conduirait à une autre conclusion.

B.5.1. Les parties requérantes font valoir aussi que la disposition attaquée, après sa suspension et son annulation partielles, instaure une différence de traitement entre les électeurs et candidats des circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, dans lesquelles il n'existe pas de seuil électoral pour l'élection de la Chambre des représentants, et les électeurs et candidats des autres circonscriptions électorales, dans lesquelles ce seuil électoral existe. Cette différence de traitement ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.2. Les parties requérantes demandent en réalité à la Cour de censurer l'abstention du législateur de faire disparaître, dès après l'arrêt de suspension précité, la différence de traitement qui, selon elles, serait la conséquence de cet arrêt. Il s'ensuit que les moyens ne sont pas dirigés contre une norme dont la Cour peut connaître en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les 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 4 février 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts