

Numéro du rôle : 4121
Arrêt n° 138/2007 du 14 novembre 2007

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 3, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 7 juillet 2006 « modifiant la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du [19] octobre 1921 organique des élections provinciales et la loi du 11 avril [1994] organisant le vote automatisé », introduit par l'association de fait « Groen ! » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Melchior, des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, du président émérite A. Arts, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 janvier 2007 et parvenue au greffe le 11 janvier 2007, un recours en annulation des articles 3, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 7 juillet 2006 « modifiant la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du [19] octobre 1921 organique des élections provinciales et la loi du 11 avril [1994] organisant le vote automatisé » (publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 2006) a été introduit par l'association de fait « Groen ! », dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, rue Sergent De Bruyne 78-82, Vera Dua, demeurant à 9000 Gand, Lange Violettestraat 241, Jozef Tavernier, demeurant à 9880 Aalter, Keltenlaan 8, Kathleen Bevernage, demeurant à 8900 Ypres, Kapucienestraat 16, Ann Poppe, demeurant à 2018 Anvers, Hertsdeinstraat 53, et Elisabeth Meuleman, demeurant à 9700 Audenarde, Borgveld 9.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 4 octobre 2007 :

- ont comparu :
 - . Me S. Van Hecke, avocat au barreau de Gand, pour les parties requérantes;
 - . Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Pour justifier leur intérêt à ester en justice, les parties requérantes renvoient à la jurisprudence de la Cour, dont il ressort que le droit électorale est un droit politique fondamental dans une démocratie représentative.

La première partie requérante est un parti politique. Elle attire l'attention sur le fait que la décision d'introduire un recours en annulation a été prise par la direction du parti, conformément aux statuts de ce dernier.

Elle estime qu'en sa qualité d'association de fait, elle possède un intérêt à agir devant la Cour dans des matières, telles que la législation électorale, pour lesquelles elle est légalement reconnue comme entité distincte. Elle considère qu'elle est directement et défavorablement affectée, parce que les dispositions attaquées confirment que le « système Imperiali » est appliqué pour la répartition des sièges dans les conseils communaux. Elle estime que ce système est préjudiciable aux plus petits partis.

Les autres parties requérantes invoquent leur qualité d'électeur et de candidat aux élections communales, aux élections des conseils de district et aux élections provinciales, pour démontrer leur intérêt.

A.1.2. Dans leur moyen unique, les parties requérantes soutiennent que les articles 3, 4 et 5 du décret du 7 juillet 2006 « modifiant la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du [19] octobre 1921 organique des élections provinciales et la loi du 11 avril [1994] organisant le vote automatisé » (ci-après le décret du 7 juillet 2006) ne sont pas compatibles avec les 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 et, pour autant que nécessaire, avec l'article 14 de cette Convention, en ce qu'ils confirment la différence qui existe concernant le système applicable de répartition des sièges. C'est le « système D'Hondt » qui est suivi pour les élections provinciales et les élections des conseils de district et le « système Imperiali » (lequel serait plus défavorable pour les petits partis que le « système D'Hondt ») pour les élections communales, sans qu'existe pour cette différence une justification objective et raisonnable.

Les parties requérantes exposent que les différences dénoncées concernant le calcul du chiffre d'éligibilité, spécifique à chaque liste, et concernant la fixation du nombre de sièges par liste, bien qu'elles ne soient pas instaurées en tant que telles par le décret attaqué, sont malgré tout confirmées par ce dernier dans les articles litigieux, qui s'inscrivent dans le prolongement des dispositions de la loi électorale communale et de la loi électorale provinciale qui commandent que c'est le « système D'Hondt » ou au contraire le « système Imperiali » qui est appliqué.

Selon les parties requérantes, en utilisant pêle-mêle dans un même décret les deux systèmes électoraux, on réserve un traitement inégal tant aux électeurs qu'aux candidats (et aux listes).

Lors des élections des conseils communaux, des conseils provinciaux et des conseils de district, tous les électeurs et candidats doivent, en tout état de cause, être considérés comme comparables entre eux.

Les parties requérantes soulignent que le choix du législateur décréteur en faveur du maintien du « système Imperiali » lors des élections communales serait dicté par le souci de favoriser la stabilité au niveau local et de contrecarrer l'éparpillement. Selon les déclarations du ministre compétent au Parlement flamand, l'application d'un autre système lors des élections provinciales se justifie « parce qu'il n'est en l'occurrence pas question de listes locales ». Ceci indique que le ministre considère que moins de listes seraient introduites lors des élections provinciales que lors des élections communales, de sorte qu'il n'y aurait pas de danger d'éparpillement ou d'instabilité.

Les parties requérantes contestent qu'il y ait généralement davantage de listes introduites lors des élections communales que lors des élections provinciales.

En outre, elles soulignent que lors des élections des conseils de district, c'est bien le « système D'Hondt » qui est appliqué. Si la répartition des sièges par le biais du « système Imperiali » est nécessaire afin de garantir la stabilité au niveau local, on ne voit pas pourquoi le « système D'Hondt » est appliqué lors des élections au niveau local inférieur, à savoir le niveau des districts.

Elles estiment dès lors que la différence de traitement critiquée n'est pas pertinente pour atteindre l'objectif fixé. Elles renvoient à cet égard à un avis du Conseil supérieur de l'administration intérieure, en vertu duquel le législateur décréteur ne fournit aucune justification pour la différence de traitement, ainsi qu'à d'autres avis d'où il ressort que l'application de deux systèmes différents lors d'élections organisées simultanément n'augmenterait pas la transparence du système électoral dans le chef des électeurs et que le « système Imperiali » réussirait moins bien à assurer la proportionnalité que le « système D'Hondt ».

A.2.1. Le Gouvernement flamand souligne préalablement que le moyen unique pris par les parties requérantes concerne l'utilisation de la « série de diviseurs Imperiali » pour la répartition des sièges lors des élections des conseils communaux et l'utilisation de la « série de diviseurs D'Hondt » pour les élections provinciales et les élections des conseils de district, alors que cette matière ne fait pas l'objet du décret attaqué et ne faisait pas davantage l'objet du décret du 10 février 2006 « modifiant la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du 19 octobre

1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et le décret du 7 mai 2004 réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand » (ci-après : décret du 10 février 2006). Il constate à cet égard que, ni dans le décret précité ni dans le décret présentement attaqué, le législateur décréto n'a légiféré sur l'attribution de sièges à une liste déterminée et que les règles en cause, tant en ce qui concerne les élections des conseils communaux que pour ce qui est des conseils provinciaux et des conseils de district, sont demeurées inchangées. Le Gouvernement flamand considère que le recours en annulation constitue seulement une critique d'opportunité de dispositions de la législation électorale auxquelles le décret attaqué n'a pas touché.

Le Gouvernement flamand soutient que les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis, étant donné qu'elles invoquent l'inconstitutionnalité de règles que la disposition attaquée ne fait que « confirmer ». Il souligne en outre que si la Cour déclarait inconstitutionnelle la différence de traitement relative au système électoral applicable, c'est la constitutionnalité de toutes les élections antérieures qui serait remise en cause. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir que l'annulation des dispositions attaquées n'apporterait aucun avantage aux parties requérantes. Même si la Cour annulait les dispositions attaquées, le préjudice allégué ne disparaîtrait pas, étant donné que les anciennes dispositions qui contiennent la différence de traitement dénoncée, reprendraient vigueur.

A.2.2. Le Gouvernement flamand soutient que le moyen unique est irrecevable parce que les parties requérantes ne formulent aucun grief à l'encontre des dispositions attaquées. Les dispositions attaquées modifient les articles 57, 57bis et 58 de la loi électorale communale : ces articles règlent l'attribution des sièges obtenus par une liste déterminée aux candidats de cette liste. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne formulent concrètement des griefs qu'à l'encontre du système d'attribution du nombre de sièges à une liste, ce que ne règlent pas les dispositions attaquées mais bien les articles 56 et 110 de la loi électorale communale et l'article 19, § 2, de la loi électorale provinciale. La répartition des sièges obtenus par une liste entre les candidats de cette liste et l'attribution du nombre de sièges à une liste sont deux opérations distinctes dans l'ensemble des opérations électorales. Par conséquent, puisque les parties requérantes ne formulent aucun grief à l'encontre des dispositions qu'elles attaquent dans leur moyen, le moyen unique est irrecevable.

A.2.3. Quant au fond, le Gouvernement flamand souligne qu'en matière d'organisation des élections, la liberté de choix politique du législateur est grande. Dans une démocratie représentative, il existera toujours une tension entre, d'une part, une tendance à rendre le plus étroit possible le lien entre l'électeur et l'élu et, d'autre part, la recherche d'un minimum de stabilité politique. Le choix du législateur pour l'un ou l'autre système entraînera toujours des critiques politiques et dépendra totalement des préférences subjectives de celui qui se prononce en faveur d'une démocratie directe ou d'une démocratie encadrée par des partis. Ce n'est pas le rôle d'une Cour constitutionnelle de mettre en doute les choix politiques du législateur fédéral ou décréto en partant de la considération que certains justiciables auraient préféré une autre option. La thèse des requérants selon laquelle la répartition des sièges suivant le « système D'Hondt » serait plus représentative et traiterait mieux, pour cette raison, les petits partis que le « système Imperiali », qui vise plus à la stabilité politique et qui est plus avantageux pour les grands partis, implique, selon le Gouvernement flamand, une préférence subjective qui est totalement d'ordre politique, de sorte que la Cour ne sait ni ne peut se prononcer à ce sujet. Le Gouvernement flamand souligne par ailleurs qu'aucun système électoral n'est neutre et que le législateur décréto doit toujours opérer un choix. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas comment le législateur décréto a violé le principe d'égalité, étant donné que, d'une part, les règles, pour chaque élection, pour chaque parti, candidats et électeurs, sont les mêmes et que, d'autre part, il n'a pas agi de manière (manifestement) déraisonnable en n'utilisant pas le même système électoral pour chaque assemblée représentative. Le législateur décréto peut utiliser des systèmes électoraux différents pour les différentes élections.

A.3. Les parties requérantes répondent que le décret attaqué porte bien sur l'utilisation de la « série de diviseurs Imperiali » pour la répartition des sièges lors des élections communales, puisque le choix de ce système est confirmé dans ce décret.

Elles affirment que leur recours en annulation ne contient aucune critique politique, mais bien une critique juridique, par laquelle elles ne contestent pas en soi l'opportunité du « système Imperiali » ou « D'Hondt » mais bien le traitement inégal qui existe entre les différents niveaux.

Elles considèrent qu'une annulation des dispositions attaquées contraindra le législateur décréto à élaborer d'autres règles, conformes à la Constitution, ce qui démontre leur intérêt.

Elles répondent par ailleurs qu'elles formulent bien de véritables griefs contre les dispositions attaquées elles-mêmes, à savoir qu'en fonction de l'objectif du décret, on ne peut comprendre pourquoi le « système D'Hondt » est utilisé pour la circonscription électorale plus petite du district. Le pouvoir discrétionnaire du législateur décréteur ne peut pas aboutir à ce que celui-ci puisse instaurer une inégalité inconstitutionnelle.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 3, 4 et 5 du décret de la Région flamande du 7 juillet 2006 « modifiant la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du [19] octobre 1921 organique des élections provinciales et la loi du 11 avril [1994] organisant le vote automatisé » (ci-après : décret du 7 juillet 2006).

Les dispositions attaquées modifient la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, (ci-après : la loi électorale communale) et sont libellées comme suit :

« Art. 3. L'article 57 de la même loi, remplacé par l'article 7 de la loi du 26 juin 2000 et modifié par l'article 22 du décret du 10 février 2006, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Article 57. Si le nombre des candidats d'une liste est égal au nombre de sièges attribués à cette liste, tous ces candidats sont élus.

Si le premier de ces nombres est supérieur au second, les sièges sont attribués aux candidats en ordre décroissant du nombre de votes qu'ils ont obtenus. A nombre égal de votes, l'ordre de présentation sur la liste est déterminant. Préalablement à la désignation des élus, le bureau de vote principal procède à l'attribution individuelle aux candidats d'un tiers du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation. Ce tiers s'établit en divisant par trois le produit résultant de la multiplication du nombre de bulletins de vote marqués en tête de liste, visés à l'article 50, § 1er, alinéa deux, 1^o, par le nombre des sièges obtenus par cette liste.

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

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

Lorsque le nombre des candidats d'une liste est inférieur au nombre des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus et les sièges restants sont attribués conformément à l'article 56, alinéa trois '.

Art. 4. L'article 57bis de la même loi, remplacé par l'article 23 du décret du 10 février 2006, est remplacé par la disposition suivante :

' Article 57bis. Les éventuelles décimales du quotient que l'on obtient en effectuant l'opération visée à l'article 57, alinéa deux, d'une part, et l'opération visée à l'article 57, alinéa quatre, d'autre part, sont arrondies à l'unité supérieure, qu'elles atteignent ou non 0,50. '.

Art. 5. A l'article 58 de la même loi, remplacé par l'article 9 de la loi du 26 juin 2000 et modifié par l'article 24 du décret du 10 février 2006, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa deux est remplacé par la disposition suivante :

' Préalablement à la désignation des élus, le bureau de vote principal procède à l'attribution individuelle aux candidats non élus, d'un tiers du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, tel que déterminé à l'article 57, alinéa deux, l'attribution se faisant de la même manière que pour la désignation des élus, mais commençant par le premier des candidats non élus, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote. ';

2° les troisième et quatrième alinéas sont abrogés ».

B.2. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes au motif que celles-ci invoquent l'inconstitutionnalité d'une réglementation que les dispositions attaquées ne font que « confirmer ».

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.1. La première partie requérante est le parti politique « Groen ! ».

B.4.2. 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 en principe pas la capacité requise pour introduire un recours 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.

B.5.1. Les autres parties requérantes se prévalent de leur qualité d'électeur et de candidat aux élections des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district pour justifier leur intérêt au recours en annulation.

B.5.2. 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.6. Les parties requérantes justifient leur intérêt au recours en faisant référence au contenu des dispositions qu'elles attaquent.

Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes, premièrement, parce que l'annulation des dispositions attaquées ne peut leur apporter aucun avantage puisque l'ancienne réglementation est identique à l'actuelle, et, deuxièmement, parce qu'elles invoquent l'inconstitutionnalité d'une réglementation que les dispositions attaquées ne font que « confirmer » et que le législateur décréto n'a pas légiféré, dans le décret attaqué, sur l'attribution du nombre de sièges à une liste déterminée. Pour les mêmes motifs, le recours est irrecevable, selon le Gouvernement flamand, étant donné que les parties requérantes ne formulent aucun grief à l'encontre des dispositions attaquées elles-mêmes.

B.7. Dès lors que les exceptions soulevées sont liées à la portée des dispositions attaquées, leur examen se confond avec l'examen de l'affaire au fond.

B.8. Le moyen unique est pris de la 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 et, au besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

Selon les parties requérantes, les articles attaqués ne sont pas compatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen, en ce qu'elles confirment la différence qui existe concernant le système applicable de répartition des sièges. Pour les élections provinciales et celles des conseils de district, c'est le « système D'Hondt » qui est appliqué; pour les élections communales, c'est le « système Imperiali » - qui serait plus défavorable pour les petits partis politiques -, sans qu'existerait pour cette différence une justification objective et raisonnable.

B.9.1. L'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme porte :

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

B.9.2. Les élections des conseils communaux organisées dans la Région flamande ne concernent pas le « choix du corps législatif » au sens de la disposition précitée. Par conséquent, l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne s'y applique pas.

B.9.3. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ne pouvant être invoqué qu'en combinaison avec un droit ou une liberté figurant dans la Convention, cette disposition n'est pas davantage applicable en l'espèce.

B.9.4. En ce qu'il invoque l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 de cette Convention, le moyen est irrecevable.

La Cour limite par conséquent son contrôle aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.1. Les articles 3, 4 et 5 attaqués modifient les articles 57, 57bis et 58 de la loi électorale communale.

Ces dispositions de la loi électorale communale règlent certains aspects du mode d'attribution des sièges obtenus par les listes aux candidats de ces listes.

Elles ne règlent en aucune façon la répartition des sièges entre les différentes listes.

B.10.2. Les séries de diviseurs inscrites aux articles 56 et 110 de la loi électorale communale et aux articles 19 et 20 de la loi électorale provinciale (le « système Imperiali » pour les élections communales et le « système D'Hondt » pour les élections provinciales et celles des conseils de district) concernent seulement la répartition des sièges entre les listes et non la répartition des sièges obtenus par les listes entre les candidats de ces listes.

B.11. Les articles 56 et 110 de la loi électorale communale et les articles 19 et 20 de la loi électorale provinciale n'ont pas été modifiés par le décret attaqué et ne peuvent par conséquent faire l'objet du présent recours.

En outre, en apportant des modifications aux dispositions qui portent sur l'attribution des sièges aux candidats d'une liste, le législateur décrétoal ne peut pas être réputé avoir légiféré dans les matières visées par les articles précités de la loi électorale communale et de la loi électorale provinciale.

B.12. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- rejette le recours;

- raie les affaires inscrites sous les numéros 3965 et 3991 du rôle.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 novembre 2007, par le juge E. De Groot, faisant fonction de président en remplacement du président émérite A. Arts, légitimement empêché.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot