

Numéro du rôle : 5969
Arrêt n° 81/2015 du 28 mai 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2 et 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral et en annulation partielle des articles 37, 42 et 45 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, introduit par l'ASBL « Nieuw-Vlaamse Alliantie » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

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 29 juillet 2014 et parvenue au greffe le 30 juillet 2014, un recours en annulation des articles 2 et 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral et en annulation partielle des articles 37, 42 et 45 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat (publiées au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014) a été introduit par l'ASBL « Nieuw-Vlaamse Alliantie », Hendrik Vuye et Luc Deconinck, assistés et représentés par Me M. E. Storme, avocat au barreau de Gand.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Peeters et Me F. Tulkens, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement de la Communauté française, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement de la Communauté française.

Par ordonnance du 3 mars 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 25 mars 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 mars 2015.

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'intérêt des parties requérantes

A.1.1. La première partie requérante, l'ASBL « Nieuw-Vlaamse Alliantie », estime qu'elle a un intérêt au recours qu'elle a introduit, étant donné que la défense et la promotion des intérêts politiques, culturels, sociaux et économiques des Flamands relèvent de ses objets statutaires, ceux-ci étant distincts de l'intérêt général et individuel de ses membres et réellement poursuivis.

Elle souligne qu'elle est un parti politique doté de la personnalité juridique, défini comme « parti politique » au sens de l'article 1er, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Elle déduit de cette définition qu'un parti politique a un intérêt légalement reconnu à influencer la législation et la réglementation en général et, puisqu'elle est dotée de la personnalité juridique, à agir en droit contre tout acte limitant sa faculté d'influencer la réglementation.

Elle déduit en outre de la jurisprudence de la Cour que les partis politiques justifient d'un intérêt lorsqu'ils agissent dans des matières, telles que la législation électorale, pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme des entités distinctes et lorsque, alors que leur intervention est prévue par la loi, certains aspects de cette intervention sont en cause. Elle renvoie à la jurisprudence de la Cour dans laquelle cette dernière a admis son intérêt à agir en annulation des lois qu'elle juge défavorables aux intérêts politiques, culturels, sociaux et économiques des Flamands.

A.1.2. Les deuxième et troisième parties requérantes soulignent qu'elles étaient candidates aux élections de la Chambre des représentants qui se sont tenues en 2014. Elles estiment qu'en cette qualité, de même qu'en leur qualité d'électeur, elles justifient suffisamment de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter leur candidature ou leur vote.

A.2. Ni le Conseil des ministres, ni le Gouvernement de la Communauté française ne contestent l'intérêt des parties requérantes.

Quant au fond

A.3. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2 et 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 2014) et, par voie de conséquence et dans la mesure où ils constituent les modalités d'exécution des articles 217^{quater} et 217^{quinquies} du Code électoral, des articles 37, 42 et 45 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat (ci-après : la loi du 6 janvier 2014).

A cette fin, elles invoquent un moyen unique, constitué de deux branches.

A.4. La première branche du moyen est prise à titre principal et est tirée de la violation des articles 10 et 11, combinés ou non avec les articles 1er à 5, 43, § 2, 67 et 68 de la Constitution, par l'article 217^{quater} du Code électoral, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, en ce que, pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français, les chiffres électoraux des listes dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde sont pris en compte.

A.5.1. Les parties requérantes déduisent des articles 43, § 2, 67 et 68 de la Constitution que les sénateurs sont désignés directement ou indirectement par les parlements des entités fédérées et que tous, à l'exception du sénateur désigné par la Communauté germanophone, non seulement font partie du groupe linguistique néerlandais ou du groupe linguistique français mais ne peuvent aussi être élus que sur la base de listes relevant de l'un ou de l'autre groupe linguistique. Elles estiment que les dispositions constitutionnelles précitées sont cohérentes par rapport aux articles 1er à 5 de la Constitution, en ce qui concerne le caractère composé de l'Etat

fédéral et la manière dont celui-ci est divisé en régions et communautés. Elles font valoir, à cet égard, que l'on ne saurait déduire de l'article 68, § 2, de la Constitution que le Constituant a choisi de déroger aux articles 1er à 5 de la Constitution, dans les dispositions légales relatives à la répartition des sièges du Sénat et aux circonscriptions territoriales déterminées en la matière, ni de dispenser le législateur du respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.5.2. Les parties requérantes estiment qu'il découle de ce qui précède que la possibilité qu'offre la disposition attaquée à une formation politique qui se présente dans la circonscription électorale du Brabant flamand de prendre en compte les votes obtenus dans cette circonscription pour la répartition des sièges dans l'autre groupe linguistique du Sénat que celui pour lequel elle s'est présentée à la Chambre des représentants n'est pas compatible avec l'article 68 de la Constitution. Elles soulignent que l'article 68, § 2, alinéa 3, de la Constitution prévoit qu'une liste ne peut être prise en considération que pour la répartition des sièges d'un seul groupe linguistique.

A.5.3. Les parties requérantes estiment que l'incompatibilité de la disposition attaquée avec l'article 68 de la Constitution ressort également du fait qu'aucune loi ne détermine ce qui doit se passer lorsqu'une formation politique ne dépose une déclaration de correspondance qu'entre une liste de la circonscription de Bruxelles-Capitale et une liste de la circonscription du Brabant flamand.

A.6.1. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée est incompatible non seulement avec les articles 1er à 5 et 68 de la Constitution mais aussi avec les articles 10 et 11, combinés avec les articles 1er à 5, de la Constitution, en ce que les chiffres électoraux de listes qui se présentent pour le groupe linguistique néerlandais de la Chambre sont pris en compte pour la répartition des sièges au sein du groupe linguistique français du Sénat.

Elles soulignent que la deuxième partie requérante réside dans la circonscription électorale du Brabant wallon et qu'il lui était donc impossible d'obtenir, pour la formation politique pour laquelle elle s'est présentée et a été élue à la Chambre, des voix qui seraient également prises en compte pour la répartition des sièges au Sénat et que la troisième partie requérante s'est présentée dans la circonscription électorale du Brabant flamand et a donc dû subir la concurrence de listes qui se présentaient dans cette circonscription électorale avec l'intention, notamment ou exclusivement, d'obtenir des voix pour la formation politique dont elles font partie, en vue de la répartition des sièges au Sénat.

Elles estiment que les électeurs sont donc discriminés en ce qui concerne leur droit d'influencer les élections et que les candidats sont discriminés en ce qui concerne leur droit d'obtenir des voix. Elles estiment également que les formations politiques qui se présentent avant tout pour le groupe linguistique néerlandais, telle la première partie requérante, sont discriminées. Elles renvoient à cet égard à l'arrêt n° 73/2003 de la Cour.

A.6.2. Selon les parties requérantes, la circonstance que, lors des élections organisées en 2014, une seule formation politique s'étant présentée pour le groupe linguistique français à la Chambre a fait usage de la possibilité d'obtenir des voix pour le Sénat avec une liste correspondante dans la circonscription du Brabant flamand ne permet pas de déduire que la disposition attaquée serait compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles estiment au contraire que cette situation de fait démontre plutôt que la disposition attaquée n'était ni nécessaire, ni justifiée.

A.6.3. Les parties requérantes estiment du reste que la disposition attaquée n'est pas nécessaire pour garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant. Elles soulignent que les intérêts des francophones de cette ancienne province sont déjà garantis par l'article 89^{ter} du Code électoral, adopté en exécution de l'article 63, § 4, de la Constitution, qui prévoit que les électeurs des six communes périphériques ont la possibilité de voter soit pour une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Elles font valoir que l'article 63, § 4, de la Constitution s'oppose à ce que les voix d'électeurs du Brabant flamand qui soit ne satisfont pas aux conditions pour voter pour des listes francophones de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, soit ne font pas usage de cette possibilité soient prises en compte pour la répartition des sièges du groupe linguistique français du Sénat.

A.7. La seconde branche du moyen est invoquée à titre subsidiaire et est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 217^{quinquies} du Code électoral, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, en ce que, pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui

appartiennent au groupe linguistique néerlandais, les chiffres électoraux des listes obtenus dans les circonscriptions électorales du Brabant wallon et du Hainaut ne peuvent être additionnés.

A.8. Dans la mesure où il ne serait pas inconstitutionnel de prendre en compte les chiffres électoraux des listes dans l'arrondissement administratif Hal-Vilvorde pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent groupe linguistique français, il est manifestement inconstitutionnel, selon les parties requérantes, que les chiffres électoraux des listes dans les circonscriptions électorales du Brabant wallon et/ou du Hainaut ne puissent pas être pris en compte pour la répartition des sièges de sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais. En ce qui concerne le Brabant wallon, elles soulignent que, contrairement à ce qu'énonce l'article 63, § 4, alinéa 2, de la Constitution, le législateur spécial n'a toujours pas prévu de modalités particulières pour garantir les intérêts des néerlandophones dans l'ancienne province de Brabant. En ce qui concerne le Hainaut, elles insistent sur le fait que, dans cette circonscription électorale, plusieurs communes accordent des facilités aux néerlandophones, sans que soient prévues pour ceux-ci des modalités spéciales en matière électorale.

A.9. Le Conseil des ministres estime tout d'abord que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation des articles 43, § 2, et 67 de la Constitution, est irrecevable parce que les parties requérantes n'exposent pas, dans leur requête, en quoi ces articles de la Constitution seraient violés.

A.10.1. Quant au fond, le Conseil des ministres estime qu'il existe un lien étroit entre les dispositions attaquées et le nouvel article 68 de la Constitution. Il déduit ce lien notamment du fait que les propositions relatives à ces dispositions ont été déposées, traitées et approuvées concomitamment au Parlement et du fait que les textes adoptés ont été publiés simultanément au *Moniteur belge*. Il souligne que les développements de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution mentionnent expressément que la proposition doit être lue en combinaison avec la proposition de loi spéciale modifiant le Code électoral et que ces propositions témoignent d'une unité d'intention certaine et non équivoque. Il souligne également que les développements de la proposition de loi spéciale contiennent une mention analogue.

A.10.2. Le Conseil des ministres renvoie à l'Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat du 11 octobre 2011 et expose que cet Accord prévoit que le nouveau Sénat se compose notamment de dix sénateurs cooptés, pour la désignation desquels il est tenu compte du nombre de voix émises lors de l'élection de la Chambre des représentants, dans les circonscriptions du Hainaut, de Namur, de Liège, de Luxembourg, du Brabant wallon, de Bruxelles et des cantons électoraux de Hal-Vilvorde, pour les francophones, et dans les circonscriptions de Flandre orientale, de Flandre occidentale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles, pour les néerlandophones. Il souligne que les développements de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution contiennent une mention analogue.

Selon lui, le législateur a voulu transposer le plus fidèlement possible le passage en question de l'Accord institutionnel et la volonté du Constituant dans les dispositions attaquées.

A.10.3. Le Conseil des ministres fait valoir qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur un choix du Constituant, tel qu'il ressort du texte même de la Constitution ou des travaux préparatoires relatifs à ce choix. Il estime qu'il ressort incontestablement des travaux préparatoires relatifs à l'article 68 de la Constitution non seulement que le Constituant avait connaissance des dispositions relatives aux circonscriptions territoriales pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés au sein de chaque groupe linguistique mais aussi qu'il a fait siens les choix qui en découlent, de sorte que l'on peut conclure qu'il a estimé que les autres dispositions et principes constitutionnels ne s'opposaient pas à ces circonscriptions territoriales.

Il souligne que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat a exprimé le même point de vue dans son avis relatif à la proposition de loi spéciale qui a conduit aux dispositions attaquées.

Il estime qu'il ressort de ce qui précède que la Cour doit constater que le Constituant a jugé que les articles 217^{quater} et 217^{quinquies} du Code électoral étaient conformes à la Constitution. Selon le Conseil des ministres, vu que les parties requérantes ne formulent aucun grief distinct contre les articles 37, 42 et 45, attaqués, de la loi du 6 janvier 2014, le recours dirigé contre ces dispositions doit aussi être rejeté.

A.11.1. Le Conseil des ministres souligne ensuite que la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que les dispositions attaquées ne sont pas inconstitutionnelles, même s'il est uniquement tenu compte du texte de l'article 68 de la Constitution, parce qu'il importe, lorsqu'on examine les différents volets d'une

réforme de l'Etat, d'être attentif à l'ensemble des réformes et de tenir compte du fait qu'une limitation déterminée de droits fondamentaux ou une différence de traitement donnée entre des catégories de personnes peuvent trouver leur justification dans l'objectif poursuivi par l'ensemble de la réforme.

A.11.2. Le Conseil des ministres insiste sur le fait que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière de droit électoral et il renvoie, à cet égard, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il estime que le pouvoir d'appréciation de la Cour se limite dès lors à l'examen du caractère manifestement déraisonnable ou non des dispositions attaquées. Dans ce cadre, il fait valoir que ces dispositions donnent exécution à l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011, qui, en tant que partie intégrante de l'accord du Gouvernement, a reçu la confiance de la Chambre des représentants et a été porté par une majorité politique au sein des deux communautés de l'Etat belge. Il fait valoir en particulier qu'un compromis a été trouvé, au terme de longues négociations, sur la scission de l'ancienne circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et que les dispositions attaquées constituent une part importante de ce compromis, ce qui ressort clairement, selon lui, des travaux préparatoires et est également confirmé dans la doctrine. Il fait aussi valoir que la doctrine souligne que les dispositions attaquées n'ont pas d'incidence sur le nombre de sénateurs à coopter dans chaque groupe linguistique, lequel est en effet ancré dans la Constitution, mais uniquement sur les rapports de forces entre partis au sein de chaque groupe linguistique, de sorte que ces dispositions ont une portée limitée.

A.12. Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées seraient incompatibles avec les articles 43, § 2, et 67 de la Constitution. Il constate également que les parties requérantes ne formulent des griefs qu'à l'encontre des articles 2 et 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, et non à l'encontre des articles de la loi ordinaire du 6 janvier 2014 qu'elles visent.

A.13.1. Le Gouvernement de la Communauté française estime, à titre principal, que la Cour n'est pas compétente pour connaître du moyen, parce que les dispositions attaquées portent sur un choix opéré par le Constituant lui-même. Il expose son point de vue en la matière en recourant à la même argumentation que le Conseil des ministres.

A.13.2. A titre subsidiaire, et pour autant que la Cour estimerait qu'elle est effectivement compétente pour connaître du moyen, le Gouvernement de la Communauté française est d'avis que les dispositions attaquées sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, eu égard au fait que ces dispositions font partie intégrante du compromis qui a été trouvé sur la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Il renvoie, à cet égard, à l'argumentation développée par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis relatif aux dispositions attaquées.

A.14.1. Les parties requérantes répondent que, dans la mesure où les dispositions attaquées devraient être considérées comme fondées sur un choix imposé par le Constituant, la Cour n'est pas incompétente pour connaître du recours et le moyen n'est pas irrecevable. Elles estiment que, contrairement à ce que le Gouvernement de la Communauté française fait valoir, il ne s'agit pas d'une question d'irrecevabilité ou d'incompétence mais d'une question de fondement ou de non-fondement.

A.14.2. En ce qui concerne les articles 43, § 2, et 67 de la Constitution, les parties requérantes ne partagent pas l'avis du Conseil des ministres et du Gouvernement de la Communauté française, selon lequel la requête ne formule aucun grief fondé sur ces dispositions constitutionnelles. Elles soulignent que dans leur requête, elles ont exposé que les articles 43, § 2, 67 et 68 de la Constitution reflètent la conception du Constituant en ce qui concerne le Sénat et que les dispositions attaquées ne sont pas conformes à cette conception.

A.14.3. Les parties requérantes estiment que la volonté du Constituant ne saurait être déduite de l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011. Elles indiquent à cet égard que ni le Conseil des ministres, ni le Gouvernement de la Communauté française ne produisent cet Accord. Elles font également valoir que bien que l'on puisse trouver cet Accord sur le site Internet de la Chambre des représentants, l'Accord ne mentionne pas quelles sont les parties contractantes et est en l'occurrence un document non signé, dénué de toute valeur juridique. Elles déduisent en outre des articles 33, 42 et 195 de la Constitution que tout parlementaire a un mandat libre, de sorte que, selon elles, la volonté d'un parlementaire n'est pas liée par un accord politique. Selon les parties requérantes, la circonstance que la Chambre des représentants a accordé sa confiance au Gouvernement fédéral sur la base d'un accord de Gouvernement dont l'Accord institutionnel faisait partie n'est pas pertinente.

A.14.4. Les parties requérantes estiment également que l'on ne saurait déduire de l'article 68 de la Constitution que le Constituant a chargé le législateur de transposer un accord politique dans des textes de loi. Elles estiment que seul le Constituant est compétent pour habiliter le législateur à déroger aux dispositions constitutionnelles déjà existantes.

A.14.5. Les parties requérantes font valoir que, dans notre système constitutionnel, ce n'est pas la volonté du Constituant qui est pertinente mais bien le contenu de la Constitution. Elles estiment par ailleurs que « la » volonté du Constituant n'existe pas, parce que le Constituant se compose en réalité de la Chambre des représentants du Sénat et du Roi. Elles font valoir à cet égard qu'il n'existe aucune précision concernant la volonté du Roi et qu'on ne saurait conclure que tous les parlementaires qui ont approuvé la modification de l'article 68 de la Constitution ont voulu habiliter le législateur à établir une discrimination. Elles estiment que les travaux préparatoires auxquels le Conseil des ministres et le Gouvernement de la Communauté française font référence ne reflètent que les points de vue des personnes concernées et non la volonté du Constituant.

A.14.6. Les parties requérantes estiment également que le Conseil des ministres et le Gouvernement de la Communauté française renvoient à tort à la jurisprudence de la Cour pour pouvoir argumenter que la volonté du Constituant ne doit pas nécessairement ressortir du texte de la Constitution. En ce qui concerne l'arrêt n° 72/2014, elles font valoir que les « modalités spéciales » visées dans cet arrêt reposent sur une disposition constitutionnelle qui prévoit explicitement la possibilité de déroger à une égalité de traitement. En ce qui concerne l'arrêt n° 96/2014, elles soutiennent que la Cour a effectivement contrôlé au regard de la Constitution les dispositions qui n'avaient pas été motivées dans les travaux préparatoires comme constituant un élément essentiel au sens de l'article 157bis de la Constitution et que la Cour a également annulé certaines dispositions. En ce qui concerne l'arrêt n° 57/2014, elles font valoir qu'il existe dans le texte de la Constitution un point de rattachement explicite, sur la base duquel la mesure attaquée dans cette affaire peut être considérée comme résultant de la volonté du Constituant. Elles estiment qu'il ne saurait être question, dans la présente affaire, d'un point de rattachement clair au texte de la Constitution.

A.14.7. En ce qui concerne l'argumentation développée à titre subsidiaire par le Conseil des ministres et par le Gouvernement de la Communauté française, les parties requérantes répondent que le soi-disant équilibre ne peut être admis comme justification sans qu'il soit expliqué en quoi la discrimination invoquée ferait partie d'un ensemble équilibré. A cet égard, elles renvoient à la jurisprudence de la Cour et font valoir qu'en l'espèce, la réglementation n'est discriminatoire que dans un sens.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2 et 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 insérant un article 217*quater* et un article 217*quinquies* dans le Code électoral (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 2014), ainsi que, par voie de conséquence et dans la mesure où ils constituent les modalités d'exécution des articles 217*quater* et 217*quinquies* du Code électoral, l'annulation des articles 37, 42 et 45 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat (ci-après : la loi du 6 janvier 2014).

B.2.1. L'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 insère, dans le Code électoral, un article 217*quater*, qui dispose :

« Pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français, les chiffres électoraux visés à l'article 166 des listes dans les circonscriptions électorales du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, du Brabant wallon et de Bruxelles-Capitale et dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, qui appartiennent à une même formation politique, sont additionnés ».

B.2.2. L'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 insère, dans le Code électoral, un article 217*quinquies*, libellé comme suit :

« Pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais, le chiffre électoral visé à l'article 166 des listes dans les circonscriptions électorales de Flandre orientale, de Flandre occidentale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale, qui appartiennent à une même formation politique, est additionné ».

B.2.3. L'article 37 de la loi du 6 janvier 2014 restaure, comme suit, l'article 215 du Code électoral, abrogé par la loi du 16 juillet 1993 :

« La répartition des sièges des sénateurs cooptés s'opère par groupe linguistique sur la base du chiffre électoral total obtenu par une formation politique lors des élections pour la Chambre des représentants dans les circonscriptions électorales, respectivement les arrondissements administratifs qui sont pris en considération pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés du groupe linguistique concerné ».

B.2.4. L'article 42 de la loi du 6 janvier 2014 insère, dans le Code électoral un article 217*bis* dont seul l'alinéa 2 est attaqué par les parties requérantes. Cet alinéa 2 dispose :

« Dans la circonscription électorale du Brabant flamand, pour une liste qui a déposé une déclaration de correspondance, pour les votes émis dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde, avec une ou plusieurs listes de circonscriptions électorales visées à l'article 217*quater*, le chiffre électoral est réparti entre le nombre de votes obtenus par la liste dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde et le nombre de votes obtenus par la liste ailleurs dans la circonscription ».

B.2.5. L'article 45 de la loi du 6 janvier 2014 insère dans le Code électoral un article 217*sexies* dont seul le paragraphe 2, alinéa 1er, est attaqué par les parties requérantes. Ce premier alinéa dispose :

« Pour le calcul du diviseur électoral, les votes valablement exprimés dans les circonscriptions électorales et dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde tels que visés à l'article 217*quater* pour des listes qui ont déposé une déclaration de correspondance conformément à l'article 217 et participent à la répartition des sièges pour le groupe

linguistique français, sont pris en compte dans le total général des votes valablement exprimés pour le groupe linguistique français ».

B.3. La première branche du moyen unique est prise de la violation des articles 10 et 11, combinés ou non avec les articles 1er à 5, 43, § 2, 67 et 68 de la Constitution, par l'article 217*quater* du Code électoral, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, en ce que, pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français, les chiffres électoraux des listes dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde sont additionnés aux chiffres électoraux des listes qui appartiennent à une même formation politique dans les circonscriptions électorales du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, du Brabant wallon et de Bruxelles-Capitale.

A titre subsidiaire, la seconde branche du moyen unique est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 217*quinquies* du Code électoral, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, en ce que, pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais, les chiffres électoraux des listes dans les circonscriptions électorales du Brabant wallon et du Hainaut ne peuvent être additionnés aux chiffres électoraux des listes qui appartiennent à une même formation politique dans les circonscriptions électorales de Flandre orientale, de Flandre occidentale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale.

B.4. Contrairement à ce que le Conseil des ministres et le Gouvernement de la Communauté française font valoir, les parties requérantes exposent de manière suffisamment claire, dans leur requête, en quoi les dispositions attaquées seraient incompatibles avec les articles 43, § 2, et 67, combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles font en effet valoir, dans leur requête, que la lecture combinée des articles 43, § 2, 67 et 68 de la Constitution implique, selon elles, que les sénateurs ne peuvent être élus ou désignés que sur la base de listes qui appartiennent à l'un ou à l'autre groupe linguistique.

B.5.1. Les dispositions attaquées concernent la composition du Sénat et plus particulièrement la désignation des sénateurs cooptés visés à l'article 67, § 1er, 6° et 7° de la Constitution.

B.5.2. En vertu de l'article 67, § 1er, de la Constitution, révisé le 6 janvier 2014, le Sénat compte soixante sénateurs, à savoir :

« 1° vingt-neuf sénateurs désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale;

2° dix sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein;

3° huit sénateurs désignés par le Parlement de la Région wallonne en son sein;

4° deux sénateurs désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein;

5° un sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein;

6° six sénateurs désignés par les sénateurs visés au 1°;

7° quatre sénateurs désignés par les sénateurs visés aux 2° à 4° ».

En vertu de l'article 43, § 2, alinéa 2, de la Constitution, les sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 1° et 6°, constituent le groupe linguistique néerlandais du Sénat et les sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4° et 7°, constituent le groupe linguistique français du Sénat. Le sénateur visé à l'article 67, § 1er, 5°, de la Constitution ne fait pas partie d'un groupe linguistique.

B.5.3. Il en ressort que six des sénateurs appartenant au groupe linguistique néerlandais sont cooptés par les sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 1°, de la Constitution. Quatre sénateurs appartenant au groupe linguistique français sont cooptés par les sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution.

Le nombre de sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais et le nombre de sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français sont donc fixés par la Constitution.

B.6.1. S'agissant des sénateurs cooptés, l'article 68, § 2, de la Constitution dispose :

« Les sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1er, 6° et 7°, sont répartis entre les listes en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus aux élections pour la Chambre des représentants, selon les modalités prévues par la loi, suivant le système de la

représentation proportionnelle que la loi détermine. Ce système est celui utilisé à l'article 63, § 2. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine les circonscriptions territoriales dont les voix sont prises en compte pour la répartition des sièges des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 6° et 7°, du groupe linguistique néerlandais, respectivement du groupe linguistique français du Sénat.

Une liste ne peut être prise en considération que pour la répartition des sièges d'un seul groupe linguistique.

La loi règle la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 6° et 7° ».

B.6.2. Il ressort de cette disposition que les sièges des sénateurs cooptés sont répartis entre les listes en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus aux élections pour la Chambre des représentants, selon le système de la représentation proportionnelle.

Il appartient au législateur de fixer les règles applicables en la matière. Les circonscriptions territoriales dont les voix sont prises en compte doivent toutefois être déterminées par une loi adoptée à la majorité spéciale.

B.7.1. En vertu de l'article 217*quater* du Code électoral, inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, les chiffres électoraux des listes dans les circonscriptions électorales du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, du Brabant wallon et de Bruxelles-Capitale et dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde qui appartiennent à une même formation politique sont additionnés pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français.

En vertu de l'article 217*quinquies* du Code électoral, inséré par l'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 2014, les chiffres électoraux des listes dans les circonscriptions électorales de Flandre orientale, de Flandre occidentale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale qui appartiennent à une même formation politique sont additionnés pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais.

B.7.2. En vertu de l'article 210*bis*, 1°, du Code électoral, il convient d'entendre par « formation politique » le groupe des listes qui ont déposé une déclaration de correspondance, conformément à l'article 210*quinquies* ou l'article 217.

Pour les sénateurs cooptés, l'article 217, § 2, du Code électoral dispose que la déclaration de correspondance ne peut porter que sur une ou plusieurs liste(s) présentée(s) dans d'autres circonscriptions électorales qui, conformément à l'article 217*quater* ou à l'article 217*quinquies*, sont prises en compte pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui font partie du même groupe linguistique du Sénat.

B.8. Il découle de ce qui précède que, pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français, certains chiffres électoraux obtenus en région de langue néerlandaise sont pris en compte - et plus précisément les résultats électoraux obtenus dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde -, alors que, pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais, les chiffres électoraux obtenus en région de langue française ne sont pas pris en compte.

B.9. Selon le Conseil des ministres et le Gouvernement de la Communauté française, les dispositions attaquées seraient conformes à la Constitution, eu égard à l'article 68, § 2, de la Constitution, et il n'appartiendrait pas à la Cour de contredire cette appréciation du Constituant.

B.10.1. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à la « révision de l'article 68 de la Constitution » du 6 janvier 2014 non seulement que le Constituant entendait prescrire qu'une loi adoptée à la majorité spéciale déterminât les circonscriptions territoriales dont les chiffres électoraux seront additionnés pour la répartition des sénateurs cooptés, mais aussi qu'il a fait siens les choix résultant des dispositions de cette loi adoptée à la majorité spéciale. Les développements de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution soulignent :

« L'Accord institutionnel prévoit que les sénateurs cooptés seront répartis selon le nombre de votes exprimés pour l'élection de la Chambre des représentants. Le nombre de sièges qui revient à chaque groupe linguistique étant fixé, la répartition doit également se faire par groupe linguistique.

Pour le groupe linguistique néerlandais, cette répartition se fera sur la base des votes dans les circonscriptions de la Flandre Occidentale, de la Flandre Orientale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale, et pour le groupe linguistique français sur la base des votes exprimés dans les circonscriptions du Hainaut, de Namur, de Liège, du

Luxembourg, du Brabant wallon, de Bruxelles-Capitale et de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde.

Le législateur spécial déterminera les circonscriptions territoriales qui sont prises en considération pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés du groupe linguistique néerlandais, respectivement du groupe linguistique français du Sénat.

[...]

Cette proposition doit donc être lue conjointement avec la proposition de loi spéciale portant modification du Code électoral, déposée simultanément au Parlement avec la présente proposition de révision de la Constitution (Doc. Sénat, n° 5-1745/1). Ces deux propositions révèlent une unité d'intention certaine et non équivoque entre la présente démarche du Constituant, d'une part, et la proposition de loi spéciale modifiant le Code électoral soumise concomitamment au Parlement d'autre part » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1725/1, pp. 2-3).

B.10.2. Il en ressort que le Constituant a estimé que la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution devait être combinée avec la proposition de loi spéciale - déposée simultanément au Sénat – qui a conduit aux dispositions attaquées. Les circonscriptions territoriales mentionnées dans cette dernière proposition ont été expressément énumérées dans les développements de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution.

La section de législation du Conseil d'Etat a également confirmé, dans son avis relatif aux dispositions attaquées, le lien « très étroit » existant entre la proposition de loi spéciale insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral et la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1744/2, pp. 5-6).

B.10.3. Tant au Sénat qu'à la Chambre des représentants, des amendements qui, fondés sur l'idée que les circonscriptions territoriales mentionnées dans la proposition de loi spéciale étaient inconstitutionnelles pour des motifs similaires à ceux que les parties requérantes invoquent, visaient à modifier l'article 68, § 2, proposé, de la Constitution ont du reste été rejetés (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, pp. 100-106; *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3161/003, pp. 30-31 et 41).

Ces amendements furent rejetés pour les motifs suivants :

« Il n'est pas correct de prétendre que la désignation des sénateurs cooptés ne peut se faire qu'à partir des régions linguistiques fixées dans la Constitution (c'est-à-dire, pour les francophones, la région de langue française et la région bilingue de Bruxelles-Capitale et, pour les néerlandophones, la région de langue néerlandaise et la région bilingue de Bruxelles-Capitale). Il suffit que le candidat à la cooptation soit domicilié en Belgique.

[...]

M. [...] souhaite dénoncer deux mythes qui sous-tendent les discussions. Il explique qu'une circonscription électorale ne correspond pas à une région linguistique. De plus, il est faux de dire que la domiciliation est liée à l'élection. On peut très bien être élu en dehors de sa circonscription, pourvu qu'on soit domicilié en Belgique.

[...]

M. [...], secrétaire d'Etat, estime que ce débat, certes intéressant, a déjà été mené il y a un an lors de la discussion relative à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour les élections de la Chambre et du Parlement européen.

[...]

Les textes relatifs à la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde ont également été soumis pour avis au Conseil d'Etat. Celui-ci n'a pas fait état de discriminations. Il n'a pas non plus fait observer dans son avis que le texte serait anticonstitutionnel.

Le secrétaire d'Etat renvoie ensuite à ce qu'il a déjà dit lors de la discussion générale, à savoir que la révision proposée de l'article 68 ne porte pas sur la répartition des sièges entre les différents groupes linguistiques. Cette répartition est fixée par la Constitution et ne sera pas modifiée par le résultat du scrutin lors des élections de la Chambre » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, pp. 104-105).

B.11.1. Il ressort de ce qui précède que le Constituant a fait siennes les circonscriptions territoriales déterminées par les articles 217*quater* et 217*quinquies* du Code électoral pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent respectivement au groupe linguistique français et au groupe linguistique néerlandais et qu'il a estimé que les autres principes constitutionnels ne faisaient pas obstacle à l'adoption de ces articles.

Les circonscriptions territoriales déterminées par les articles 217*quater* et 217*quinquies* du Code électoral reposent par conséquent sur un choix du Constituant.

B.11.2. Bien que ce choix, ainsi que le soutiennent les parties requérantes, 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 les circonscriptions territoriales concernées mais a également fait siennes ces circonscriptions.

En outre, le Constituant n'a, de cette manière, pas ajouté une ligne 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 des circonscriptions territoriales précitées avec le texte même de la Constitution.

B.12. 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 les mesures contenues dans les articles *217quater* et *217quinquies*, attaqués, du Code électoral reposent sur un choix que le Constituant a lui-même opéré, il n'appartient pas à la Cour de contrôler ces mesures au regard de la Constitution.

B.13. Dans la mesure où il est dirigé contre les articles *217quater* et *217quinquies* du Code électoral, le moyen n'est pas fondé.

B.14. Etant donné que les parties requérantes ne formulent aucun grief distinct contre les articles 215, *217bis*, alinéa 2, et *217sexies*, § 2, alinéa 1er, du Code électoral et qu'elles ne demandent l'annulation de ces dispositions que « par voie de conséquence », le moyen n'est, de même, pas fondé en tant qu'il est dirigé contre ces dispositions.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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 28 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen