

Numéros du rôle : 2968 et 2974
Arrêt n° 96/2004 du 26 mai 2004

A R R E T

---

*En cause* : les demandes de suspension des articles 6, 7, 8 et 18 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, introduites par F.-X. Robert et par H. Van De Cauter et A. Mahiat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des demandes et procédure*

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

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 avril 2004 et parvenue au greffe le 9 avril 2004, H. Van De Cauter, demeurant à 1020 Bruxelles, avenue J.-B. Depaire 24, et A. Mahiat, demeurant à 1030 Bruxelles, boulevard A. Reyers 159, ont introduit une demande de suspension des articles 6, 7, 8 et 18 précités.

Par les mêmes requêtes, les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes dispositions légales.

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

Par ordonnance du 21 avril 2004, la Cour a fixé l'audience au 5 mai 2004 après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage à faire parvenir au greffe, le 4 mai 2004 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 5 mai 2004 :

- ont comparu :
  - . la partie requérante dans l'affaire n° 2968, en personne;
  - . Me K. Liétart, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2974;
  - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
  - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Le requérant dans l'affaire n° 2968 agit en son nom propre et en tant que secrétaire général du « Front Nouveau de Belgique » (F.N.B.), parti politique constitué sous la forme d'une association de fait. Le requérant invoque à l'appui de son intérêt personnel ses qualités d'électeur et de candidat aux prochaines élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que de candidat potentiel à d'ultérieures élections régionales en Région wallonne. En outre, le requérant agit au nom du F.N.B., parti politique qui compte présenter des listes aux prochaines élections régionales tant à Bruxelles qu'en Wallonie.

A.2. Les requérants dans l'affaire n° 2974 sont respectivement président et vice-président national d'un nouveau parti politique, la « Belgische Unie – Union belge » (B.U.B.), parti bilingue organisé au niveau national. Ils seront en outre candidats aux élections de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.3. Les parties requérantes rappellent qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui sont susceptibles d'affecter défavorablement son suffrage ou sa candidature.

A.4. Le requérant dans l'affaire n° 2968 estime que l'application des dispositions attaquées aux prochaines élections régionales du 13 juin 2004 et, sauf modification législative, à des élections ultérieures, risque de le priver d'une chance d'être élu et de priver le F.N.B. - qui avait obtenu un élu lors des dernières élections de 1999 - d'une chance d'obtenir un ou plusieurs sièges, ainsi que d'influencer l'électeur dans sa manière de voter en le détournant des petites listes. Ce préjudice est incontestablement grave, puisque les élections sont le fondement de notre système démocratique, et irréparable, puisqu'une validation des élections avant une éventuelle annulation entraînerait une situation définitive et irréversible et qu'une réparation via des dommages et intérêts est à écarter.

Enfin, la Cour d'arbitrage a, dans l'arrêt n° 30/2003, admis la recevabilité d'une demande de suspension dans un cas analogue.

A.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2974 estiment en outre que l'actuelle demande de suspension est dirigée contre une norme similaire à une norme déjà annulée par la Cour et qui a été adoptée par le même législateur dans le sens de l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, puisque la Cour a déjà suspendu (puis annulé) le seuil électoral pour les élections législatives fédérales.

### *Quant aux moyens invoqués à l'appui de la demande de suspension*

A.6. Les parties requérantes demandent la suspension du seuil électoral de 5 p.c., introduit pour les élections régionales, en ce qui concerne les Régions wallonne et flamande, par les articles 6, 7 et 8 de la loi spéciale attaquée et, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, par l'article 18 de la loi spéciale attaquée.

### *Dans l'affaire n° 2968*

A.7.1. De manière générale, le requérant conteste les objectifs poursuivis par l'instauration de ce seuil électoral.

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

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

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

A.7.2. Au-delà d'un autre but avoué par les travaux parlementaires de lutter contre des partis d'extrême-droite, qui ont largement dépassé le seuil de 5 p.c., le but réel des dispositions attaquées est, à l'instar d'autres législations, de renforcer le monopole de fait des grandes formations en évitant l'émergence de nouvelles formations politiques qui, loin d'empêcher le fonctionnement démocratique des institutions, favorisent au contraire l'enrichissement du débat démocratique, en jouant le rôle d' « aiguillons politiques ».

A.7.3. Le requérant développe deux moyens concernant l'application du seuil électoral, d'une part, dans la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, dans la Région wallonne.

*En ce qui concerne l'application du seuil électoral dans la Région de Bruxelles-Capitale*

A.8. Le requérant prend un moyen unique tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 64 et 68 et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que de besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

A.9.1. Dans une première branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre régimes linguistiques.

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

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

A.9.2. Le souci d'harmonisation des législations électorales n'est pas pertinent puisqu'un tel seuil n'existe pas pour les élections fédérales dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

A.9.3. Par ailleurs, le souci de limiter l'émiettement de la représentation politique est d'autant moins pertinent que le seuil de 5 p.c. n'opérera que du côté francophone, où il n'y a jamais eu de problème dans le paysage politique bruxellois, tandis que ce seuil, ineffectif du côté néerlandophone, ne permettra en rien de résoudre le problème réel des partis politiques néerlandophones, où une coalition hétéroclite s'impose pour atteindre une majorité dans ce régime linguistique.

A.10.1. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

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

A.10.2. Les considérations émises par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 30/2003 (B.22.6 et B.22.7) sur les effets du seuil électoral de 5 p.c. au regard des modifications antérieures de la législation électorale, pour rejeter la demande de suspension du seuil électoral, ne sont pas valables en l'occurrence; la mesure doit donc être considérée comme une limitation disproportionnée de la représentation proportionnelle.

*En ce qui concerne l'application du seuil électoral dans la Région wallonne*

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

A.12. Dans une première branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre régimes linguistiques.

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

A.13.1. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

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

A.13.2. Les considérations émises par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 30/2003 (B.22.6 et B.22.7) sur les effets du seuil électoral de 5 p.c. au regard des modifications antérieures de la législation électorale, pour rejeter la demande de suspension du seuil électoral, ne sont pas valables en l'occurrence; la mesure doit donc être considérée comme une limitation disproportionnée de la représentation proportionnelle.

*Dans l'affaire n° 2974*

A.14. Les requérants développent deux séries de moyens concernant l'application du seuil électoral, d'une part, au niveau national pour l'élection des Conseils flamand, wallon et bruxellois, et, d'autre part, au niveau spécifiquement bruxellois, pour l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Conseil flamand.

*En ce qui concerne l'application du seuil électoral au niveau national*

A.15. Les requérants invoquent la violation du principe d'égalité, garanti au citoyen - en particulier lorsqu'il est appelé à voter pour des représentants politiques - par les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 de cette Convention et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.16.1. Les requérants allèguent une violation du principe d'égalité « sur base de la loi attaquée elle-même » en se fondant sur trois moyens.

A.16.2. Selon le premier moyen, les dispositions attaquées établiraient une différenciation arbitraire entre les électeurs des petits partis et les électeurs des grands partis, en pénalisant les premiers en ne tenant pas compte de leurs voix, qui seraient ainsi « perdues » sur la base d'une mesure tout à fait artificielle que constitue un seuil électoral.

A.16.3. Selon le deuxième moyen, les dispositions attaquées ne seraient pas dûment justifiées par un but d'intérêt général, puisque les petits partis politiques n'ont jamais posé problème pour le fonctionnement des institutions : abstraction faite du Vlaams Blok ou des verts, dont le développement est surtout dû à un mouvement similaire au niveau international, toutes les autres tentatives de nouveaux partis ont échoué depuis 1990. Les résultats électoraux traduisent en outre une perte de voix ou une stagnation des voix émises au profit des petits partis, de telle sorte que l'émiettement du paysage politique n'a aucun effet inquiétant sur la continuité du pouvoir.

A.16.4. Dans un troisième moyen, les requérants estiment que la mesure est disproportionnée car, si son effet juridique est limité, son effet réel ou psychologique est énorme et risque de pousser l'électeur à voter pour les grands partis au détriment des petits ou nouveaux partis.

A.17. Un quatrième moyen invoque une violation du principe d'égalité « sur base d'un ensemble de mesures ayant effet équivalent ». Selon les requérants, les dispositions attaquées font partie d'un ensemble de mesures ayant un effet équivalent à une interdiction d'être élu, par laquelle le législateur rend quasiment impossible le succès de nouvelles formations politiques. Si chaque mesure prise individuellement peut être compatible avec le principe d'égalité, encore faut-il qu'elle soit contrebalancée par l'assouplissement d'une autre mesure restrictive. Selon les requérants, l'instauration d'un seuil électoral est la « goutte qui fait déborder le vase », en constituant une restriction déraisonnable qui compromet gravement le droit d'être élu pour les candidats des petits partis.

*En ce qui concerne l'application du seuil électoral au niveau bruxellois*

A.18.1. Selon les requérants, la séparation linguistique des listes dans la Région de Bruxelles-Capitale, prévue par l'article 17, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, oblige les candidats à se mettre sur la liste de leur groupe linguistique, en déterminant, conformément à l'article 17, § 5, de ladite loi, leur appartenance linguistique sur la base de la langue d'établissement de la carte d'identité.

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

A.18.2. Les requérants estiment qu'en réintroduisant un seuil électoral pour les élections régionales, le législateur a pris une mesure qu'il savait inconstitutionnelle et qu'il a négligé le contenu de l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003 dans lequel la Cour avait annulé le seuil électoral dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour les élections législatives.

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

- B -

### *Quant aux dispositions entreprises*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

' Sont seuls admis à la répartition des sièges :

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

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

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

2° dans le § 3, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, les mots ' 29*octies* et 29*nonies* ' sont remplacés par les mots ' 29*octies*, 29*nonies* et 29*nonies*<sup>1</sup> '. »

*Quant à l'intervention du Gouvernement flamand*

B.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2974 demandent à l'audience que le mémoire du Gouvernement flamand contenant des observations relatives à la suspension soit déclaré irrecevable parce qu'il est établi en néerlandais.

B.2.2. Selon l'article 62, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les Gouvernements utilisent leur langue administrative dans les actes et déclarations.

Par conséquent, le mémoire en intervention est recevable.

*Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.3.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité des recours, et notamment l'existence de l'intérêt requis en vue de leur introduction, doit être abordée dès l'examen des demandes de suspension.

B.3.2. Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur ou tout candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature.

B.3.3. Le requérant dans l'affaire n° 2968 invoque à l'appui de son intérêt personnel ses qualités d'électeur, de candidat aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que de candidat potentiel à d'ultérieures élections en Région wallonne.

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

La Cour constate que le F.N.B. n'agit pas en tant que tel et que son secrétaire général n'a pas démontré qu'en cette qualité il puisse ester en justice au nom de l'association de fait sans y avoir été explicitement mandaté par l'organe compétent du parti.

B.3.4. Les requérants dans l'affaire n° 2974 invoquent leurs qualités respectives de président et vice-président national du parti politique « Belgische Unie – Union belge » (« B.U.B. ») et de candidats aux élections de la Région de Bruxelles-Capitale.

En leur qualité de président et vice-président du parti politique B.U.B., les requérants dans l'affaire n° 2974 ne justifient pas d'un intérêt distinct de leur intérêt personnel d'électeurs et de candidats.

B.3.5. L'examen limité de la recevabilité des recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre des demandes en suspension ne fait pas apparaître, au stade actuel de la procédure, que les parties requérantes, qui sont électeurs et candidats aux élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ne justifieraient pas en cette qualité de l'intérêt requis à attaquer les dispositions qui instaurent un seuil électoral pour les élections régionales dans la Région de Bruxelles-Capitale.

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

B.3.6. Les demandes, en ce qu'elles tendent à la suspension des dispositions qui instaurent un seuil électoral dans les Régions wallonne et flamande, à savoir les articles 6, 7 et 8 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, sont irrecevables à défaut d'intérêt.

La Cour limitera donc son examen aux moyens dirigés contre le seul article 18 de la loi attaquée, qui concerne l'application du seuil électoral dans la Région de Bruxelles-Capitale.

En outre, dès lors que les moyens développés dans les deux requêtes sont articulés contre le seul article 18, 1°, de la loi attaquée, relatif au seuil électoral, la Cour limitera son examen à cette seule disposition.

*Quant aux conditions de fond de la suspension*

B.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2974 invoquent l'application de l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Aux termes de cette disposition, la suspension peut être décidée « si un recours est exercé contre une norme identique ou similaire à une norme déjà annulée par la Cour d'arbitrage et qui a été adoptée par le même législateur ».

B.4.2. Dans l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, la Cour a annulé l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, qui établissait un seuil électoral pour les élections législatives fédérales, « en tant qu'il s'applique aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, pour l'élection de la Chambre des Représentants ».

B.4.3. La norme contre laquelle est dirigé le recours actuellement soumis à l'examen de la Cour - à savoir l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 2 mars 2004 - établit un seuil électoral pour les élections régionales; cette norme n'est pas identique ou similaire à celle que la Cour a annulée dans son arrêt précité du 26 mai 2003.

De ce qui précède, il faut déduire que l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne peut être appliqué à la demande de suspension dirigée contre l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 2 mars 2004.

B.5. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;

- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

*En ce qui concerne le caractère sérieux des moyens*

B.6.1. Le requérant dans l'affaire n° 2968 prend un moyen unique tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 64 et 68 et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que de besoin, avec l'article 14 de cette Convention.

B.6.2. Dans une première branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre régimes linguistiques. Pour les dix-sept élus néerlandophones du Conseil régional bruxellois, le seuil électoral « naturel » (5,88 p.c.) étant supérieur au seuil légal de 5 p.c., le seuil électoral légal de 5 p.c. équivaldrait à un seuil électoral fictif du côté néerlandophone. Par contre, le seuil électoral légal de 5 p.c. constituerait un seuil très contraignant du côté francophone, puisqu'il est près de quatre fois supérieur au seuil électoral « naturel » (1,38 p.c.) pour les septante-deux élus francophones.

B.6.3. Dans une seconde branche du moyen, le requérant invoque une discrimination injustifiée entre les grands partis, auxquels s'applique intégralement la représentation proportionnelle (système D'Hondt), et les petits partis, qui sont privés du système proportionnel et, donc, de toute représentation.

B.7.1. Les requérants dans l'affaire n° 2974 invoquent de manière générale des moyens tirés de la violation du principe d'égalité, garanti au citoyen - en particulier lorsqu'il est appelé à voter pour des représentants politiques - par les articles 10 et 11 de la Constitution,

l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 de cette Convention et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Selon les requérants, un seuil établit une discrimination injustifiée et disproportionnée entre électeurs selon qu'ils votent pour des petits ou des grands partis.

B.7.2. Plus spécifiquement en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les requérants invoquent un moyen fondé sur l'accentuation de la discrimination résultant de la séparation linguistique des listes que subit un parti bilingue dans la Région de Bruxelles-Capitale, puisque le seuil électoral ne peut se calculer sur les votes additionnés émis pour les deux groupes linguistiques d'un parti bilingue, mais uniquement sur chaque liste prise isolément.

B.8.1. L'article 18, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale instaure un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections régionales dans la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu de l'article 20, § 2, tel qu'il est modifié par cette disposition, sont seuls admis à la répartition des sièges, pour l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Conseil flamand, les listes ou groupements de listes qui ont obtenu 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés respectivement au niveau de l'ensemble du groupe linguistique concerné du Conseil ou en faveur de l'ensemble des listes présentées pour l'élection des membres bruxellois du Conseil flamand.

B.8.2. Les articles 64 et 68 de la Constitution concernent les élections de la Chambre des représentants et du Sénat. En tant qu'il invoque la violation de ces dispositions, le moyen dans l'affaire n° 2968 ne peut être retenu.

B.8.3. De la combinaison des moyens invoqués dans les deux affaires, il résulte que la Cour doit examiner si l'application du seuil électoral dans la Région de Bruxelles-Capitale viole le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec le droit aux élections libres

garanti par l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.9.1. Un régime de représentation proportionnelle implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats proportionnellement au nombre de voix recueillies par ceux-ci.

B.9.2. A la différence de ce qui est le cas pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat (articles 62, alinéa 2, et 68, § 1er, de la Constitution) et pour les élections du Conseil flamand et du Conseil régional wallon (article 29, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), il n'est pas précisé pour les élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qu'elles se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle. Le choix de ce système découle cependant des articles 20 à 20*sexies* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

B.9.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les élections peuvent être organisées aussi bien selon un système de représentation proportionnelle que selon un système majoritaire.

Même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues ». Il s'ensuit que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections et que tout candidat n'a pas des chances égales d'être élu.

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

B.9.4. Aucune disposition de droit international ou de droit interne n'interdit au législateur qui a choisi un système de représentation proportionnelle d'y apporter des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

B.9.5. Toute différence de traitement entre les électeurs et entre les candidats doit toutefois être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.1. S'il est vrai que l'instauration d'un seuil électoral ne peut être considérée en faisant abstraction de la taille des circonscriptions électorales, élément déterminant du seuil « naturel » à atteindre pour obtenir un siège, et s'il est vrai, d'autre part, qu'un seuil électoral légal n'a d'effet que s'il est plus élevé que le seuil « naturel » à atteindre pour obtenir un siège, la Cour ne dispose cependant pas de la marge d'appréciation du législateur quant au choix d'un système électoral et des modalités de celui-ci.

B.10.2. Le contrôle par la Cour de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination d'un seuil électoral légal doit donc se limiter à vérifier qu'en instaurant un seuil électoral légal de 5 p.c., le législateur n'a pas adopté une mesure manifestement disproportionnée au regard des buts poursuivis.

B.11.1. Un seuil électoral, fût-il élevé, ne constitue qu'une modalité ou un critère de modulation du système de représentation proportionnelle.

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

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

B.11.2. Un seuil électoral rend certes l'obtention d'un siège plus difficile pour les petits partis. Les grands partis peuvent de ce fait éventuellement obtenir un plus grand nombre de sièges que s'il n'existait pas de seuil électoral.

Cette différence de traitement entre petits et grands partis ne constitue cependant pas une discrimination résultant de l'instauration d'un seuil électoral légal, mais une conséquence du choix des électeurs.

B.12.1. En ce qui concerne l'allégation d'une éventuelle discrimination entre groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour rappelle que l'effet d'un seuil électoral légal varie en fonction de son écart avec le seuil électoral « naturel » nécessaire pour l'obtention d'un siège. Ce seuil « naturel » est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription; la hauteur du seuil « naturel » est inversement proportionnelle à ce nombre de sièges à pourvoir.

B.12.2. Les effets différenciés de l'application du seuil électoral de 5 p.c., en fonction du groupe linguistique concerné du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ne constituent que la conséquence de la fixation, par le législateur spécial, du rapport entre les sièges appartenant aux deux groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.12.3. A ce propos, la Cour a, dans les arrêts n<sup>os</sup> 35/2003 du 25 mars 2003 et 36/2003 du 27 mars 2003, considéré que la fixation du nombre de membres du Conseil appartenant à chaque groupe linguistique s'inscrivait « dans le système institutionnel général de l'Etat belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses communautés et régions du Royaume » et ne pouvait être jugée « disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires pour l'exercice de leur mandat, et, par là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées ».

B.12.4. En raison de ce constat de compatibilité, le législateur spécial a pu instaurer un seuil électoral de pourcentage identique dans chaque groupe linguistique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

A ce stade de la procédure, la mesure attaquée ne semble dès lors pas pouvoir être considérée comme une limitation disproportionnée du régime de la représentation proportionnelle.

B.13. En ce qui concerne l'invocation d'une discrimination accrue résultant de la séparation linguistique des listes pour l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour constate que cette discrimination, pour autant qu'elle soit établie, trouve sa source non dans la disposition entreprise, mais dans l'article 17 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

B.14. Les moyens ne peuvent être considérés comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Par conséquent, il n'est pas satisfait aux conditions qui permettent de suspendre.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les demandes de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 26 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior