

Numéros du rôle : 2968, 2974, 2990 et 3004
Arrêt n° 78/2005 du 27 avril 2005

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 6, 7, 8 et 18 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, introduits par F.-X. Robert et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 mars 2004 et parvenue au greffe le 1er avril 2004, F.-X. Robert, demeurant à 1000 Bruxelles, rue aux Laines 33, a introduit un recours en annulation des articles 6, 7, 8 et 18 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale (publiée au *Moniteur belge* du 26 mars 2004).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 avril 2004 et parvenue au greffe le 9 avril 2004, H. Van De Cauter, demeurant à 1020 Bruxelles, avenue J.-B. Depaire 24, et A. Mahiat, demeurant à 1030 Bruxelles, boulevard A. Reyers 159, ont introduit un recours en annulation des articles 6, 7, 8 et 18 de la même loi spéciale du 2 mars 2004.

Les demandes de suspension des mêmes dispositions légales, introduites par les mêmes parties requérantes, ont été rejetées par l'arrêt n° 96/2004 du 26 mai 2004, publié au *Moniteur belge* du 20 septembre 2004.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 mai 2004 et parvenue au greffe le 5 mai 2004, un recours en annulation des articles 6, 7, 8 et 18 de la même loi spéciale du 2 mars 2004 a été introduit par l'a.s.b.l. Nieuw-Vlaamse Alliantie, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place des Barricades 12, G. Bourgeois, demeurant à 8870 Izegem, Baronielaan 12, K. Van Dijck, demeurant à 2480 Dessel, Biezenstraat 28, B. De Wever, demeurant à 2600 Berchem, Neptunusstraat 78, M. Demesmaecker, demeurant à 1500 Hal, K. De Kosterlaan 30, H. Stevens, demeurant à 9000 Gand, Victor Braeckmanlaan 62, J. Loones, demeurant à 8670 Oostduinkerke, Engelandstraat 2, P. De Ridder, demeurant à 1000 Bruxelles, rue Saint-Christophe 12, et K. van Louwe, demeurant à 1082 Bruxelles, chaussée de Gand 1158/22.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 mai 2004 et parvenue au greffe le 19 mai 2004, un recours en annulation de l'article 18 de la même loi spéciale du 2 mars 2004 a été introduit par P.-A. de Maere d'Aertrycke, demeurant à 1200 Bruxelles, rue Fernand Mélard 11, J.-M. Bourgeois, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue du Prince Héritier 138/1, et B. Veldekens, demeurant à 1200 Bruxelles, square Joséphine-Charlotte 12.

La demande de suspension de la même disposition légale, introduite, par requête séparée, par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 103/2004 du 9 juin 2004, publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2004.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2968, 2974, 2990 et 3004 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires, les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2968, 2990 et 3004 ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 16 mars 2005 :

- ont comparu :
 - . la partie requérante dans l'affaire n° 2968, en personne;
 - . Me M. E. Storme, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2990;
 - . Me C. Dubois *loco* Me D. Philippe, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 3004;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
 - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- 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 -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

Dans l'affaire n° 2968

A.1. Le requérant agit en son nom propre et en tant que secrétaire général du « Front Nouveau de Belgique » (F.N.B.), parti politique constitué sous la forme d'une association de fait. Le requérant invoque à l'appui de son intérêt personnel ses qualités d'électeur et de candidat aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2004, ainsi que de candidat potentiel à d'ultérieures élections régionales en Région wallonne. En outre, le requérant agit au nom du F.N.B., parti politique qui a présenté des listes aux élections régionales du 13 juin 2004 tant à Bruxelles qu'en Wallonie.

Le requérant rappelle qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui sont susceptibles d'affecter défavorablement son suffrage ou sa candidature.

A.2. Dans son mémoire en réponse, le requérant rappelle, quant à son intérêt personnel en ce qui concerne la Région wallonne, qu'il s'est déjà présenté aux élections en Wallonie et est susceptible de changer de domicile d'ici le prochain scrutin régional pour y être électeur et candidat.

En ce qui concerne l'intérêt à agir du F.N.B., le requérant apportera, s'il échet, à l'audience, les documents prouvant qu'il est bien personnellement habilité à agir au nom de l'association de fait dont il est le secrétaire général, et qu'il a bien été explicitement mandaté à cet effet. Le F.N.B. a présenté des listes en Wallonie et à

Bruxelles lors du dernier scrutin et compte faire de même lors du prochain scrutin régional et démontre dès lors son intérêt à agir en annulation.

Dans l'affaire n° 2974

A.3. Les requérants sont respectivement président et vice-président national d'un nouveau parti politique, la « Belgische Unie – Union belge » (B.U.B.), parti bilingue organisé au niveau national. Ils étaient en outre candidats aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2004. Les requérants rappellent également la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

A.4. Dans leurs mémoires, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand se réfèrent à l'enseignement de l'arrêt n° 96/2004 qui énonce que l'intérêt à agir des requérants est limité à l'application du seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et que le recours doit, pour le surplus, être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt.

Dans l'affaire n° 2990

A.5.1. La première partie requérante est une a.s.b.l. qui est un parti politique doté - contrairement à la plupart des autres partis en Belgique - de la personnalité juridique et dont l'objet social est « la défense et la promotion des intérêts politiques, culturels et sociaux et économiques des Flamands ». A ce titre, elle estime, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, pouvoir agir pour défendre l'intérêt du parti politique, qui est de participer à l'élaboration de la volonté populaire, et pouvoir intervenir par conséquent en justice contre tout acte qui limite ses possibilités d'influencer l'expression de la volonté populaire dans le sens de ses statuts et de son programme. Or, la loi entreprise implique une modification radicale du droit de vote. Par ailleurs, l'intérêt de la première partie requérante a été admis dans l'arrêt n° 73/2003.

A.5.2. Les deuxième, troisième et septième requérants dans l'affaire n° 2990 agissent en leurs qualités d'électeur, de représentant au Conseil flamand et de candidat aux élections du 13 juin 2004 pour le Conseil flamand. Les quatrième, cinquième et sixième requérants interviennent en leurs qualités d'électeur et de candidat aux élections du 13 juin 2004 pour le Conseil flamand.

Les huitième et neuvième requérants agissent en leurs qualités d'électeur pour les élections du 13 juin 2004 pour le Conseil flamand et le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et, respectivement, de candidat au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de candidat au Conseil flamand. Ils ressortissent à la circonscription électorale de Bruxelles.

A.6. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime que, conformément à l'arrêt n° 96/2004, il convient d'apprécier l'intérêt à agir de chaque requérant en fonction des élections auxquelles se rapportent ses qualités d'électeur et de candidat et qu'il en résulte que les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième requérants n'ont, en leurs qualités d'électeurs et candidats aux élections du Conseil flamand, aucun intérêt à agir en annulation de l'article 18 de la loi spéciale du 2 mars 2004, qui instaure un seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.7. Dans leur mémoire en réponse, les requérants constatent qu'en ce qui concerne l'élection du Parlement flamand, leur intérêt n'est pas contesté, et qu'en ce qui concerne l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'intérêt des premier, huitième et neuvième requérants n'est pas contesté.

Les requérants estiment que leurs qualités sont celles qu'ils avaient lors de l'introduction du recours et que la circonstance que certains d'entre eux soient entre-temps élus comme parlementaires ou exercent une autre fonction ne change en aucune manière leur intérêt ou qualité pour agir en annulation.

Dans l'affaire n° 3004

A.8. Les parties requérantes font valoir, pour justifier leur intérêt à agir, qu'elles sont électeurs et candidats aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2004, et que la disposition les concerne donc directement puisqu'elle instaure un seuil électoral à trois mois des élections. Elles invoquent aussi à l'appui de leur intérêt la jurisprudence de la Cour.

Quant au fond

En ce qui concerne l'instauration d'un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections régionales

Dans l'affaire n° 2968

A.9.1. Avant de développer ses deux moyens, le requérant conteste, de manière générale, les objectifs poursuivis par l'instauration du seuil électoral.

D'une part, le souci d'harmonisation des législations électorales constitue un motif de pure forme. S'il était indispensable à une meilleure perception par le citoyen du système électoral, un seuil électoral devrait être introduit pour toutes les élections, ce qui n'est pas encore le cas. Loin de permettre un meilleur fonctionnement démocratique, pareil système favorise au contraire *de facto* les grands partis en poussant l'électeur à voter « utile » au profit d'une formation susceptible d'atteindre le seuil électoral de 5 p.c.

D'autre part, une limitation de la fragmentation de l'organe représentatif ne garantit pas en tant que telle un meilleur fonctionnement des institutions. L'émiettement de l'électorat au profit de quelques petites formations n'est pas de nature à empêcher un fonctionnement démocratique des institutions. La seule manière pertinente de garantir une majorité stable consiste à opter pour un suffrage majoritaire en abandonnant le principe de représentation proportionnelle, ou encore à instaurer un seuil extrêmement élevé, et non pas, comme les dispositions attaquées, un seuil de 5 p.c.

Ces différentes motivations pour l'instauration d'un seuil électoral sont, selon le requérant, insuffisantes, voire non pertinentes, pour justifier une limitation significative du principe de représentation proportionnelle qui découle notamment des articles 64 et 68 de la Constitution. Il en résulte une discrimination injustifiée entre petites et grandes formations et leurs électeurs respectifs.

A.9.2. Au-delà d'un autre but avoué par les travaux parlementaires de lutter contre des partis d'extrême-droite, qui ont largement dépassé le seuil de 5 p.c., le but réel des dispositions attaquées est, à l'instar d'autres législations, de renforcer le monopole de fait des grandes formations en évitant l'émergence de nouvelles formations politiques qui, loin d'empêcher le fonctionnement démocratique des institutions, favorisent au contraire l'enrichissement du débat démocratique, en jouant le rôle d'« aiguillons politiques ».

A.10.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime que, si les articles 62 et 68 de la Constitution établissent un système de représentation proportionnelle, principe juridique applicable à toutes les assemblées législatives belges, le législateur demeure toutefois libre de régler les modalités de cette représentation proportionnelle, en instaurant notamment un seuil électoral relativement bas, compte tenu du seuil naturel moyen des circonscriptions concernées.

La Commission européenne des droits de l'homme a d'ailleurs considéré, dans la décision *Magnano et Südtiroler Volkspartei c. Italie*, que l'instauration d'un seuil électoral de 4 p.c. sur l'ensemble du territoire italien était compatible avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, disposition qui n'impose pas un système électoral particulier.

A.10.2. En instaurant un seuil uniforme pour l'élection des conseils régionaux, le législateur crée inévitablement de légères différences de traitement, qui ne constituent cependant pas des discriminations, puisque (1) le fait de voter ou de se présenter sur des listes atteignant ou non le seuil de 5 p.c. des voix est un critère totalement objectif, (2) les objectifs poursuivis par l'instauration d'un seuil électoral sont légitimes - la légitimité du but poursuivi échappant en principe au contrôle de la Cour, puisque relevant d'une appréciation

d'opportunité - et visent à assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques en favorisant la constitution de majorités législatives et gouvernementales stables, comme en témoigne d'ailleurs le nombre élevé de pays démocratiques qui ont instauré un seuil électoral dans un système de représentation proportionnelle, et (3) les effets d'un seuil électoral de 5 p.c. sont proportionnés aux objectifs poursuivis, la jurisprudence de l'arrêt n° 73/2003 pouvant s'appliquer *mutatis mutandis* au cas d'espèce : en effet, d'une part, la circonstance que le seuil naturel de certaines circonscriptions électorales serait plus bas pour les élections régionales n'implique pas qu'un seuil électoral de 5 p.c. serait plus contraignant que pour les élections législatives fédérales, et d'autre part, la circonstance que les circonscriptions électorales aient été modifiées pour la Chambre n'est pas apparue décisive pour la Cour, puisqu'elle a admis le seuil électoral pour le Sénat sans que les circonscriptions pour l'élection de celui-ci aient été modifiées.

A.11.1. Dans son mémoire en réponse, le requérant rappelle qu'on ne peut déroger aux principes constitutionnels que pour des motifs légitimes et dans la stricte mesure de ce qui est indispensable, et que la Cour doit vérifier que c'est bien le cas.

Examinant en détail les objectifs poursuivis, le requérant estime que l'objectif d'harmonisation, objectif de pure forme et non de fond, n'est qu'un moyen et non une fin et qu'à défaut de fin précisée, la mesure doit être considérée comme disproportionnée. En ce qui concerne la limitation de la fragmentation de l'organe législatif, même si on peut souhaiter des majorités stables - les communautés et régions n'ayant cependant connu aucun problème de stabilité gouvernementale -, la démocratie ne peut exister sans opposition et donc sans contre-pouvoirs. L'histoire de la Belgique démontre que l'instabilité gouvernementale ne résulte pas de la présence de petits partis au sein des assemblées, mais au contraire de la fragmentation de l'électorat entre de grandes formations politiques, et partant du nombre élevé de partenaires dans la coalition gouvernementale, et du clivage communautaire. En ce qui concerne l'émiettement du paysage politique, le requérant considère que la démocratie repose sur le dialogue et sur la représentation d'opinions politiques minoritaires.

Le fait qu'un seuil électoral existe dans d'autres pays d'Europe occidentale n'est pas un critère permettant de conclure à la pertinence de la mesure et la décision de la Commission européenne des droits de l'homme citée par le Conseil des ministres est sans pertinence en l'espèce.

A.11.2. L'instauration d'un seuil électoral doit être envisagée dans le contexte des divers obstacles auxquels sont soumis les petits et nouveaux partis. Ainsi, la nécessité de récolter des signatures pour la présentation de listes pour chaque scrutin soulève des difficultés matérielles (collecte dans des lieux publics, risques de fraude, etc.) et administratives (délai, coût, etc.) considérables. L'accès aux médias écrits ou audiovisuels en l'absence de représentation n'est possible que par des scandales ou en adoptant des positions extrémistes. Le financement des partis dépend également de la représentation au Parlement fédéral. Le système électoral favorise lui aussi les partis en place, notamment par la protection du logo ou l'attribution d'un numéro de liste (les petits partis n'obtenant que des numéros supérieurs à dix et souvent différents d'une élection à l'autre), et les assemblées élues valident elles-mêmes leur propre élection. Enfin, la liberté de réunion et d'affichage sur la voie publique se heurte à des difficultés matérielles considérables pour des petits partis, qui participent à la définition même de la démocratie.

Le seuil électoral aura un effet indirect sur l'électeur qui, n'ayant qu'une voix, souhaite voter utile et sera incité à voter pour de grandes formations, en accentuant ainsi la dérive vers la partitocratie et l'oligarchie.

A.12.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime que l'objectif d'harmonisation n'est pas un objectif de pure forme, mais un objectif de cohérence, quant au fond, afin d'éviter les inconvénients liés au système proportionnel, notamment la fragmentation du paysage politique, appelée à produire des effets défavorables tant à l'égard de la majorité que de l'opposition; l'objectif du législateur n'est donc pas d'affaiblir le rôle essentiel pour la démocratie des partis d'opposition. Par ailleurs, des élections ont moins pour but de former un parlement qui reflète toutes les opinions de la population que de soutenir un exécutif apte à gouverner. L'instauration d'un seuil électoral n'ôte pas aux opinions minoritaires toutes chances de se construire une place dans le paysage politique, puisque l'histoire politique enseigne que les courants politiques à long terme de la société parviennent à s'affirmer malgré ce seuil.

A.12.2. En ce qui concerne le caractère discriminatoire des mesures attaquées combinées avec d'autres dispositions, le Conseil des ministres réplique que ces mesures n'entravent pas la participation des citoyens à la

vie politique, mais visent au contraire à réglementer cet accès afin qu'il demeure possible. Enfin, le Conseil des ministres souligne que le seuil électoral n'a pas été jugé antidémocratique dans les nombreux pays démocratiques où il a été établi.

Dans l'affaire n° 2974

A.13. Les requérants invoquent la violation du principe d'égalité, garanti au citoyen - en particulier lorsqu'il est appelé à voter pour des représentants politiques - par les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 de cette Convention et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.14.1. Les requérants allèguent une violation du principe d'égalité « sur base de la loi attaquée elle-même » en se fondant sur trois moyens.

A.14.2. Selon le premier moyen, les dispositions attaquées établiraient une différenciation arbitraire entre les électeurs des petits partis et les électeurs des grands partis, en pénalisant les premiers en ne tenant pas compte de leurs voix, qui seraient ainsi « perdues » sur la base d'une mesure tout à fait artificielle que constitue un seuil électoral.

A.14.3. Selon le deuxième moyen, les dispositions attaquées ne seraient pas dûment justifiées par un but d'intérêt général, puisque les petits partis politiques n'ont jamais posé problème pour le fonctionnement des institutions : abstraction faite du Vlaams Blok ou des verts, dont le développement est surtout dû à un mouvement similaire au niveau international, toutes les autres tentatives de nouveaux partis ont échoué depuis 1990. Les résultats électoraux traduisent en outre une perte de voix ou une stagnation des voix émises au profit des petits partis, de telle sorte que l'émiettement du paysage politique n'a aucun effet inquiétant sur la continuité du pouvoir.

A.14.4. Dans un troisième moyen, les requérants estiment que la mesure est disproportionnée car, si son effet juridique est limité, son effet réel ou psychologique est énorme et risque de pousser l'électeur à voter pour les grands partis au détriment des petits ou nouveaux partis.

A.15. Un quatrième moyen invoque une violation du principe d'égalité « sur base d'un ensemble de mesures ayant effet équivalent ». Selon les requérants, les dispositions attaquées font partie d'un ensemble de mesures ayant un effet équivalent à une interdiction d'être élu, par laquelle le législateur rend quasiment impossible le succès de nouvelles formations politiques. Si chaque mesure prise individuellement peut être compatible avec le principe d'égalité, encore faut-il qu'elle soit contrebalancée par l'assouplissement d'une autre mesure restrictive. Selon les requérants, l'instauration d'un seuil électoral est la « goutte qui fait déborder le vase », en constituant une restriction déraisonnable qui compromet gravement le droit d'être élu pour les candidats des petits partis.

A.16. Ayant déposé un mémoire unique pour les affaires n^{os} 2968 et 2974, le Conseil des ministres développe pour cette affaire les mêmes observations que dans l'affaire n° 2968 (A.10.1 et A.10.2).

A.17.1. Dans son mémoire, en ce qui concerne les normes invoquées, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas pourquoi les requérants invoquent, pour contrôler une spécification du système de représentation proportionnelle, des normes supranationales qui n'imposent pas de système de représentation proportionnelle.

La diversité des systèmes électoraux dans les différents pays démocratiques démontre en outre qu'il n'existe pas de système évident ou naturel de représentation proportionnelle et qu'on ne peut éviter le phénomène des « voix perdues ». Le mode de représentation est en effet déterminé et modulé par la détermination du nombre de représentants, l'étendue des circonscriptions, et la manière dont les restes de voix d'une circonscription sont comptabilisés avec ceux des autres circonscriptions. Le « seuil naturel » invoqué par les requérants n'est donc pas « naturel » en soi, mais dépend au contraire de la détermination de ces éléments par le législateur, et n'implique pas un droit indérogeable à la représentation qui naîtrait à partir de ce seuil

« naturel ». Un agrandissement des circonscriptions - comme c'est le cas en l'espèce - ou une augmentation du nombre de représentants peut ainsi précisément faire ressentir le besoin de prévoir un seuil électoral.

Le législateur a *in casu* opté pour une modulation du système de représentation proportionnelle, en instaurant un seuil électoral qui poursuit les buts légitimes d'harmonisation avec le système d'élection de la Chambre et du Sénat, de limitation de la fragmentation de l'organe représentatif et de lutte contre l'émiettement du paysage politique.

A.17.2. L'instauration d'un seuil électoral est donc compatible avec le principe d'égalité, qui autorise le législateur à prévoir des systèmes très variés de représentation proportionnelle, pour lesquels il existe chaque fois des arguments *pro et contra*. Le fait que le seuil électoral doive être atteint par circonscription ou, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, par groupe linguistique, accentue par ailleurs le caractère raisonnable de la mesure, puisque le seuil est beaucoup plus facile à atteindre.

Le Gouvernement flamand souligne à cet égard une négligence mathématique des requérants. Il n'est en effet pas possible qu'un parti obtienne plus de 6 p.c. des voix bruxelloises du côté néerlandophone et du côté francophone sans atteindre ainsi ni le seuil électoral, ni le prétendu seuil naturel; les pourcentages cités par les requérants devraient être calculés sur un autre total. Par ailleurs, il n'existe pas d'hypothèse où 6 p.c. du nombre total des voix, réparties sur les deux groupes linguistiques, mènerait à une situation dans laquelle aucun siège ne serait obtenu.

A.17.3. La circonstance que le seuil électoral n'ait d'effet que si la circonscription ou le nombre de représentants sont suffisamment grands, n'implique pas qu'un seuil uniforme soit incompatible avec le principe d'égalité. Au contraire, un seuil électoral permet d'éviter la fragmentation et conduit à une forme de plus grande égalité entre les électeurs de circonscriptions plus petites ou avec moins de représentants et les électeurs de circonscriptions plus grandes ou avec un plus grand nombre de représentants.

A.17.4. Il n'existe pas de critère plus objectif qu'un pourcentage uniforme. Les buts poursuivis par l'instauration d'un seuil électoral sont légitimes et le fait que des crises politiques puissent être provoquées par d'autres éléments que l'émiettement du paysage politique ou que celui-ci puisse être défendable du point de vue de certains politologues ne change pas la légitimité des buts poursuivis. En ce qui concerne la proportionnalité, il est évident qu'un seuil électoral n'a d'effet que lorsqu'il est plus élevé que le seuil naturel, mais cet effet est limité. Rien ne dit par contre que l'électeur détermine ses intentions de vote par la certitude de participer à la représentation et ne donnera pas sa voix précisément à un petit parti : les prétendues « voix utiles » peuvent donc jouer dans différentes directions. Enfin, les règles relatives à la collecte de signatures, au financement ou à l'accès aux médias ne créent pas de difficultés qui seraient plus grandes que l'accès au seuil électoral et ne peuvent avoir pour effet que toute nouvelle règle qui rend l'éclosion des petits partis plus difficile soit considérée comme disproportionnée, le dernier mot revenant en définitive à l'électeur.

Dans l'affaire n° 2990

A.18. Les parties requérantes développent un premier moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et lus ou non en combinaison avec les articles 25 et 27 lus en combinaison avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966.

Les dispositions entreprises créeraient une restriction discriminatoire du droit de participer à des élections et du droit d'être élu.

A.19.1. Selon les parties requérantes, les dispositions entreprises créent une différence de traitement entre les listes qui ont obtenu au moins 5 p.c. des votes et les autres listes, puisque seules les premières sont admises à la répartition des sièges. En se fondant sur les résultats des élections au Parlement fédéral, les parties requérantes constatent que le seuil électoral crée une discrimination, étant donné que des partis qui recueillent plus de voix que d'autres ne reçoivent pas de sièges ou en reçoivent moins.

A.19.2. Les parties requérantes réfutent les objectifs avancés pour l'instauration d'un seuil électoral suite aux critiques formulées par la section de législation du Conseil d'Etat.

D'une part, l'objectif d'harmonisation des législations est dénué de pertinence puisque les auteurs du projet de loi spéciale tiennent compte aussi bien des circonscriptions électorales provinciales que d'arrondissement, pour lesquelles le groupement de listes est conservé. Le souci d'harmonisation est en outre inexact, puisque, d'une part, il n'existe pas de seuil électoral pour les élections fédérales dans les circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain et, d'autre part, les élections régionales se déroulent en partie selon des règles qui relèvent de l'autonomie constitutive des régions et que, dans l'exercice de celle-ci, les régions ont élaboré des règles différentes.

D'autre part, l'objectif de lutte contre la fragmentation du paysage politique et l'émiettement de la représentation politique n'est pas un objectif licite en soi, mais peut tout au plus être un moyen pour atteindre un objectif licite - qui peut exister, mais dont l'existence n'a pas encore été démontrée -, pour autant qu'il existe un rapport raisonnable entre ce moyen et le but licite. La jurisprudence de la cour constitutionnelle allemande qui justifie le seuil électoral n'est pas transposable en Belgique. Les résultats cités montrent au contraire que certains candidats subissent une discrimination par rapport à d'autres, et que la voix de certains électeurs dans ce pays pèse plus lourd que celle des autres, non pas à cause de la constellation fortuite de la répartition des voix entre les listes, mais en raison de la loi même. L'histoire politique de la Belgique enseigne par ailleurs qu'il n'y a pas de lien entre les crises politiques ou des problèmes avec le fonctionnement des institutions et la présence de petits partis au Parlement. Au contraire, le fonctionnement de la démocratie sera diminué et aggravé en empêchant *de facto* de nouveaux partis de percer lors d'élections. Enfin, l'instauration d'un seuil électoral n'empêchera pas la fragmentation du paysage politique, puisque les dernières élections ont montré que les partis de taille plus modeste vont former un cartel avec un autre parti.

A.19.3. Les conséquences d'un seuil électoral manquent de toute proportionnalité pour les partis plus modestes. En effet, en cas de circonscriptions électorales d'arrondissement, le seuil de 5 p.c. s'impose également pour pouvoir participer au groupement de listes, ce qui aboutit à créer un triple seuil - au niveau de l'arrondissement, au niveau provincial et un quorum de 66 p.c. du diviseur électoral pour l'apparement provincial. Le seuil risque aussi de tromper l'électeur qui n'a pas la possibilité d'évaluer l'effet utile de son vote. En outre, l'effet du seuil électoral pour les élections régionales diffère de celui pour les élections fédérales : sur la base des résultats de 1999 pour l'élection du Conseil flamand, le seuil électoral apparaît ainsi, sauf pour le Limbourg, en moyenne 1,5 p.c. plus élevé que le seuil électoral naturel, de telle sorte qu'il ne peut être qualifié de « faible », condition qui résulte de l'arrêt n° 73/2003. Par ailleurs, en cas de circonscriptions électorales provinciales, l'article 4 de la loi attaquée, en supprimant la possibilité de groupement de listes, empêche les partis d'exploiter les voix « résiduelles » inutilisées, de sorte que l'instauration d'un seuil électoral, en prime, touchera doublement les petits partis. Enfin, l'agrandissement des circonscriptions au niveau provincial dans la Région flamande n'offre pas de compensation pour les petits partis à l'instauration d'un seuil électoral et ne peut d'ailleurs être pris en compte, puisque la détermination de la taille des circonscriptions relève d'un autre législateur que celui qui a adopté les dispositions entreprises et le caractère constitutionnel de ces dispositions doit être apprécié selon leurs conséquences potentielles ou réelles dans n'importe quelle région.

A.19.4. L'absence de proportionnalité de la mesure devient manifeste si on l'examine en connexité avec d'autres mesures restrictives. En effet, le seuil électoral a des conséquences graves, d'une part, sur la possibilité d'obtenir une dotation publique, qui dépend de la représentation du parti dans les deux assemblées par au moins un élu direct, et par conséquent, de la capacité à atteindre le seuil électoral, et d'autre part, sur la médiatisation du parti puisque, notamment, la chaîne publique doit accorder une attention proportionnelle aux partis en fonction de leur représentation. Les conséquences combinées de ces différentes législations risquent donc d'éliminer certains partis politiques.

A.20. Dans son mémoire, le Conseil des ministres développe pour cette affaire *mutatis mutandis* les mêmes observations que dans les affaires n°s 2968 et 2974 (A.10.1 et A.10.2).

A.21.1. Dans son mémoire, en ce qui concerne les normes invoquées, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas pourquoi les requérants invoquent des normes supranationales qui n'imposent pas de système de représentation proportionnelle, pour contrôler ce qui n'est rien d'autre qu'une modulation du système de représentation proportionnelle, comme la Cour d'arbitrage l'a déjà décidé dans l'arrêt n° 96/2004.

En se basant sur les résultats pour l'élection de la Chambre, les requérants constatent que certains partis qui obtiennent plus de voix reçoivent moins de sièges que d'autres partis. Les requérants ne démontrent cependant

pas en quoi - ou dans quelle mesure - ces exemples chiffrés seraient déterminés par le seuil électoral de 5 p.c., plutôt que par le système de répartition des sièges (D'Hondt) ou la détermination même des circonscriptions.

L'instauration d'un seuil électoral de 5 p.c. constitue un critère objectif et pertinent, ce que ne contestent d'ailleurs pas les requérants. Le caractère raisonnable du seuil électoral est renforcé par le fait que le seuil est calculé par circonscription, ce qui rend le seuil plus facile à atteindre. Le seuil électoral conduit ainsi à une plus grande égalité entre les électeurs des circonscriptions plus petites ou avec moins de représentants et les électeurs de circonscriptions plus grandes ou avec un plus grand nombre de représentants.

A.21.2. En ce qui concerne la légitimité du but poursuivi, le Gouvernement flamand estime que la diversité des systèmes électoraux dans les différents pays démocratiques démontre qu'il n'existe pas de système évident ou naturel de représentation proportionnelle et qu'on ne peut éviter le phénomène des « voix perdues ». Le mode de représentation est en effet déterminé et modulé par la détermination du nombre de représentants, l'étendue des circonscriptions et la manière dont les restes de voix d'une circonscription sont comptabilisés avec ceux des autres circonscriptions.

Le législateur a *in casu* opté pour une modulation du système de représentation proportionnelle, en instaurant un seuil électoral qui poursuit des buts légitimes. En effet, ce n'est pas parce que les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain se trouvent dans une situation exceptionnelle pour les élections fédérales que le législateur ne pourrait invoquer un objectif d'harmonisation des législations électorales. Par ailleurs, on ne peut attendre du législateur qu'il justifie *ad infinitum* la motivation d'une option politique et démontre ainsi la nécessité d'une harmonisation, choix qui relève de sa marge d'appréciation. En instaurant un seuil électoral, le législateur a respecté le principe d'égalité, qui l'autorise à prévoir des systèmes très variés de représentation proportionnelle, pour lesquels il existe chaque fois des arguments *pro* et *contra*.

A.21.3. En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, seule ou combinée avec d'autres mesures restrictives, le Gouvernement flamand rappelle que seule une disproportion manifeste peut constituer une violation du principe d'égalité : il renvoie à l'arrêt n° 73/2003, pertinent également en l'espèce, et considère que les conséquences éventuelles du seuil électoral sur le financement des partis ou dans les médias n'ont pas pour effet que le seuil soit manifestement disproportionné.

A.22.1. Dans leur mémoire en réponse, les requérants estiment que le Conseil des ministres ne répond aucunement au premier moyen et se borne à renvoyer aux arrêts n°s 96/2004 et 103/2004.

Ils estiment que les dispositions entreprises créent une discrimination en ce qui concerne les conséquences attachées au nombre de voix obtenues : seuls les candidats qui appartiennent à une liste qui atteint le seuil électoral pourront participer à la répartition des sièges et seuls les voix des électeurs qui votent pour des listes qui atteignent le seuil électoral seront prises en considération, ce qui crée une discrimination dans le droit des candidats d'être élus et le droit des électeurs à l'égalité de leurs voix. Le fait que cette discrimination ne soit pas apparue lors des élections du 13 juin 2004 résulte de la formation de cartels.

La discrimination existe également en ce qui concerne la possibilité pour les petits partis d'obtenir des voix, puisqu'un grand nombre d'électeurs souhaitent - à juste titre - donner effet utile à leur voix, et par conséquent voteront pour des partis susceptibles d'atteindre le seuil électoral.

A.22.2. En ce qui concerne la légitimité des buts poursuivis, les requérants estiment que les justifications avancées sont fausses ou trompeuses et que la mesure entreprise manque de toute pertinence pour atteindre les objectifs annoncés. Il ressort ainsi manifestement des résultats des élections du 13 juin 2004 que le seuil électoral n'empêche pas la fragmentation du paysage politique, mais crée une pression sur les petits partis pour la formation de cartels avec de plus grands partis. Le seuil électoral n'a ainsi pas empêché que huit partis siègent au Parlement flamand et que cinq de ces partis participent à la formation d'une majorité gouvernementale. Les exemples étrangers démontrent en réalité qu'il existe une proportion inverse entre le seuil électoral et le nombre de partis représentés au parlement.

A.22.3. Les mesures entreprises manquent en outre de toute proportionnalité avec les objectifs poursuivis, puisque, d'une part, la formation de listes de cartels entraîne un manque de clarté ou une ignorance pour l'électeur, qui ne sait plus pour quel parti il vote, et que, d'autre part, la lutte contre la fragmentation du paysage politique limite le pluralisme politique, condition de la démocratie, comme le démontrent des données empiriques des autres pays d'Europe. L'article 11 de la Constitution insiste par ailleurs sur le pluralisme

idéologique et philosophique comme élément essentiel de notre système constitutionnel. L'effet du seuil électoral - plus important pour les élections régionales que pour les élections fédérales, vu que le seuil naturel (rapport entre le nombre d'électeurs et le nombre de sièges) est plus bas que pour les élections fédérales - est encore plus dramatique en ce qui concerne l'accès au « marché politique » des nouveaux partis si on le combine avec d'autres dispositions qui limitent le financement des partis ou l'accès aux médias. Or, des élections libres au sens de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme impliquent, selon la jurisprudence *Bowman*, la « participation d'une pluralité de partis politiques qui représentent les différentes nuances des opinions dans la population du pays ».

En ce qui concerne l'application du seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

Dans l'affaire n° 2968

A.23. Le requérant dans l'affaire n° 2968 développe un premier moyen tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 64 et 68, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que de besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

A.24.1. Dans une première branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre régimes linguistiques.

Ainsi, le seuil électoral « naturel » (5,88 p.c.) pour les dix-sept élus néerlandophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est supérieur au seuil légal de 5 p.c., de telle sorte que le seuil électoral légal de 5 p.c. équivaut à un seuil électoral fictif du côté néerlandophone. Par contre, le seuil électoral légal de 5 p.c. constitue un seuil très contraignant du côté francophone, puisqu'il est près de quatre fois supérieur au seuil électoral « naturel » (1,38 p.c.) pour les septante-deux élus francophones.

La discrimination qui en résulte est d'autant plus injustifiée que des mécanismes ont été instaurés, notamment la fixation d'un nombre élevé de sièges à pourvoir, en vue de garantir une représentation au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale des partis politiques néerlandophones, même s'ils ne recueillent qu'un nombre assez faible de suffrages.

A.24.2. Le souci d'harmonisation des législations électorales n'est pas pertinent puisqu'un tel seuil n'existe pas pour les élections fédérales dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

A.24.3. Par ailleurs, le souci de limiter l'émiettement de la représentation politique est d'autant moins pertinent que le seuil de 5 p.c. n'opérera que du côté francophone, où il n'y a jamais eu de problème dans le paysage politique bruxellois, tandis que ce seuil, inefficace du côté néerlandophone, ne permettra en rien de résoudre le problème réel des partis politiques néerlandophones, où une coalition hétéroclite s'impose pour atteindre une majorité dans ce régime linguistique.

A.25.1. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

Un autre système qui aurait laissé subsister une représentation pour les « partis aiguillons », tout en accentuant la représentation des grandes listes, déjà favorisées par le système D'Hondt, aurait été parfaitement concevable.

A.25.2. Les considérations émises par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 30/2003 (B.22.6 et B.22.7) sur les effets du seuil électoral de 5 p.c. au regard des modifications antérieures de la législation électorale, pour rejeter la demande de suspension du seuil électoral, ne sont pas valables en l'occurrence; la mesure doit donc être considérée comme une limitation disproportionnée de la représentation proportionnelle.

A.26.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime que le fait que le seuil de 5 p.c. n'est susceptible d'écarter de la répartition des sièges que des partis francophones dès lors que la représentation d'élus flamands au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est soumise à un seuil naturel plus élevé, apparaît comme une conséquence qui résulte inexorablement du nombre de sièges dévolus à chaque groupe linguistique. Cette conséquence intervient également entre les électeurs et candidats selon qu'ils votent ou se présentent dans une petite ou une grande circonscription, l'arrêt n° 73/2003 ayant décidé que cette différence de traitement n'était pas constitutive d'une discrimination.

A.26.2. L'instauration d'un seuil électoral uniforme est la seule mesure permettant d'atteindre les buts poursuivis car toutes les autres hypothèses envisageables aboutiraient à créer de plus grandes inégalités : un seuil asymétrique, plus élevé pour le groupe linguistique français, aboutirait à une différence de traitement difficilement justifiable au détriment du groupe linguistique français; un seuil électoral uniforme plus élevé renforcerait d'autant plus la différence entre les formations qui atteignent ce seuil et celles qui ne l'atteignent pas et continuerait à toucher davantage le groupe linguistique français que le groupe linguistique néerlandais; enfin, l'absence de seuil conduirait à une différence de traitement au détriment du groupe linguistique néerlandais, puisque son seuil naturel est nettement plus élevé que celui du groupe linguistique français.

A.27. Dans son mémoire en réponse, le requérant estime que l'arrêt n° 96/2004 semble admettre que les dispositions attaquées créent une différence de traitement entre électeurs et candidats, qui résulte, contrairement à ce que la Cour a décidé dans cet arrêt, non du choix de l'électeur, mais des règles applicables pour l'attribution des sièges. Le requérant constate qu'il existe de nombreux mécanismes institutionnels afin de garantir la représentation au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et que l'instauration d'un seuil de 5 p.c. pour chaque groupe linguistique aboutit à créer un seuil fictif du côté néerlandophone - alors que c'est de ce côté que l'on trouve un véritable morcellement de l'organe législatif - tandis qu'il est quatre fois plus élevé que le seuil naturel du côté francophone. Or, un seuil de 5 p.c. calculé sur le total des voix de la circonscription serait parfaitement concevable et devrait s'imposer si les objectifs avoués étaient bien ceux que l'on dit.

Dans l'affaire n° 2974

A.28.1. Selon les requérants, la séparation linguistique des listes dans la Région de Bruxelles-Capitale, prévue par l'article 17, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, oblige les candidats à se mettre sur la liste de leur groupe linguistique, en déterminant, conformément à l'article 17, § 5, de ladite loi, leur appartenance linguistique sur la base de la langue d'établissement de la carte d'identité.

Cette séparation linguistique crée déjà en soi une discrimination injustifiée pour un parti bilingue et ses candidats, puisque le résultat de ses deux listes ne peut être additionné. Et puisque le calcul du seuil devra s'opérer sur chaque liste prise isolément, l'introduction d'un seuil électoral renforcera encore cette discrimination, en violation du principe d'égalité inscrit à l'article 10 de la Constitution, ainsi que du « principe des élections libres prévu par les articles 3 et 14 de la C.E.D.H. et l'article 25 du Pacte International des Droits de l'Homme ».

A.28.2. Les requérants estiment qu'en réintroduisant un seuil électoral pour les élections régionales, le législateur a pris une mesure qu'il savait inconstitutionnelle et qu'il a négligé le contenu de l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003 dans lequel la Cour avait annulé le seuil électoral dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour les élections législatives.

Par ailleurs, « en raison de l'existence des règles de groupement des listes, l'annulation devra être étendue à Louvain et à Nivelles, donc à toute l'ancienne province du Brabant ».

A.29. Ayant déposé un mémoire unique pour les affaires n^{os} 2968 et 2974, le Conseil des ministres développe pour cette affaire les mêmes observations que celles relatives au premier moyen dans l'affaire n° 2968 (A.10.1 et A.10.2). Par ailleurs, en ce qui concerne la critique portant sur l'application d'un seuil électoral à chaque groupe linguistique, le Conseil des ministres constate que l'article 18 entrepris se borne à tirer les conséquences du système de séparation stricte des listes en fonction du groupe linguistique, de sorte que la critique vise, en réalité, les dispositions qui établissent le système des groupes linguistiques dans la Région de Bruxelles-Capitale. Pour le surplus, l'instauration d'un seuil électoral calculé sur l'ensemble des listes des deux groupes linguistiques n'aurait d'effet qu'à l'égard des partis francophones, puisque la répartition des sièges dévolus au groupe linguistique néerlandais est soumise à un seuil naturel plus élevé que le seuil électoral de 5 p.c.

A.30. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand estime que la séparation linguistique des listes à Bruxelles ne peut en fait plus être critiquée *ratione temporis*, puisque la Cour a, dans ses arrêts n^{os} 35/2003 et 36/2003, admis, « dans le cadre institutionnel du Royaume », la fixation du nombre de parlementaires qui appartiennent à chaque groupe linguistique.

Les requérants ne démontrent pas que le fait que le seuil électoral s'applique à chaque groupe linguistique implique un plus grand effet qu'un seuil électoral global. Au contraire, cette séparation rend plus facile l'accès au seuil électoral, puisqu'elle implique dans les faits que la circonscription est moins grande, tandis qu'un seuil général conduirait à un seuil électoral plus élevé, de telle sorte que le raisonnement des requérants est basé sur de fausses prémisses mathématiques.

Dans l'affaire n° 2990

A.31.1. Les parties requérantes développent un deuxième moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et lus ou non en combinaison avec les articles 25 et 27 lus en combinaison avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966.

Les articles 8 et 18 entrepris créeraient une discrimination supplémentaire entre les listes qui peuvent bénéficier d'un groupement de listes et celles qui ne le peuvent pas, puisqu'en cas de groupements de listes à Bruxelles, le seuil ne s'applique pas par liste, mais pour l'ensemble du groupement. Selon les parties requérantes, les listes qui ne participent pas ou ne peuvent participer à ce groupement de listes sont dès lors discriminées puisque les chances d'être représenté ne sont plus déterminées par l'électeur, mais par les autres partis.

A.31.2. Les dispositions créent aussi une discrimination manifeste dans la mesure où elles n'offrent pas de possibilité similaire de se soustraire au seuil électoral au moyen d'un groupement de listes pour les élections du Parlement flamand. La différence, lors des dernières élections, entre les rapports de voix dans la circonscription électorale de Bruxelles et dans les circonscriptions de la Région flamande, ne peut justifier l'instauration de règles fondamentalement différentes pour la répartition des sièges.

A.32.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime que le grief des requérants ne concerne que l'article 18 de la loi du 2 mars 2004, mais souhaite répondre au moyen également en tant qu'il vise l'article 8 de cette même loi.

La différence de traitement entre les listes qui déclarent former un groupement avec d'autres listes et celles qui ne forment pas de groupement ne résulte pas de l'application d'un seuil électoral de 5 p.c., mais, le cas échéant, de l'article 16bis, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui traite identiquement les listes ayant procédé à un groupement et les autres listes, réputées former, en elles-mêmes, un groupement.

A.32.2. En ce qui concerne la seconde critique des requérants, le Conseil des ministres estime que le système d'apparement ne permet pas aux listes faisant groupement d'échapper au seuil de 5 p.c., puisque, d'une part, ne sont admises à la répartition des sièges que les listes qui atteignent, dans leur circonscription, le seuil de 5 p.c. et que, d'autre part, les articles 7 et 8 n'admettent à la répartition complémentaire des sièges que les listes faisant groupement qui ont atteint, dans leur circonscription, le seuil de 5 p.c., tandis que l'article 18 critiqué soumet chaque liste ou groupement de listes au seuil identique de 5 p.c.

La circonstance que les circonscriptions électorales en Région flamande coïncident avec les provinces et que le système d'apparement ne soit pas applicable pour l'élection du Parlement flamand n'implique pas que l'exigence d'un seuil de 5 p.c. pour les listes faisant groupement pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Région wallonne serait constitutive d'une discrimination.

A.33. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand rappelle que le fait que le groupement de listes (apparement) ne soit plus possible pour l'élection du Parlement flamand résulte des circonscriptions au niveau

provincial, tandis que le groupement de listes conserve son utilité pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ne se déroulent pas au niveau provincial, de sorte que la discrimination alléguée n'existe pas.

A.34. Dans leur mémoire en réponse, les requérants rappellent que l'arrêt n° 96/2004 n'aborde pas la discrimination alléguée dans le moyen et que le groupement de listes pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a rien à voir avec l'apparement, qui concerne des listes d'un même parti dans les différentes circonscriptions de la province : la circonstance que l'apparement ne soit plus possible pour le Parlement flamand n'est donc pas pertinente, vu qu'il s'agit d'une tout autre forme de groupement de listes. En ce qui concerne par ailleurs les chiffres cités par le Conseil des ministres, il est inexact qu'une liste qui n'atteint pas le seuil de 5 p.c., mais qui appartient à un groupement de listes qui, lui, l'atteint, n'obtient aucun siège.

Contrairement au Conseil des ministres, les requérants estiment que la discrimination alléguée ne provient pas de l'article 16bis, § 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, mais du seuil électoral calculé par groupement de listes.

Dans l'affaire n° 3004

A.35.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes rappellent que le législateur spécial n'a pas pris en considération le contenu du Code de bonne conduite en matière électorale, élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit instaurée au sein du Conseil de l'Europe, et adopté à Venise les 18 et 19 octobre 2002, qui prévoit, en son chapitre II, article 2, b) que « les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire ».

A.35.2. Le but poursuivi par la disposition attaquée, à savoir éviter la fragmentation du corps électoral, serait hors de proportion avec le préjudice que cause cette disposition aux parties requérantes. Il y a lieu de prendre en considération le fait que la modification est intervenue à moins de trois mois des élections régionales.

A.36.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 62 et 68, de la Constitution. En instaurant, pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, un seuil électoral de 5 p.c., la disposition entreprise créerait deux discriminations.

A.36.2. Elle méconnaîtrait tout d'abord le principe de la majorité démocratique parce qu'une partie de la population ne serait pas représentée. Elle aurait pour seul but d'écarter les petits partis du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. A Bruxelles, la rupture d'égalité entre électeurs serait flagrante puisqu'un parti flamand sera représenté à partir de 0,5 p.c. de la population bruxelloise et un parti francophone à partir de 4,5 p.c. Une telle différence donnerait plus de poids à un électeur flamand qu'à un électeur francophone et romprait l'égalité entre ces électeurs, instaurant ainsi une discrimination selon l'appartenance linguistique. En l'absence de rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé (l'instauration du seuil) et le but visé (éviter la fragmentation politique), la disposition porterait une atteinte disproportionnée au principe de la représentation proportionnelle.

A.36.3. La disposition attaquée méconnaîtrait ensuite la règle selon laquelle un régime de représentation proportionnelle implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats, proportionnellement au nombre de voix recueillies par ceux-ci. Ce régime est imposé par les articles 62 et 68 de la Constitution. Il n'est pas interdit au législateur de prévoir des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Mais la disposition entreprise devrait être considérée comme une limitation disproportionnée. Il existe un seuil électoral de fait et il n'était pas nécessaire que la loi en fixe un autre, qui aura des conséquences sur le vote de l'électeur, incité à ne pas voter pour un parti qui risque de ne pas atteindre ce seuil. Les électeurs des petits partis sont ainsi traités de manière différente, ce qui constituerait une atteinte au principe d'égalité.

A.36.4. Les parties requérantes soulignent encore que la motivation retenue par la Cour dans ses arrêts n^{os} 30/2003 et 73/2003 ne peut être transposée au cas présent. La Cour a en effet pris en compte, dans ces arrêts, l'agrandissement des circonscriptions électorales. Or, la circonscription électorale de Bruxelles pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas connu un agrandissement qui favoriserait l'éclosion de petits partis.

A.37. Dans son mémoire, le Conseil des ministres renvoie, en ce qui concerne le premier moyen, à la motivation de l'arrêt n^o 103/2004 et développe, en ce qui concerne le second moyen, les mêmes observations que celles avancées pour les affaires n^{os} 2968 et 2974 (A.10.1 et A.10.2).

A.38.1. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand renvoie d'abord *mutatis mutandis* à son argumentation développée précédemment (A.33).

A.38.2. En ce qui concerne le premier moyen, après avoir renvoyé à l'arrêt n^o 103/2004, le Gouvernement flamand considère que la disposition contestée se limite à exécuter une harmonisation des législations électorales, qui avait commencé auparavant, de telle sorte qu'elle ne peut constituer un élément imprévisible. Par ailleurs, il ne semble pas que cette harmonisation ait conduit à une modification radicale.

A.38.3. En ce qui concerne le second moyen, le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt n^o 103/2004 et rappelle que le législateur dispose d'une très large compétence pour établir un équilibre entre les différentes composantes du système institutionnel belge et qu'il existe quantité de facteurs institutionnels et sociologiques susceptibles d'influencer la représentation. Enfin, l'effet psychologique sur l'électeur du seuil électoral, qui aboutirait à un seuil plus élevé que 5 p.c., est dépourvu de toute base scientifique et est trop spéculatif pour pouvoir fonder une inégalité.

A.39.1. Dans leur mémoire en réponse, les requérants contestent, en ce qui concerne le premier moyen, que le fait d'aligner une disposition sur une disposition d'une autre législation électorale jugée constitutionnelle entraîne *ipso facto* la constitutionnalité de celle-là.

A.39.2. En ce qui concerne le second moyen, les requérants rappellent que le contexte de la décision de la Commission européenne des droits de l'homme citée par le Conseil des ministres est différent de celui de la disposition attaquée, qui instaure un seuil électoral pour l'élection de tous les sièges du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et non un pourcentage, comme c'était le cas dans la décision précitée. En ce qui concerne la légitimité du but poursuivi, les requérants contestent, en s'appuyant notamment sur la doctrine, qu'un seuil électoral puisse favoriser la constitution de majorités législatives et gouvernementales stables. En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure, les requérants estiment que la disposition entreprise, adoptée à moins de trois mois des élections régionales, doit être envisagée dans son contexte législatif global : cette disposition constitue une atteinte supplémentaire aux droits des requérants d'élire de manière éclairée et d'être élu, puisque l'électeur sera amené à voter « utile » en faveur d'un grand parti, assuré d'atteindre le seuil de 5 p.c.

En ce qui concerne l'application du seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région wallonne

A.40. Le requérant dans l'affaire n^o 2968 prend un moyen unique tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 64 et 68, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que de besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

A.41. Dans une première branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre régimes linguistiques.

En effet, en Région flamande, l'extension de la taille des circonscriptions au niveau des provinces diminue le « seuil naturel » en augmentant le nombre de sièges à pourvoir par circonscription. Par contre, il n'y a eu en Région wallonne aucune modification de la législation électorale susceptible de justifier l'instauration d'un

seuil : on maintient des petites circonscriptions et on ajoute au seuil « naturel », plus élevé dans une petite circonscription, un nouveau seuil au niveau de l'appareillement.

A.42.1. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

Un autre système qui aurait laissé subsister une représentation pour les « partis aiguillons », tout en accentuant la représentation des grandes listes, déjà favorisée par le système D'Hondt, aurait été parfaitement concevable.

A.42.2. Les considérations émises par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 30/2003 (B.22.6 et B.22.7) sur les effets du seuil électoral de 5 p.c. au regard des modifications antérieures de la législation électorale, pour rejeter la demande de suspension du seuil électoral, ne sont pas valables en l'occurrence; la mesure doit donc être considérée comme une limitation disproportionnée de la représentation proportionnelle.

A.43. Dans son mémoire, le Conseil des ministres estime que le requérant formule une critique exactement inverse à celle qu'il formule en ce qui concerne l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, puisque la présente critique revient à déplorer l'instauration d'un seuil en Région wallonne, laquelle est déjà affectée d'un seuil naturel plus élevé qu'en Région flamande.

La discrimination alléguée semble ainsi davantage dirigée contre l'asymétrie des corps électoraux que contre l'application d'un seuil électoral uniforme. Or, la différence de taille entre les circonscriptions électorales flamandes et wallonnes résulte de l'application du principe d'autonomie constitutive; les différences de traitement qui résultent de cette autonomie ne peuvent être considérées comme contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Enfin, la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme n'exigent pas que tous les votes aient nécessairement le même poids.

A.44. Dans son mémoire en réponse, le requérant estime qu'un seuil largement plus élevé que le seuil naturel a été instauré sans que d'autres modifications corrigent son effet, contrairement à ce qui s'est passé en Flandre par l'agrandissement des circonscriptions électorales, ce qui aboutit à appliquer aux francophones et aux Flamands des règles différentes, sans aucun motif admissible. Si certes les règles relatives aux circonscriptions électorales relèvent de l'autonomie constitutive des régions, il n'empêche que l'instauration d'un seuil électoral ne peut être isolée de son contexte ni de ses effets, surtout lorsque ces règles sont adoptées concomitamment.

- B -

Quant aux dispositions entreprises

B.1.1. L'article 6 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale apporte à l'article 29^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles les modifications suivantes :

« 1° les alinéas 1er à 3 deviennent les alinéas 2 à 4;

2° il est inséré un alinéa 1er nouveau rédigé comme suit :

‘ Sont seules admises à la répartition des sièges, les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription électorale où elles ont été présentées aux suffrages des électeurs. ’;

3° dans l'alinéa 1er devenant l'alinéa 2, les mots ‘ admises à la répartition des sièges ’ sont insérés entre les mots ‘ chacune des listes ’ et les mots ‘ et range les quotients ’;

4° dans l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, les mots ‘ admises à la répartition ’ sont insérés entre les mots ‘ les listes ’ et les mots ‘ s'opère ’;

5° dans le premier membre de phrase de l'alinéa 3 devenant l'alinéa 4, les mots ‘ titulaires et suppléants, ’ sont insérés entre les mots ‘ qu'elle ne porte de candidats ’ et les mots ‘ les sièges non attribués ’;

6° dans le même membre de phrase du même alinéa 3 devenant l'alinéa 4, les mots ‘ admises à la répartition; ’ sont insérés après les mots ‘ autres listes ’ ».

B.1.2. L'article 7 de la même loi dispose qu'à l'article 29*quinquies* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, les modifications suivantes sont apportées :

« 1° entre les alinéas 1er et 2, il est inséré un alinéa nouveau rédigé comme suit :

‘ Sont seules admises à participer aux opérations prévues dans les alinéas suivants, les listes qui obtiennent au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription. ’;

2° dans la première phrase de l'alinéa 2 qui devient l'alinéa 3, le mot ‘ II ’ est remplacé par les mots ‘ Le bureau principal de la circonscription ’ ».

B.1.3. L'article 8 de la même loi remplace l'article 29*sexies*, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée par la disposition suivante :

« Sont seules admises à la répartition complémentaire, les listes faisant groupement dont le chiffre électoral cumulé de l'ensemble des circonscriptions électorales de la province où elles sont présentées aux suffrages des électeurs atteint au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans l'ensemble de la province et à la condition que le chiffre électoral qu'elles ont obtenu par circonscription atteigne dans au moins une circonscription de la province, au moins soixante-six pour cent du diviseur électoral fixé en vertu de l'article 29*quinquies*, alinéa 1er. Les listes isolées qui satisfont à cette double condition sont également admises à la répartition complémentaire ».

B.1.4. L'article 18 de la même loi dispose que l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises est modifié comme suit :

« 1° dans le § 2, remplacé par la loi spéciale du 13 juillet 2001, il est inséré entre les alinéas 1er et 2 un alinéa nouveau rédigé comme suit :

‘ Sont seuls admis à la répartition des sièges :

1° les groupements de listes de candidats du groupe linguistique français du Conseil, ou les listes faisant partie dudit groupe linguistique et censées constituer un tel groupement en application de l'article 16bis, § 2, qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur de l'ensemble de ces groupements de listes ou réputés tels;

2° les groupements de listes de candidats du groupe linguistique néerlandais du Conseil, ou les listes faisant partie dudit groupe linguistique et censées constituer un tel groupement en application de l'article 16bis, § 2, qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur de l'ensemble de ces groupements de listes ou réputés tels;

3° les listes de candidats présentées pour l'élection directe des membres bruxellois du Conseil flamand, qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur de l'ensemble de ces listes. ’;

2° dans le § 3, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, les mots ‘ 29octies et 29nonies ’ sont remplacés par les mots ‘ 29octies, 29nonies et 29nonies¹ ’ ».

Quant à la recevabilité ratione temporis des mémoires

B.2. Le mémoire du Gouvernement flamand dans les affaires n^{os} 2968 et 2974 a été introduit hors délai en ce qui concerne l'affaire n° 2968.

Par conséquent, la Cour n'a pas égard aux observations relatives à cette affaire figurant dans ce mémoire.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.3.1. Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature.

B.3.2. Les dispositions attaquées instaurent un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections du Parlement de la Région wallonne et du Parlement flamand (articles 6, 7 et 8), ainsi que pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 18).

Les parties requérantes qui sont des électeurs ou qui ont l'intention de se porter candidat justifient de l'intérêt requis à l'annulation de dispositions qui s'appliquent aux élections régionales pour lesquelles elles sont des électeurs ou des candidats.

B.4.1. Le requérant dans l'affaire n° 2968 invoque à l'appui de son intérêt personnel ses qualités d'électeur et de candidat aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2004, ainsi que de candidat potentiel à d'ultérieures élections régionales en Région wallonne.

B.4.2. Le requérant agit également au nom du parti politique « F.N.B. » (« Front Nouveau de Belgique »), en sa qualité de secrétaire général de ce parti.

A la demande du greffier, le requérant a fourni les documents établissant la décision d'agir en annulation du « F.N.B. » prise dans le délai fixé par l'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, ainsi que le mandat exprès qui lui a été décerné à cet effet.

B.4.3. Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. Les partis politiques qui sont des associations de fait n'ont pas en principe la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'ils agissent dans les matières, telle la législation électorale, pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement reconnue, certains aspects de celle-ci sont en cause.

En l'espèce, les dispositions entreprises, qui instaurent un seuil électoral pour les élections régionales, sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement un parti

politique. Il s'ensuit que le « F.N.B. », qui a déposé des listes dans la Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale, justifie de l'intérêt requis à attaquer les dispositions entreprises.

B.5.1. Les requérants dans l'affaire n° 2974 invoquent leurs qualités respectives de président et vice-président national du parti politique « B.U.B. » (« Belgische Unie – Union belge ») et de candidats aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2004.

B.5.2. En leur qualité de président et vice-président du parti politique « B.U.B. », les requérants dans l'affaire n° 2974 ne justifient pas d'un intérêt distinct de leur intérêt personnel d'électeurs et de candidats. En effet, il ne résulte ni expressément, ni implicitement, de la requête ni des mémoires que les requérants agissent au nom de leur parti.

B.5.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2974, en tant qu'électeurs et candidats aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, justifient en cette qualité de l'intérêt requis à attaquer les dispositions qui instaurent un seuil électoral pour les élections régionales dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Par contre, ils ne justifient pas d'un intérêt à attaquer les dispositions qui instaurent un seuil électoral pour les élections régionales dans les Régions wallonne et flamande; ces dispositions ne sont en effet pas susceptibles d'affecter directement et défavorablement le vote ou la candidature des requérants dans des régions où ils ne sont ni électeurs, ni candidats.

La Cour limitera donc son examen dans l'affaire n° 2974 aux moyens dirigés contre le seul article 18 de la loi attaquée, qui concerne l'application du seuil électoral dans la Région de Bruxelles-Capitale, le recours étant irrecevable à défaut d'intérêt pour le surplus.

B.6.1. La première partie requérante dans l'affaire n° 2990 est une association sans but lucratif qui est un parti politique doté de la personnalité juridique et dont l'objet social est « la défense et la promotion des intérêts politiques, culturels, sociaux et économiques des Flamands ».

Les deuxième, troisième et septième requérants dans l'affaire n° 2990 agissent en leurs qualités d'électeur, de représentant au Conseil flamand et de candidat aux élections du 13 juin 2004 pour le Conseil flamand. Les quatrième, cinquième et sixième requérants interviennent en leurs qualités d'électeur et de candidat aux élections du 13 juin 2004 pour le Conseil flamand.

Les huitième et neuvième requérants agissent en leurs qualités d'électeur pour les élections du 13 juin 2004 pour le Conseil flamand et le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et, respectivement, de candidat au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de candidat au Conseil flamand. Ils ressortissent à la circonscription électorale de Bruxelles.

B.6.2. En tant qu'elles sont des électeurs ou qu'elles sont éligibles dans des circonscriptions électorales en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale, les parties requérantes justifient d'un intérêt à attaquer les dispositions applicables aux élections du Parlement flamand et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il n'y a pas lieu de vérifier si les autres parties requérantes dans l'affaire n° 2990 ont introduit un recours recevable.

B.7. Les parties requérantes dans l'affaire n° 3004, qui sont des électeurs et des candidats aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2004, justifient en cette qualité de l'intérêt requis à attaquer les dispositions qui instaurent un seuil électoral pour ces élections.

B.8. La Cour constate cependant que les moyens développés dans les quatre requêtes sont articulés contre les seuls articles 6, 2°, 7, 1°, 8 et 18, 1°, de la loi attaquée, relatifs au seuil électoral; elle limite donc son examen à ces dispositions.

Quant au fond

En ce qui concerne l'instauration d'un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections régionales

B.9. Les dispositions entreprises établissent un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections régionales.

En ce qui concerne le Parlement de la Région wallonne et le Parlement flamand, sont seuls admises à la répartition des sièges les listes (articles 6, 2°, et 7, 1°) qui obtiennent au moins 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription; un seuil de 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés au niveau de la province est également instauré pour l'admission à la répartition complémentaire des listes faisant groupement (article 8).

En ce qui concerne l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand, sont seuls admis à la répartition des sièges les listes ou groupements de listes qui ont obtenu 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés respectivement au niveau de l'ensemble du groupe linguistique concerné du Conseil ou en faveur de l'ensemble des listes présentées pour l'élection des membres bruxellois du Parlement flamand (article 18, 1°).

B.10. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2990 prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et lus ou non en combinaison avec les articles 25 et 27, lus en combinaison avec l'article 26, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966.

Contestant la pertinence ou l'exactitude des objectifs poursuivis par la législation entreprise - harmonisation des législations, lutte contre la fragmentation du paysage politique et l'émiettement de la représentation politique -, les parties requérantes estiment que les dispositions entreprises créent une restriction discriminatoire du droit de participer à des élections et du droit d'être élu. Ainsi, un seuil électoral risquerait de tromper l'électeur, qui

n'a pas la possibilité d'évaluer l'effet utile de son vote, et d'avoir des conséquences disproportionnées pour les partis plus modestes, particulièrement si on l'examine en connexité avec d'autres mesures restrictives comme les règles relatives au financement des partis politiques ou à l'accès aux médias.

B.11.1. 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 un système de 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 ». Il s'ensuit que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections.

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.11.2. En vertu de l'article 29, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les élections du Parlement flamand et du Parlement de la Région wallonne se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle. Le choix de ce système pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale découle de l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

B.11.3. Aucune disposition de droit international ou de droit interne n'interdit cependant au législateur qui a choisi un système de représentation proportionnelle d'y apporter des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

B.11.4. 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.12.1. S'il est vrai, d'une part, que l'instauration d'un seuil électoral ne peut être considérée en faisant abstraction de la taille des circonscriptions électorales, élément déterminant du seuil « naturel » à atteindre pour obtenir un siège, et, d'autre part, qu'un seuil électoral légal n'a d'effet que s'il est plus élevé que le seuil « naturel » à atteindre pour obtenir un siège, la Cour ne dispose cependant pas de la marge d'appréciation du législateur quant au choix d'un système électoral et des modalités de celui-ci.

B.12.2. Le contrôle par la Cour de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination d'un seuil électoral légal doit donc se limiter à vérifier si, en instaurant un seuil électoral légal de 5 p.c., le législateur n'a pas adopté une mesure manifestement disproportionnée au regard des buts poursuivis.

B.13.1. En l'espèce, la fixation du seuil électoral, inscrit dans une loi spéciale, répond au souci d'adopter pour toutes les élections régionales un seuil électoral de 5 p.c. : cette mesure a été introduite dans l'article 29^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 6 de la loi spéciale entreprise, ce qui la rend applicable aux élections dans la Région flamande et dans la Région wallonne, et dans l'article 20, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ce qui la rend applicable aux élections dans la Région de Bruxelles-Capitale, et elle figure à l'article 43^{bis} de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, article inséré par l'article 33 de la loi du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale.

Enfin, un même seuil électoral avait été instauré pour l'élection des chambres législatives fédérales par une loi du 13 décembre 2002, il a été appliqué lors des élections du 18 mai 2003 et, par son arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, la Cour ne l'a pas jugé incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel précité.

La mesure attaquée s'explique donc par le souci d'harmoniser les différentes législations électorales, ainsi que l'a relevé la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0584/001, p. 9).

B.13.2. Un seuil électoral constitue une modulation du système de représentation proportionnelle et a été instauré dans de nombreux pays.

Il participe ainsi au souci légitime d'éviter la fragmentation du paysage politique en favorisant la formation de groupes politiques suffisamment cohérents au sein des organes représentatifs.

B.13.3. La circonstance qu'un seuil électoral rende l'obtention d'un siège plus difficile pour les petits partis ne peut avoir pour effet que son instauration par le législateur soit considérée comme une différence de traitement injustifiée entre électeurs ou candidats.

La formation de listes de cartels n'est pas non plus de nature à enlever sa justification à la mesure critiquée, étant donné que la constitution de cartels contribue à éviter la fragmentation du paysage politique.

De même, l'existence d'autres législations réglementant le financement des partis politiques ou leur accès aux médias, qui poursuivent des objectifs de régulation de l'activité des partis politiques, ne peut avoir pour effet que la mesure entreprise, qui poursuit d'autres objectifs, soit considérée comme disproportionnée.

B.13.4. La mesure ne contient pas une limitation injustifiée du régime de la représentation proportionnelle.

B.13.5. En ce qui concerne enfin la référence faite aux articles 25 et 27, lus en combinaison avec l'article 26, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, les parties requérantes n'en tirent aucun argument distinct de ceux qu'elles tirent des autres dispositions qu'elles invoquent.

B.13.6. Le moyen ne peut être accueilli.

En ce qui concerne l'application du seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

B.14. En vertu de l'article 20, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, tel qu'il est modifié par l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 2 mars 2004, sont seuls admis à la répartition des sièges, pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand, les listes ou groupements de listes qui ont obtenu 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés respectivement au niveau de l'ensemble du groupe linguistique concerné du Parlement ou en faveur de l'ensemble des listes présentées pour l'élection des membres bruxellois du Parlement flamand.

B.15.1. Le requérant dans l'affaire n° 2968 développe, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, un moyen unique tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 64 et 68, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que de besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

B.15.2. Dans une première branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre régimes linguistiques. Pour les dix-sept élus néerlandophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le seuil électoral « naturel » étant supérieur au seuil légal de 5 p.c., le seuil électoral légal de 5 p.c. équivaldrait à un seuil électoral fictif du côté néerlandophone. Par contre, le seuil électoral légal de 5 p.c. constituerait un seuil très contraignant du côté francophone, puisqu'il est près de quatre fois supérieur au seuil électoral « naturel » pour les septante-deux élus francophones.

B.15.3. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

B.16.1. Les requérants dans l'affaire n° 2974 invoquent de manière générale des moyens tirés de la violation du principe d'égalité, garanti au citoyen - en particulier lorsqu'il est appelé à voter pour des représentants politiques - par les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 de cette Convention et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Selon les requérants, un seuil établit une différence de traitement injustifiée entre électeurs selon qu'ils votent pour des petits ou des grands partis.

B.16.2. Plus spécifiquement en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les requérants invoquent un moyen fondé sur l'accentuation de la discrimination résultant de la séparation linguistique des listes que subit un parti bilingue dans la Région de Bruxelles-Capitale, puisque le seuil électoral ne peut se calculer sur les votes additionnés émis pour les deux groupes linguistiques d'un parti bilingue, mais uniquement sur chaque liste prise isolément.

B.17. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2990 prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et lus ou non en combinaison avec les articles 25 et 27, lus en combinaison avec l'article 26, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966.

Selon les parties requérantes, il existerait une discrimination supplémentaire entre les listes qui peuvent bénéficier d'un groupement de listes et celles qui ne le peuvent pas, puisqu'en cas de groupement de listes à Bruxelles, le seuil ne s'applique pas par liste, mais pour l'ensemble du groupement, de sorte que les chances d'être représenté ne sont plus déterminées par l'électeur, mais par les autres partis. Les dispositions créeraient aussi une discrimination manifeste dans la mesure où elles n'offrent pas de possibilité similaire de se soustraire au seuil électoral au moyen d'un groupement de listes pour les élections du Conseil flamand.

B.18.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 3004 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes invoquent par ailleurs le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit instaurée au sein du Conseil de l'Europe, et adopté à Venise les 18 et 19 octobre 2002, plus particulièrement l'article 2, b), du chapitre II de ce Code.

B.18.2. Le second moyen dans cette même affaire est pris de la violation des articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 62 et 68, de la Constitution. En instaurant pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale un seuil électoral de 5 p.c., la disposition entreprise créerait deux discriminations. Elle méconnaîtrait tout d'abord le principe de la majorité démocratique parce qu'une partie de la population n'est pas représentée. Elle apporterait par ailleurs une limitation disproportionnée au régime de la représentation proportionnelle.

En ce qui concerne les articles 62, 64 et 68 de la Constitution

B.19. Les articles 62, 64 et 68 de la Constitution concernent les élections de la Chambre des représentants et du Sénat. En tant qu'ils invoquent la violation de ces dispositions, le moyen dans l'affaire n° 2968 et le second moyen dans l'affaire n° 3004 ne peuvent être accueillis.

En ce qui concerne le moment de l'adoption de la disposition attaquée

B.20.1. Aucune disposition contraignante du droit interne ou du droit international ne limite dans le temps la possibilité pour le législateur de modifier la législation électorale.

B.20.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 3004 invoquent, à l'appui de leur moyen, le Code de bonne conduite en matière électorale, établi par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

L'article 2, b), du chapitre II de ce Code est ainsi libellé :

« Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire ».

B.20.3. La méconnaissance de recommandations contenues dans un code de bonne conduite, fussent-elles combinées avec les dispositions invoquées au moyen, ne peut justifier l'annulation de normes législatives.

B.20.4. L'adoption de la disposition attaquée trois mois avant les élections ne constitue pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme selon lequel :

« 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 du peuple sur le choix du corps législatif ».

B.20.5. En effet, comme il a été rappelé en B.13.1, la mesure attaquée s'explique par le souci d'harmoniser les différentes législations électorales.

B.20.6. Si on peut regretter que la disposition attaquée n'ait été adoptée que le 2 mars 2004, alors que la nécessaire prévisibilité des éléments essentiels d'une élection devrait dissuader le législateur de modifier les règles électorales trois mois avant les élections, il s'agissait en l'espèce, non d'introduire un élément imprévisible dans la loi électorale applicable pour la Région de Bruxelles-Capitale, mais d'aligner celle-ci sur les dispositions d'une autre législation électorale connue, appliquée et jugée constitutionnelle.

B.20.7. Compte tenu de ces éléments, le premier moyen dans l'affaire n° 3004, en ce qu'il critique l'adoption tardive de la disposition attaquée, ne peut être accueilli.

En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec d'autres dispositions conventionnelles

B.21. Comme il a été rappelé ci-dessus, un seuil électoral constitue une modulation du système de représentation proportionnelle qui participe du souci légitime d'éviter la fragmentation du paysage politique en favorisant la formation de groupes politiques suffisamment cohérents au sein des organes représentatifs.

La disposition entreprise a été adoptée « dans un souci d'harmonisation » avec le seuil instauré pour les élections législatives fédérales en vue de « combattre un émiettement de la représentation politique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0584/001, pp. 9-10).

Même appliqué aux élections des membres francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le seuil de 5 p.c. n'entraîne pas d'effets disproportionnés.

B.22.1. En ce qui concerne l'allégation d'une éventuelle discrimination entre groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour rappelle que l'effet d'un seuil électoral légal varie en fonction de son écart avec le seuil électoral « naturel » nécessaire pour l'obtention d'un siège. Ce seuil « naturel » est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription; la hauteur du seuil « naturel » est inversement proportionnelle à ce nombre de sièges à pourvoir.

B.22.2. Les effets différenciés de l'application du seuil électoral de 5 p.c., en fonction du groupe linguistique concerné du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne constituent que la conséquence de la fixation, par le législateur spécial, du rapport entre les sièges appartenant aux deux groupes linguistiques du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.22.3. A ce propos, la Cour a, dans les arrêts n^{os} 35/2003 (B.16.6 à B.16.8) et 36/2003 (B.7 à B.9), considéré que la fixation du nombre de parlementaires appartenant à chaque groupe linguistique s'inscrivait « dans le système institutionnel général de l'Etat belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses communautés et régions du Royaume » et ne pouvait être jugée « disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires pour l'exercice de leur mandat, et, par là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées ». La taille des deux groupes linguistiques étant raisonnablement justifiée, le législateur spécial a pu instaurer le même seuil électoral dans chacun de ces groupes linguistiques.

B.22.4. La mesure attaquée ne peut dès lors être considérée comme une limitation disproportionnée du régime de la représentation proportionnelle.

B.23.1. En ce qui concerne l'allégation d'une discrimination accrue résultant de la séparation linguistique des listes pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et d'une discrimination entre les listes qui peuvent participer à un groupement et celles qui n'y participent pas, la Cour constate que ces discriminations, pour autant qu'elles soient établies, trouvent leur source non dans la disposition entreprise, mais dans, respectivement, l'article 17 (déclaration d'appartenance linguistique) et l'article 16*bis*, § 2, (déclaration de groupement de listes) - inséré par l'article 25 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés - de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

De même, l'éventuelle possibilité ou absence de possibilité de procéder à un groupement de listes dans une autre région ne résulte pas de la disposition entreprise, mais du contexte législatif propre à chaque région.

B.23.2. Par ailleurs, en exigeant que le seuil électoral soit calculé par groupe linguistique et doive être atteint par les groupements de listes ou par les listes réputées former un tel groupement, l'article 18 entreprise a établi des éléments de calcul du seuil électoral pertinents puisqu'il s'est limité à prendre en considération les groupes linguistiques prévus par l'article 136 de la Constitution et à concevoir les groupements de listes comme des entités uniques pour les opérations électorales, comme le faisait déjà, avant sa modification par

l'article 18 entrepris, l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, modifié par l'article 28 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 précitée.

B.24. En ce qui concerne enfin la référence faite aux articles 25 et 27, lus en combinaison avec l'article 26, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, les parties requérantes n'en tirent aucun argument distinct de ceux qu'elles tirent des autres dispositions qu'elles invoquent.

B.25. Les moyens ne peuvent être accueillis.

En ce qui concerne l'application du seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région wallonne

B.26. Le requérant dans l'affaire n° 2968 prend un second moyen tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 64 et 68, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que de besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

B.27.1. Dans une première branche du moyen, le requérant allègue une différence de traitement injustifiée entre régimes linguistiques.

En effet, en Région flamande, l'extension de la taille des circonscriptions au niveau des provinces diminue le « seuil naturel » en augmentant le nombre de sièges à pourvoir par circonscription. Par contre, il n'y a eu en Région wallonne aucune modification de la législation électorale susceptible de justifier l'instauration d'un seuil : on maintient des petites circonscriptions et on ajoute au seuil « naturel », plus élevé dans une petite circonscription, un nouveau seuil au niveau de l'apparement.

B.27.2. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

B.28.1. En ce qui concerne les articles 64 et 68 de la Constitution et en ce qui concerne la seconde branche du moyen, la Cour renvoie aux considérations relatives à l'application du seuil électoral pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.28.2. En ce qui concerne la première branche du moyen, la Cour constate que la détermination des circonscriptions électorales pour les élections du Parlement de la Région wallonne et du Parlement flamand relève, en vertu de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de leur autonomie constitutive.

B.28.3. Une différence de traitement qui résulte de l'effet différencié du seuil électoral en fonction de la taille des circonscriptions ne trouve pas sa source dans l'instauration par le législateur fédéral d'un seuil électoral uniforme, mais dans l'exercice par les régions de leur autonomie dans la détermination des circonscriptions électorales.

B.28.4. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise 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 27 avril 2005, par le juge P. Martens, en remplacement du président M. Melchior, légitimement empêché d'assister au prononcé du présent arrêt.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens