

Numéros du rôle : 5583 et 5588
Arrêt n° 72/2014 du 8 mai 2014

ARRET

En cause : les recours en annulation de la loi du 19 juillet 2012 portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, introduits par Bart Laeremans et autres et par Dominiek Lootens-Stael et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

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 20 février 2013 et parvenue au greffe le 21 février 2013, un recours en annulation de la loi du 19 juillet 2012 portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (publiée au *Moniteur belge* du 22 août 2012) a été introduit par Bart Laeremans, Joris Van Hauthem, Philip Claeys et Marleen Fannes, assistés et représentés par Me P. De Roo, avocat au barreau d'Anvers.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 février 2013 et parvenue au greffe le 22 février 2013, un recours en annulation de la même loi du 19 juillet 2012 a été introduit par Dominiek Lootens-Stael, Louis Bogemans et Frederic Erens, assistés et représentés par Me P. De Roo, précité.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5583 et 5588 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Peeters et Me F. Tulkens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 11 décembre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me P. De Roo, pour les parties requérantes;
 - . Me P. Peeters, Me F. Tulkens et Me H. Bortels, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Nihoul ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'objet des recours

A.1. Le Conseil des ministres considère que, bien que les recours dans les affaires n^{os} 5583 et 5588 soient dirigés contre l'ensemble de la loi du 19 juillet 2012, les parties requérantes n'invoquent des moyens qu'à l'encontre de l'article 4 de cette loi, qui insère un article 89ter dans le Code électoral. Il estime dès lors que l'objet des recours est limité à cet article 89ter.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

A.2. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 5583 estiment qu'en tant qu'électeurs au sens de l'article 1er du Code électoral, en tant que candidats potentiels lors des élections du Parlement fédéral et du Parlement européen et en tant qu'habitants politiquement actifs des communes de Grimbergen, Lennik, Overijse et Kampenhout, elles ont intérêt à l'annulation de la loi attaquée, parce que celle-ci concerne la division du territoire en circonscriptions électorales pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen et qu'elle pourrait influencer leur voix ou leur candidature d'une manière défavorable.

A.3. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 5588 justifient leur intérêt au recours sur la base de motifs analogues à ceux invoqués par les parties requérantes dans l'affaire n^o 5583, si ce n'est qu'elles s'estiment affectées défavorablement par la loi attaquée, en tant qu'électeurs, candidats potentiels et habitants politiquement actifs de la Région de Bruxelles-Capitale, parce que la loi précitée ne prévoit ni un système de formation d'un « pool » des voix émises sur les listes néerlandophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, ni une possibilité de groupement de listes entre les listes précitées et celles de la circonscription électorale du Brabant flamand.

A.4. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n^o 5583, parce qu'elles ne relèveraient pas du champ d'application de l'article 89ter du Code électoral. Il n'aperçoit pas comment la disposition attaquée pourrait influencer défavorablement la voix ou la candidature des parties requérantes. Il constate également qu'elles n'appartiennent à aucune des catégories de personnes à propos desquelles elles soutiennent que celles-ci sont soumises par la norme attaquée à une différence de traitement injustifiée.

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens invoqués et le point de vue des parties requérantes

A.5. Le moyen unique dans l'affaire n^o 5583 est pris de la violation des articles 10, 11 et 63 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, lus conjointement ou non. Le moyen comporte cinq branches.

A.6.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes dans l'affaire n^o 5583 critiquent l'article 89ter du Code électoral, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 19 juillet 2012, parce qu'il prévoit, pour les électeurs des six communes du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse, à savoir Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem (ci-après : les six communes périphériques), un régime qui s'écarte de celui qui s'applique aux électeurs des autres communes de la circonscription électorale du Brabant flamand.

A.6.2. Les parties requérantes exposent que l'article 89ter du Code électoral prévoit que les habitants des six communes périphériques ont la possibilité de voter soit sur une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit sur une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Elles observent que cette possibilité a pour effet que certains électeurs de ces communes accorderont leur voix à une circonscription électorale où ils ne sont pas domiciliés. Elles estiment qu'une partie des électeurs est ainsi avantagée par rapport aux électeurs domiciliés dans d'autres communes de la circonscription électorale du Brabant flamand et dans

d'autres communes à facilités, ce qui entraîne, selon elles, une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.6.3. Elles estiment également que la réglementation attaquée désavantage les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand par rapport aux candidats d'autres circonscriptions électorales, parce que les premiers doivent convaincre les électeurs non seulement de voter pour eux mais également de voter sur une liste de leur circonscription électorale, alors que les seconds doivent uniquement convaincre les électeurs de voter pour eux. Elles estiment, en outre, que les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand sont désavantagés par rapport aux candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, parce que ces derniers, à la différence des premiers, peuvent obtenir des voix en dehors des limites territoriales de leur circonscription électorale.

A.7. Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5583 soutiennent que l'article 89ter du Code électoral traite, sans justification raisonnable, les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand autrement que les candidats des autres circonscriptions électorales, parce que les premiers se trouvent en compétition avec les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

A.8.1. Les parties requérantes exposent que les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand doivent entrer en concurrence avec les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, parce que les habitants des six communes périphériques ont la possibilité de voter sur une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Elles observent que les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, en revanche, ne doivent pas faire face à la concurrence des candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand, puisque ces derniers ne peuvent en aucune manière obtenir les voix des électeurs de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Elles estiment que l'absence de réciprocité est discriminatoire.

A.8.2. Les parties requérantes estiment également que la disposition attaquée est discriminatoire parce que les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand doivent employer les moyens dont ils disposent dans le cadre de leur campagne électorale pour convaincre les électeurs des six communes périphériques d'accorder leur vote à la circonscription électorale du Brabant flamand, alors que d'autres candidats ne sont pas obligés d'y consacrer les moyens disponibles.

A.8.3. Dans la mesure où il est dicté par le souci de protéger les minorités linguistiques, l'article 89ter du Code électoral manque son objectif, selon les parties requérantes, puisque la minorité néerlandophone de Bruxelles ne tire aucun avantage de la loi attaquée et puisque les intérêts des francophones ne seraient pas affectés si la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde était complètement scindée. Elles observent qu'en cas de scission complète, les francophones des six communes périphériques auraient encore toujours le droit de voter sur des listes francophones, comme c'est aussi le cas pour les élections du Parlement flamand. La circonstance que les électeurs tant francophones que néerlandophones des six communes périphériques peuvent faire usage de la possibilité de choix contenue dans la disposition attaquée n'est pas pertinente, selon les parties requérantes, puisque chacun sait que la mesure attaquée a été adoptée à la demande des francophones, qui aspirent au rattachement des six communes périphériques à la circonscription de Bruxelles-Capitale.

A.9. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5583 soutiennent que la loi attaquée est incompatible avec le droit à des élections libres, tel qu'il est garanti par l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles de la Constitution invoqués dans le moyen, parce que l'incertitude qui entoure les chances d'être élu est rendue plus grande pour les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand. Les parties requérantes estiment que la loi attaquée limite les droits des candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand à un point tel que le droit à des élections libres en est compromis. En ce qui concerne la limitation des droits des candidats, elles renvoient aux autres branches de leur moyen.

A.10. Dans la quatrième branche du moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5583 critiquent l'article 89ter du Code électoral en ce qu'il entraîne l'impossibilité de fixer d'avance le seuil électoral de 5 % dans la circonscription électorale du Brabant flamand. Elles exposent que le nombre d'électeurs de la circonscription électorale du Brabant flamand qui auront voté sur les listes de cette circonscription et le nombre de ceux qui auront voté sur les listes de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale demeureront incertains jusqu'après la clôture des opérations électorales. En outre, elles estiment que la disposition attaquée a pour effet que les partis politiques peuvent manipuler les élections en recommandant à leurs électeurs, en fonction du seuil électoral, de voter soit pour la circonscription électorale du Brabant flamand, soit pour la

circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Elles observent à cet égard que cette possibilité n'existe que dans les circonscriptions électorales du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale et elles en déduisent une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.11. Dans la cinquième branche, les parties requérantes critiquent la loi attaquée parce qu'elle a pour conséquence que les électeurs des six communes périphériques fonderont leur décision de voter pour l'une ou l'autre circonscription électorale au moins partiellement sur des motifs idéologiques et philosophiques, ce qui aura pour effet que cette conviction idéologique ou philosophique sera moins représentée dans la circonscription électorale dans laquelle ils n'auront pas accordé leur suffrage. Elles en déduisent une violation de l'article 11 de la Constitution, qui garantit la protection des droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. Elles considèrent en outre que les partis politiques des circonscriptions électorales du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale sont de ce fait traités autrement que les partis politiques des autres circonscriptions électorales et que cette différence de traitement n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.12. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent encore que l'article 89^{ter} du Code électoral viole l'article 63, § 2, de la Constitution en ce que certains habitants des six communes périphériques voteront sur des listes électorales bruxelloises sans qu'ils soient pris en compte lors de la détermination du nombre de sièges qui revient à la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

A.13. Le premier moyen de l'affaire n° 5588 est pris de la violation des articles 10, 11 et 63 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, lus conjointement ou non, en ce que la loi attaquée ne prévoit aucun système de formation d'un « pool » de voix par groupe linguistique pour les listes néerlandophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale lors des élections de la Chambre des représentants, alors qu'un tel système est prévu pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement européen.

A.14.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5588 font valoir que le système de formation d'un « pool » assure que la minorité numérique, en l'espèce les néerlandophones à Bruxelles, puisse obtenir ensemble un nombre de sièges permettant qu'une représentation minimale soit garantie. Elles estiment que la réglementation attaquée, en ne prévoyant pas de système de formation d'un « pool », a pour effet que les néerlandophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale n'auront plus d'élus à la Chambre des représentants. Elles se basent à cet égard sur le résultat des élections de 2010.

A.14.2. Les parties requérantes estiment que la différence de traitement critiquée dans le moyen ne peut pas être justifiée par l'objectif de pacification communautaire et que la mesure attaquée nuit au contraire à cette pacification, parce que, dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, les néerlandophones demeurent privés de représentation. Elles estiment que cette absence de représentation ne peut pas être considérée comme une conséquence du choix des électeurs mais bien comme une conséquence du système électoral attaqué et elles soulignent à cet égard que la circonscription de Bruxelles-Capitale a un caractère bilingue. Eu égard au fait que des modalités particulières ont bien été prévues pour les francophones des six communes périphériques, elles estiment en outre que la différence de traitement est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

A.14.3. Les parties requérantes estiment de manière plus générale que la mesure attaquée ne peut pas être considérée comme étant fondée sur un choix du Constituant, parce que les déclarations faites lors des travaux préparatoires d'une révision de la Constitution ne peuvent transformer une disposition législative en une disposition constitutionnelle.

A.15. Le second moyen dans l'affaire n° 5588 est pris de la violation des articles 4, 10, 11 et 63 de la Constitution et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, lus conjointement ou non, par l'article 89^{ter} du Code électoral, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi attaquée, en ce que la minorité linguistique de Bruxelles-Capitale est traitée autrement que la minorité linguistique dans les six communes périphériques.

A.16.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5588 soutiennent que l'article 89^{ter} du Code électoral prévoit des modalités spéciales pour la minorité francophone dans les six communes périphériques, alors qu'aucune modalité analogue n'est prévue pour la minorité néerlandophone dans la circonscription de Bruxelles-Capitale. Elles critiquent plus précisément le fait qu'aucun système de formation d'un « pool » des voix par

groupe linguistique n'est prévu pour les listes néerlandophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, qu'aucune possibilité de groupement de listes n'est prévue entre les listes néerlandophones de Bruxelles-Capitale et celles du Brabant flamand et que le seuil électoral de 5 % s'applique sans restriction aux listes néerlandophones de Bruxelles-Capitale. Elles observent en outre que la possibilité dont disposent les francophones des six communes périphériques de voter pour des candidats qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale entraîne une augmentation du nombre d'électeurs francophones dans cette circonscription, de sorte que les candidats néerlandophones de Bruxelles-Capitale auront encore plus de difficultés à obtenir un siège.

A.16.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5588 considèrent que tant les francophones dans les six communes périphériques que les néerlandophones de Bruxelles-Capitale peuvent être qualifiés de minorités, mais que ces deux catégories diffèrent néanmoins, parce que Bruxelles-Capitale est bilingue, ce qui rend la différence de traitement critiquée dans le moyen d'autant plus disproportionnée.

En ce qui concerne le point de vue du Conseil des ministres

A.17. Le Conseil des ministres répond conjointement aux moyens invoqués dans les affaires n°s 5583 et 5588.

A.18. Il soutient tout d'abord que les moyens sont irrecevables en tant qu'ils sont pris de la violation de l'article 63 de la Constitution, parce que les requêtes n'exposent pas en quoi cet article de la Constitution serait violé. En outre, il estime que les moyens invoqués dans l'affaire n° 5588 sont, pour le même motif, irrecevables en tant qu'ils sont pris de la violation de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque, dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes exposent effectivement en quel sens l'article 63 de la Constitution serait violé, elles invoquent, selon le Conseil des ministres, un moyen nouveau qui est pour cette raison également irrecevable.

A.19.1. Quant au fond, le Conseil des ministres considère que l'article 89^{ter} du Code électoral découle d'un choix du Constituant. Il soutient qu'il existe un lien étroit entre les dispositions de la loi du 19 juillet 2012 et les nouveaux articles 63, § 4, alinéas 2 et 3, et 168^{bis} de la Constitution, ce qui ressort, selon lui, du fait que la proposition de loi ayant abouti à la loi du 19 juillet 2012 et les propositions ayant abouti aux dispositions constitutionnelles précitées ont été examinées conjointement au Parlement, du fait qu'elles ont fait l'objet d'un rapport commun, du fait qu'elles ont été adoptées en même temps et du fait que la loi et les articles de la Constitution adoptés ont été publiés au *Moniteur belge* en même temps. Il souligne qu'il a été déclaré expressément au cours des travaux préparatoires que les propositions concernées devaient être lues conjointement et que la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis sur la proposition qui a abouti à la loi du 19 juillet 2012, a abondé dans ce sens.

A.19.2. Le Conseil des ministres expose que les nouveaux articles 63, § 4, alinéas 2 et 3, et 168^{bis} de la Constitution précisent que le législateur peut prévoir des modalités spéciales pour les élections de la Chambre des représentants et pour celles du Parlement européen, aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant et il fait observer que ces articles sont basés sur le considérant B.9.7 de l'arrêt de la Cour n° 73/2003, du 26 mai 2003. Il souligne également que, lors des travaux préparatoires de ces dispositions constitutionnelles, il a été déclaré expressément que, par « modalités spéciales », il fallait notamment entendre les modalités visant les électeurs des six communes périphériques, contenues dans la proposition qui a donné lieu à la loi du 19 juillet 2012.

A.19.3. Le Conseil des ministres observe ensuite que les articles 63, § 4, alinéas 2 et 3, et 168^{bis} de la Constitution disposent que les modalités spéciales apportées par le législateur ne peuvent être modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale et il estime que le Constituant a ainsi entendu « consolider » ces modalités.

A.19.4. Le Conseil des ministres déduit de ce qui précède que le Constituant lui-même a considéré que les modalités spéciales contenues dans la loi du 19 juillet 2012 pour les habitants des six communes périphériques étaient conformes à la Constitution, en ce compris ses articles 10 et 11. Il estime, pour ce motif, que ces modalités sont soustraites au pouvoir d'appréciation de la Cour. Il considère qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que lorsque le législateur suit les choix faits par le Constituant lui-même, la Cour n'est pas compétente pour remettre ces choix en cause, et que tel est le cas non seulement lorsque ces choix ressortent expressément des termes des dispositions constitutionnelles mais également lorsqu'ils ressortent des travaux préparatoires.

Le Conseil des ministres renvoie à cet égard également à l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat, lequel observe, d'une part, que la loi proposée n'a pas valeur constitutionnelle, de sorte que la section de législation est compétente en principe pour apprécier la compatibilité de celle-ci avec la Constitution et avec les traités internationaux, mais, d'autre part, que le Constituant a lui-même considéré que les modalités spéciales applicables aux six communes périphériques étaient conformes à la Constitution, de sorte qu'il n'appartient pas à la section de législation de remettre en cause l'appréciation du Constituant.

A.20. Même si l'argumentation qui précède n'était pas suivie, le Conseil des ministres considère que la disposition attaquée est constitutionnelle, parce qu'il faut, pour l'appréciation des diverses parties d'une réforme de l'Etat, prêter attention à l'ensemble de la réforme, laquelle repose généralement sur un ensemble complexe de règles visant à réaliser un équilibre déterminé. Il considère que d'éventuelles limitations des droits fondamentaux sont justifiées dans ce cas par un intérêt public supérieur – en l'espèce, celui d'atteindre une pacification communautaire –, à condition que les mesures adoptées ne soient pas disproportionnées au regard des objectifs poursuivis. Il renvoie à cet égard à l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition qui a abouti à la loi attaquée. Il souligne encore, à ce propos, que la loi attaquée constitue le résultat de longues négociations et d'un compromis entre huit partis politiques, par lequel un équilibre nécessaire a été réalisé entre les intérêts des diverses communautés et régions.

A.21.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres aborde les différents aspects des moyens invoqués. Il soutient tout d'abord que les catégories de personnes entre lesquelles les parties requérantes allèguent une différence de traitement ne sont pas comparables. Il estime que tel est en particulier le cas en ce qui concerne la situation des candidats aux différentes élections, parce que les règles fixées pour les élections d'un organe déterminé peuvent – et doivent parfois – être différentes des règles prévues pour les élections d'un autre organe.

A.21.2. De manière générale, le Conseil des ministres observe que les différences de traitement critiquées sont conformes à l'arrêt de la Cour n° 73/2003 du 26 mai 2003, puisqu'il a été jugé dans celui-ci que le législateur pouvait prévoir qu'une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant soit accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales, afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. Il déduit de cet arrêt que la Cour a expressément autorisé qu'une différence de traitement soit instaurée si cela tend à garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones de l'ancienne province de Brabant. Il estime que l'on ne saurait sérieusement contester que la mesure attaquée doit être considérée comme une modalité spéciale au sens de l'arrêt précité. Il souligne que cette modalité spéciale vaut non seulement pour les habitants francophones des six communes périphériques mais également pour les habitants néerlandophones de ces communes.

A.21.3. Par ailleurs, selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de pacification entre les communautés, étant donné sa portée limitée : en effet, la disposition attaquée ne prévoit une modalité spéciale que pour les habitants des six communes périphériques. Il fait observer qu'une modalité analogue est déjà d'application pour les habitants de Comines-Warneton et de Fourons et que la Cour a jugé dans ses arrêts n°s 18/90 et 26/90 que cette modalité était constitutionnelle.

A.21.4. Le Conseil des ministres admet que d'autres modalités spéciales pourraient être arrêtées, comme un système de groupement de listes, un système de formation d'un pool ou un seuil électoral adapté, mais il estime qu'il appartient exclusivement au législateur, lequel dispose à cet égard d'un vaste pouvoir d'appréciation, de décider quelles modalités doivent être mises en œuvre pour arriver à une pacification communautaire. Il souligne que la disposition attaquée constitue une partie essentielle de l'accord institutionnel conclu le 11 octobre 2011, au terme d'une longue période de tensions communautaires, et que cet accord est soutenu par une majorité politique au sein des deux communautés du pays.

A.22. En ce qui concerne la différence de traitement, critiquée par les parties requérantes, entre les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand et ceux d'autres circonscriptions électorales (première à quatrième branches du moyen dans l'affaire n° 5583), le Conseil des ministres soutient qu'il ressort de l'arrêt n° 73/2003, précité, de la Cour qu'un régime dérogatoire est admissible dans l'ancienne province de Brabant, lorsqu'il est dicté par le souci de garantir les intérêts des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. La circonstance que les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand se trouvent en compétition avec les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale n'est pas manifestement déraisonnable, selon le Conseil des ministres, puisque cette compétition ne peut se produire que

dans les six communes périphériques et qu'elle a donc une portée limitée. Il estime en outre, que, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, la disposition attaquée ne limite pas d'une manière disproportionnée les chances des candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand d'être élus, que cette disposition n'a pas d'effet disproportionné sur la possibilité de déterminer d'avance si le seuil électoral de 5 % sera atteint, qu'il n'est pas possible - même en l'absence de la disposition attaquée - de déterminer à l'avance avec certitude si le seuil électoral sera atteint et que la disposition attaquée n'a pas d'influence disproportionnée sur les moyens de campagne dont les candidats du Brabant flamand disposent. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle la disposition attaquée peut donner lieu à des manipulations de la part des partis politiques, le Conseil des ministres fait valoir que cette possibilité n'est pas contenue dans la disposition attaquée elle-même mais est simplement le résultat de l'usage qu'en feraient les partis concernés.

A.23. En ce qui concerne la différence de traitement critiquée par les parties requérantes entre, d'une part, les électeurs des six communes périphériques et, d'autre part, les électeurs des autres communes de la circonscription électorale du Brabant flamand et des autres communes à facilités (première branche du moyen dans l'affaire n° 5583), le Conseil des ministres estime que la différence est justifiée par le statut particulier des six communes périphériques et par la place particulière que ces communes occupent dans l'équilibre fédéral et dans le souci de préserver la paix communautaire.

A.24. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (troisième branche du moyen dans l'affaire n° 5583), le Conseil des ministres soutient que le droit fondamental garanti par cette disposition n'est pas absolu et que des restrictions sont admissibles, dans la mesure où elles poursuivent un objectif légitime, sont proportionnées au regard de cet objectif et n'affectent pas la substance de ce droit. Il considère que ces conditions sont remplies en l'espèce.

A.25. En ce qui concerne l'allégation des parties requérantes selon laquelle la disposition attaquée a pour effet que les convictions idéologiques et philosophiques ne sont pas reflétées correctement dans les circonscriptions électorales concernées (quatrième branche du moyen dans l'affaire n° 5583), le Conseil des ministres considère que la différence de traitement alléguée n'est que le résultat du choix des électeurs des six communes périphériques de voter ou non pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Il souligne une fois de plus que la disposition attaquée a une portée limitée et il estime que cette disposition n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif d'arriver à la pacification communautaire.

A.26. En ce qui concerne l'absence d'un système de formation d'un « pool » pour les élections de la Chambre des représentants dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale (premier moyen dans l'affaire n° 5588), le Conseil des ministres considère que les élections de la Chambre des représentants ne sont pas comparables aux élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement européen. En outre, il estime qu'il appartient exclusivement au législateur, et non à la Cour, d'apprécier quelles modalités spéciales sont nécessaires pour atteindre les objectifs de pacification communautaire qu'il poursuit.

A.27. En ce qui concerne la différence de traitement critiquée entre les Bruxellois néerlandophones et les habitants francophones des six communes périphériques (second moyen dans l'affaire n° 5588), le Conseil des ministres souligne une fois encore que la modalité contenue dans la disposition attaquée vaut non seulement pour les habitants francophones des six communes périphériques mais également pour les habitants néerlandophones de celles-ci. En outre, il observe que si des électeurs francophones votent sur les listes de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, ces votes sont perdus pour la circonscription électorale du Brabant flamand. En ce qui concerne l'observation des parties requérantes selon laquelle les communes de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale sont situées, à la différence des six communes périphériques, dans une région bilingue, le Conseil des ministres fait valoir que les communes bruxelloises font déjà l'objet d'un ensemble de règles qui vise à protéger les néerlandophones à Bruxelles et que, pour cette raison, il n'est pas manifestement déraisonnable de limiter la modalité spéciale aux six communes périphériques. Si aucun candidat néerlandophone n'était élu dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, ceci résulterait, selon le Conseil des ministres, du seul choix des électeurs.

A.28. En ce qui concerne la violation de l'article 63 de la Constitution que les parties requérantes ont exposée dans leur mémoire en réponse, le Conseil des ministres fait valoir, dans la mesure où cette branche du moyen serait néanmoins jugée recevable par la Cour, que le régime attaqué est compatible avec la disposition constitutionnelle précitée. Il estime qu'il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, la détermination du nombre des sièges qui reviennent à une circonscription électorale et, d'autre part, l'attribution des sièges aux listes. Le nombre de sièges revenant à une circonscription électorale est déterminé, conformément à l'article 63,

§ 2, de la Constitution, sur la base du chiffre de la population d'une circonscription électorale; l'attribution des sièges a lieu sur la base du nombre de voix émises dans une circonscription électorale, l'article 63, § 4, de la Constitution prévoyant expressément que des modalités spéciales sont possibles afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant. Il observe que la loi attaquée, conformément à l'article 63, § 2, de la Constitution, prend en compte la population des six communes périphériques pour le calcul du nombre de sièges revenant à la circonscription électorale du Brabant flamand et que la modalité spéciale prévue par la loi attaquée et autorisée par l'article 63, § 4, de la Constitution ne modifie pas le nombre de sièges attribué à la circonscription électorale du Brabant flamand et à la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Il estime en outre que l'article 63 de la Constitution ne garantit pas que le poids relatif des voix émises dans les circonscriptions électorales soit parfaitement identique, et que le poids relatif de la voix d'un électeur dépend de toutes sortes de facteurs, tels que le nombre de mineurs d'âge dans la circonscription électorale et le nombre de voix non émises ou nulles. En outre, il ressort, selon lui, de la jurisprudence de la Cour que le législateur peut apporter des limitations raisonnables au système de la représentation proportionnelle afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Enfin, il souligne une fois encore que la modalité attaquée revêt une portée limitée, de sorte qu'il ne saurait être question d'une limitation disproportionnée de la représentation proportionnelle.

- B -

Quant au contexte de la loi du 19 juillet 2012

B.1.1. Les recours dans les affaires n^{os} 5583 et 5588 sont dirigés contre la loi du 19 juillet 2012 portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

B.1.2. Cette loi règle en substance la scission de l'ancienne circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen.

L'article 87 du Code électoral, remplacé par l'article 2 de la loi attaquée, dispose que les élections pour la Chambre des représentants se font par circonscription électorale, que chaque province constitue une circonscription électorale et que l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale constitue également une circonscription électorale. Cette disposition prévoit ainsi « en ce qui concerne les élections de la Chambre des représentants,

l'instauration, dans l'ancienne province de Brabant, de trois circonscriptions électorales : une circonscription électorale du Brabant flamand et une circonscription électorale du Brabant wallon dont les limites correspondent aux provinces, et une circonscription électorale spécifique de Bruxelles-Capitale dont le territoire correspond à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1560/1, p. 3).

L'article 26 de la loi attaquée modifie l'article 9 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en ce sens que « l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde relèvera de la circonscription électorale flamande, si bien que le territoire de la circonscription électorale flamande comprend les arrondissements administratifs de la Région flamande » et qu'« il est instauré une circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, dont le territoire correspond à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale » (*ibid.*, p. 5).

B.1.3. L'article 4 de la loi attaquée insère dans le Code électoral un article 89^{ter}, qui dispose :

« Pour l'élection de la Chambre des représentants, les électeurs inscrits sur la liste des électeurs des communes du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse ont la faculté de voter en faveur soit d'une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, soit d'une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand ».

Conformément à l'annexe 1 de la loi, le canton électoral de Rhode-Saint-Genèse est constitué des communes de Rhode-Saint-Genèse, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraainem et Wezembeek-Oppem (les communes périphériques), qui font partie de la province du Brabant flamand. Les électeurs de ces communes « recevront [...] dans le bureau de vote de leur commune un bulletin de vote sur lequel figurent les listes de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale et les listes de la circonscription électorale du Brabant flamand » (*ibid.*, p. 4) et ils peuvent, qu'ils soient francophones ou néerlandophones, émettre leur suffrage soit sur une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit sur une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

L'article 27 de la loi attaquée, qui modifie l'article 10 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, prévoit une mesure similaire pour les élections du Parlement européen : les électeurs du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse peuvent

émettre un suffrage soit pour le collège électoral français, soit pour le collège électoral néerlandais.

B.2. Selon les travaux préparatoires de la loi attaquée :

« La loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe ont créé des circonscriptions électorales provinciales dans tout le pays, à l'exception des circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain.

Dans son arrêt 73/2003, la Cour d'arbitrage s'est prononcée sur la constitutionnalité de la réforme électorale précitée. La Cour a en l'occurrence estimé que, en maintenant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde au sein d'un paysage électoral par ailleurs ' provincialisé ', le législateur traitait les candidats de la province du Brabant flamand différemment de ceux des autres provinces, puisque, d'une part, ceux qui se présentaient dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde se trouvaient en compétition avec des candidats qui se présentaient ailleurs que dans cette province, et que, d'autre part, les candidats qui se présentaient dans la circonscription de Louvain n'étaient pas traités de la même façon que ceux qui se présentaient dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (considérant B.9.5).

La Cour d'arbitrage a certes reconnu que la mesure procédait du souci de recherche globale d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes Communautés et régions au sein de l'Etat belge (considérant B.9.6). Elle a néanmoins estimé que les conditions de cet équilibre n'étaient pas immuables, tout en ajoutant qu'elle substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il devait être mis un terme, dès à présent, à une situation qui jusqu'alors avait emporté l'adhésion de ce législateur. Or, la Cour reconnut qu'elle n'avait pas elle-même la maîtrise de l'ensemble des problèmes auxquels ce législateur doit faire face aux fins de maintenir la paix communautaire (considérant B.9.6). Par conséquent, la Cour s'abstint d'annuler les dispositions législatives querellées devant elle, et constata qu'il revenait au législateur de revoir la législation électorale conformément aux exigences constitutionnelles dont elle a la garde, et, singulièrement, aux articles 10 et 11 de la Constitution. Afin de guider le législateur dans la tâche qui est la sienne, l'arrêt 73/2003 comporte l'indication suivante, d'un intérêt capital :

' En cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités ' (considérant B.9.7).

De manière explicite, la Cour indique donc que les articles 10 et 11 de la Constitution peuvent s'accommoder de différences de traitement, résultant des dispositifs spéciaux rompant l'uniformité de la législation électorale, lorsque ' aux fins de maintien de la paix communautaire ', ces dispositifs œuvrent à la garantie des ' intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones ' dans l'ancienne province de Brabant.

La présente proposition de loi offre une solution aux répercussions de l'arrêt n° 73/2003 de la Cour d'arbitrage. La circonscription électorale Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) est scindée tout en veillant à consolider les droits fondamentaux des citoyens et à résoudre les difficultés politiques nationales » (*ibid.*, pp. 2-3).

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.3. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 5583. Il fait plus précisément valoir que leur recours est exclusivement dirigé contre l'article 89^{ter} du Code électoral, inséré par l'article 4 de la loi attaquée, qui concerne les électeurs des communes de Rhode-Saint-Genèse, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraainem et Wezembeek-Oppem, et que les parties requérantes ne sont domiciliées dans aucune de ces communes.

B.4. Afin d'étayer leur intérêt, les parties requérantes dans l'affaire n° 5583 se prévalent, en tant qu'habitants des communes de Grimbergen, Lennik, Overijse et Kampenhout, notamment de leurs qualités d'électeur et de candidat éventuel dans la circonscription électorale du Brabant flamand lors des élections de la Chambre des représentants. Elles estiment qu'en ces qualités, elles ont intérêt à leur recours parce que la loi attaquée pourrait affecter défavorablement leur vote ou leur candidature.

B.5.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle 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.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. Bien que l'article 89^{ter} du Code électoral, inséré par l'article 4 de la loi attaquée, prévoie pour les élections de la Chambre des représentants une « modalité spéciale » qui s'applique exclusivement aux électeurs des communes de Rhode-Saint-Genèse, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraainem et Wezembeek-Oppem, cette disposition peut éventuellement

affecter défavorablement la candidature à l'élection dans la circonscription électorale du Brabant flamand. L'article 89^{ter} du Code électoral autorise en effet les habitants ayant la qualité d'électeur dans les communes périphériques précitées à émettre leur vote sur une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, entraînant la perte de ce vote pour les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand.

Quant aux moyens allégués et à l'étendue des recours

B.7. La Cour doit déterminer l'étendue des recours en annulation sur la base du contenu des requêtes.

B.8.1. La requête dans l'affaire n° 5583 fait valoir un seul moyen, pris de la violation des articles 10, 11 et 63 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, lus conjointement ou non, en ce que l'article 89^{ter} du Code électoral, inséré par l'article 4 de la loi attaquée,

- prévoit, pour les électeurs du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse, un régime dérogatoire à celui qui s'applique aux électeurs des autres communes de la circonscription électorale du Brabant flamand et des autres communes à facilités (première branche);

- traite, sans justification raisonnable, les candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand différemment des candidats d'autres circonscriptions électorales, au motif que les premiers, contrairement aux seconds, doivent subir la concurrence des candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale (deuxième branche);

- augmente l'incertitude des candidats de la circonscription électorale du Brabant flamand quant à leur possibilité d'être élus et limite ainsi leur droit à des élections libres (troisième branche);

- a pour effet qu'il devient impossible de déterminer préalablement le seuil électoral de 5 % dans la circonscription électorale du Brabant flamand, tandis que tel n'est pas le cas dans d'autres circonscriptions électorales (quatrième branche); et

- a pour effet que les électeurs des six communes périphériques fonderont leur choix d'émettre leur suffrage dans l'une ou dans l'autre circonscription électorale tout au moins partiellement sur des motifs idéologiques et philosophiques, en conséquence de quoi cette conviction idéologique ou philosophique sera moins représentée dans la circonscription électorale dans laquelle ils n'auront pas émis leur suffrage (cinquième branche).

Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 5583 font encore valoir que l'article 89*ter* du Code électoral n'est pas compatible avec l'article 63, § 2, de la Constitution, parce que des habitants des six communes périphériques émettront leur suffrage sur des listes électorales de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale sans être comptabilisés pour la fixation du nombre de sièges revenant à la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

B.8.2. La requête dans l'affaire n° 5588 comprend deux moyens.

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 63 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, lus conjointement ou non, en ce que la loi attaquée ne prévoit pas, pour qui concerne les élections de la Chambre des représentants, un système de « pool » de voix par groupe linguistique pour les listes néerlandophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, tandis qu'un tel système est prévu pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et celles du Parlement européen.

Le second moyen dans l'affaire n° 5588 est pris de la violation, par l'article 89*ter* du Code électoral, inséré par l'article 4 de la loi attaquée, des articles 4, 10, 11 et 63 de la Constitution et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, lus conjointement ou non, en ce que la minorité linguistique de Bruxelles-Capitale est traitée différemment de la minorité linguistique dans les six communes périphériques.

B.9. Dans la mesure où les parties requérantes dans l'affaire n° 5583 exposent pour la première fois dans leur mémoire en réponse en quoi l'article 89ter du Code électoral ne serait pas compatible avec l'article 63, § 2, de la Constitution, elles invoquent un moyen nouveau, lequel n'est pas recevable pour cette raison.

B.10. Comme l'observe le Conseil des ministres, le moyen unique dans l'affaire n° 5583 et le second moyen dans l'affaire n° 5588 sont exclusivement dirigés contre la « modalité spéciale » contenue dans l'article 89ter du Code électoral, visant les électeurs du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse lors des élections de la Chambre des représentants.

Le premier moyen dans l'affaire n° 5588 concerne toutefois la non-applicabilité d'un système de « pool » de voix dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale lors des élections de la Chambre des représentants.

B.11. La Cour limite son examen à ces aspects de la loi attaquée.

Quant au fond

B.12. Le Conseil des ministres estime qu'eu égard à l'article 63, § 4, de la Constitution, l'article 89ter du Code électoral serait conforme à la Constitution et qu'il n'appartiendrait pas à la Cour de remettre en cause cette appréciation du Constituant.

B.13.1. L'article 63, § 4, de la Constitution, qui concerne la composition de la Chambre des représentants, dispose :

« La loi détermine les circonscriptions électorales; elle détermine également les conditions requises pour être électeur et le déroulement des opérations électorales.

Toutefois, et aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, des modalités spéciales sont prévues par la loi.

Une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.13.2. Les deuxième et troisième alinéas de ce paragraphe ont été ajoutés par la « Réforme de l'article 63 de la Constitution » du 19 juillet 2012.

Les travaux préparatoires de cette révision constitutionnelle mentionnent :

« La présente proposition de révision de la Constitution doit être lue conjointement avec la proposition de loi portant diverses modifications du Code électoral et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen et modifiant les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative soumise concomitamment au Parlement (Doc. Sénat, n° 5-1560/1 -2011/2012).

[...]

La présente proposition de révision de la Constitution stipule que le législateur prévoit, pour les élections de la Chambre des représentants, des modalités spéciales ‘ aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant ’.

En vue de mettre en œuvre la présente proposition de révision de la Constitution, la proposition de loi modifiant le Code électoral soumise concomitamment au Parlement permet aux électeurs des six communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative d'émettre leur vote, à l'occasion de l'élection de la Chambre des représentants, soit en faveur des listes de candidats déposées au sein de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit en faveur des listes de candidats déposées au sein de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Cette dernière circonscription électorale présente donc un caractère spécifique, en ce sens que les listes de candidats qui y sont présentées le sont également dans les communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. A cet égard, il est prévu que les électeurs des communes concernées recevront, au jour du scrutin dans le bureau de vote de leur commune respective, un bulletin de vote sur lequel figurent les listes déposées dans la circonscription électorale du Brabant flamand et les listes déposées dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Pour ces raisons, ces communes sont réunies en un canton électoral, dont le chef-lieu est Rhode-Saint-Genèse.

Cette modalité spéciale est d'application dans les communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966. Les communes mentionnées ont, en matière de l'emploi des langues en matière administrative, un régime linguistique spécifique. Comme c'est le cas actuellement, ces électeurs auront donc la possibilité d'émettre leur voix pour les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

La révision constitutionnelle formant l'objet de la présente proposition n'a d'autre objectif que de *consolider juridiquement*, dans une perspective de sécurité juridique, les conclusions de l'analyse qui précède, ainsi que de *pérenniser* la paix communautaire.

Consolider juridiquement. La nouvelle disposition constitutionnelle se borne à affirmer, dans les termes mêmes qui furent ceux de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, la licéité de l'introduction, dans la législation relative à l'élection de la Chambre des représentants, de modalités spéciales visant à garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant. Cette révision constitutionnelle révèle une unité d'intention certaine et non équivoque entre la démarche du Constituant, d'une part, et la proposition de loi modifiant le Code électoral soumise concomitamment au Parlement, d'autre part. Par modalités spéciales visées par la nouvelle disposition constitutionnelle, il faut notamment entendre celles prévues par cette proposition de loi. Par conséquent, la proposition de loi susvisée comprend un choix du Constituant lui-même. En habilitant expressément le législateur à prévoir des modalités spéciales aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, et en prévoyant qu'une modification des règles fixant ces modalités spéciales, à savoir celles qui font partie de la proposition de loi précitée, ne pourra, à l'avenir, être apportée que par une loi adoptée à la majorité spéciale, la proposition de révision constitutionnelle a pour effet que le Constituant estime que les autres principes constitutionnels ne font pas, pour reprendre les termes de la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, obstacle à l'adoption des dispositions de la proposition de loi précitée.

Pérenniser. La détermination des 'modalités spéciales', garantissant les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire. Ce constat justifie - par analogie avec ce que prévoient les autres dispositions de la Constitution qui touchent à ces grands équilibres (voy. par exemple l'article 129, § 2) - que les 'modalités spéciales' dont traite le texte constitutionnel proposé, ne puissent être modifiées à l'avenir que moyennant le recours à la majorité spéciale visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1561/1, pp. 1-5).

B.13.3. Il en résulte que le Constituant s'est approprié la « modalité spéciale » contenue dans l'article 89^{ter} du Code électoral pour les électeurs du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse lors des élections de la Chambre des représentants et qu'il a estimé que les autres principes constitutionnels ne font pas obstacle à l'adoption de cette modalité.

La « modalité spéciale » contenue dans l'article 89^{ter} du Code électoral repose par conséquent sur un choix du Constituant.

B.13.4. Bien que ce choix, ainsi que le soutiennent les parties requérantes dans l'affaire n° 5588, doive en principe ressortir du texte de la Constitution, les travaux préparatoires peuvent en l'espèce suffire pour faire la clarté concernant ce choix, dès lors qu'il ressort indéniablement des développements précités, sans que ces propos aient été contredits, que le

Constituant non seulement connaissait la modalité spéciale précitée, mais qu'il s'est également approprié cette modalité.

En outre, le Constituant n'a, de cette manière, pas ajouté une règle au texte de la Constitution, ce qui ne peut se faire qu'au moyen de la procédure prescrite par l'article 195 de la Constitution. Il s'exprime seulement sur la compatibilité de la modalité précitée avec la Constitution elle-même.

B.14.1. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou sur la limitation d'un droit fondamental qui résulte d'un choix que le Constituant a lui-même opéré.

Etant donné que la mesure contenue dans l'article 89ter, attaqué, du Code électoral repose sur un choix que le Constituant a lui-même opéré, il n'appartient pas à la Cour de contrôler cette mesure au regard de la Constitution.

B.14.2. Puisque le Constituant a expressément considéré que les autres principes constitutionnels ne font pas obstacle à l'adoption de la « modalité spéciale » contestée, il ne saurait se déduire des articles 10 et 11 de la Constitution aucune obligation pour le législateur de prévoir également des modalités spéciales pour les électeurs et candidats néerlandophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, lorsqu'il fixe des modalités spéciales pour les électeurs des six communes périphériques.

B.15. Le moyen unique dans l'affaire n° 5583 et le second moyen dans l'affaire n° 5588 ne sont pas fondés.

B.16. Comme il a été rappelé en B.8.2, le premier moyen dans l'affaire n° 5588 concerne une comparaison, en ce qui concerne l'applicabilité d'un système de « pool » dans la Région de Bruxelles-Capitale, entre les électeurs et les candidats aux élections de la Chambre des représentants, d'une part, et les électeurs et les candidats aux élections du Parlement de Bruxelles-Capitale et à celles du Parlement européen, d'autre part.

B.17. Ainsi que la Cour l'a déjà jugé par son arrêt n° 86/2012 du 28 juin 2012 (B.6.7 et B.13.6), le principe d'égalité et de non-discrimination n'exige pas que les élections organisées aux différents niveaux de pouvoir aient lieu selon les mêmes modalités, en ce qui concerne la répartition des sièges à attribuer entre les partis ou listes ayant pris part aux élections.

Par conséquent, la circonstance qu'un système de « pool » serait prévu pour les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement européen ne permet pas de déduire une obligation pour le législateur de prévoir également un tel système pour les élections de la Chambre des représentants.

B.18. Le premier moyen dans l'affaire n° 5588 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 mai 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt