

Numéro du rôle : 3965
Arrêt n° 90/2006 du 24 mai 2006

A R R E T

En cause : la demande de suspension des articles 14, 15, 18, 22 à 24, 46 à 49 et 62 du décret de la Région flamande du 10 février 2006 « modifiant la Loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et le décret du 7 mai 2004 réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand », introduite par l'association de fait « Groen! » et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 avril 2006 et parvenue au greffe le 25 avril 2006, une demande de suspension des articles 14, 15, 18, 22 à 24, 46 à 49 et 62 du décret de la Région flamande du 10 février 2006 « modifiant la Loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et le décret du 7 mai 2004 réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand » (publié au *Moniteur belge* du 10 mars 2006) a été introduite par l'association de fait « Groen! », dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, rue Sergent De Bruyne 78-82, V. Dua, demeurant à 9000 Gand, Lange Violettestraat 241, J. Tavernier, demeurant à 9880 Aalter, Keltenlaan 8, M. Vanpaemel, demeurant à 8730 Beernem, Bruggestraat 154, A. Poppe, demeurant à 2018 Anvers, Hertsdeinstraat 53, et E. Meuleman, demeurant à 9700 Audenarde, Borgveld 9.

Les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes dispositions.

A l'audience publique du 16 mai 2006 :

- ont comparu :

. Me S. Van Hecke, avocat au barreau de Gand, et Me N. Scheepmans, avocat au barreau de Louvain, pour les parties requérantes;

. Me K. Lemmens et Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 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.1.1. Pour justifier leur intérêt à ester en justice, les parties requérantes renvoient à la jurisprudence de la Cour, dont il ressort que le droit électoral est un droit politique fondamental dans une démocratie représentative.

A.1.2. La première partie requérante est un parti politique. Elle attire l'attention sur le fait que la décision d'introduire une demande de suspension et un recours en annulation a été prise par la direction du parti, conformément aux statuts de ce dernier.

Elle estime qu'en sa qualité d'association de fait, elle possède un intérêt à agir devant la Cour dans des matières, telles que la législation électorale, pour lesquelles elle est légalement reconnue comme entité distincte.

Elle estime qu'elle est affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées, en ce que celles-ci prévoient notamment la suppression de l'effet dévolutif du vote en case de tête pour la désignation des membres effectivement élus des conseil provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district. Cette mesure aura pour conséquence que ce sont principalement les candidats populaires qui seront élus; les personnes jeunes et inconnues, placées en tête de liste en raison de leurs qualités, auront moins de chances d'être élues. La partie requérante souligne qu'elle attache beaucoup d'importance au rajeunissement et au renouveau en politique. En outre, elle s'estime directement et défavorablement affectée en ce que les dispositions attaquées confirment que le « système *Imperiali* » est appliqué pour la répartition des sièges dans les conseils communaux. Elle estime que ce système est préjudiciable aux plus petits partis.

A.1.3. Pour démontrer leur intérêt, les autres parties requérantes se prévalent de leur qualité d'électeur et de candidat aux élections communales, aux élections des conseils de district et aux élections provinciales. Elles estiment que tout électeur et candidat justifie de l'intérêt requis pour demander la suspension et l'annulation de dispositions qui influencent défavorablement son vote ou sa candidature. La distinction instaurée par les dispositions entreprises, en ce qui concerne l'effet dévolutif du vote en case de tête, entre les membres effectivement élus (pour lesquels les votes en case de tête ne sont pas répartis) et les suppléants (pour lesquels c'est le cas), prive les électeurs de la possibilité d'influencer la désignation des suppléants. Une différence de traitement est ainsi créée entre les candidats, puisque celui qui a obtenu un grand nombre de votes nominatifs mais qui n'a pas été élu directement peut être dépassé, lors du classement des suppléants, par un candidat non élu qui figure plus haut sur la liste mais qui a obtenu moins de votes nominatifs.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable

A.2. Les parties requérantes soutiennent que tant les électeurs que les candidats aux élections des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district subiront un préjudice par suite de l'application des dispositions attaquées puisque, par comparaison avec la réglementation qui existait précédemment, les votes de préférence émis par les électeurs auront moins de poids lors de la désignation des suppléants que lors de la désignation des candidats effectivement élus et qu'il est fort possible que les candidats qui ne sont pas élus directement seront préjudiciés lors de la désignation des suppléants.

De surcroît, la première partie requérante s'estime préjudiciée en ce que, par suite des dispositions entreprises, il est très vraisemblable que les personnes jouissant d'une certaine notoriété seront élues au préjudice de candidats jeunes et nouveaux qui obtiennent une place de premier plan sur la liste. De plus, l'application du « système *Imperiali* » aux élections communales a pour effet qu'en tant que parti politique plus petit, elle obtiendra moins de sièges que les plus grands partis par rapport au pourcentage de voix obtenues. Enfin, elle s'estime également préjudiciée par le système d'apparement applicable.

A.3. Selon les parties requérantes, les préjudices invoqués sont graves.

En effet, les partis politiques ont comme but premier d'obtenir le plus grand nombre possible de candidats élus, ce qui est entravé pour la première partie requérante par l'application du « système *Imperiali* » lors des élections communales. Les candidats aux élections ont pour objectif d'être élus, ce qui, pour les candidats qui ne sont pas directement élus, est compromis par la réglementation relative à la désignation des suppléants. Du point de vue des électeurs, leur vote doit avoir le plus grand poids possible. En disposant que leur vote aura moins de poids lors du classement des suppléants, on porte atteinte à leur droit électoral. En outre, le vote de l'électeur qui émet consciemment un vote en case de tête parce qu'il est d'accord avec l'ordre de la liste ne fera guère le poids dans la désignation des membres effectivement élus.

Le décret entrepris instaurant une distinction inconstitutionnelle entre les membres effectivement élus et les suppléants, les élections organisées conformément aux dispositions attaquées seront de surcroît inconstitutionnelles. Dans l'arrêt n° 30/2003, la Cour a estimé que le préjudice qui naîtrait d'élections organisées sur une base

inconstitutionnelle serait nécessairement grave puisqu'il s'agirait d'une atteinte à la substance du droit, essentiel à l'existence même d'une démocratie représentative, d'élire et d'être élu.

A.4. Selon les parties requérantes, il est évident qu'il existe un lien de cause à effet entre l'application immédiate des dispositions critiquées et les préjudices présentés comme graves. Il est plus particulièrement souligné qu'une confirmation par le législateur décrétal d'une différence de traitement qui existait déjà (à savoir l'application du « système *Imperiali* » lors des élections communales et l'application du « système D'Hondt » lors des élections provinciales et des conseils de district) n'a pas d'influence sur l'existence de ce lien de cause à effet.

A.5. Les parties requérantes estiment également que les préjudices invoqués sont difficilement réparables puisque les élections auront lieu le 8 octobre 2006 et que les conseils concernés sont élus pour six ans. Organiser de manière inconstitutionnelle des élections constituerait en soi un préjudice grave difficilement réparable au motif qu'une réparation appropriée ne sera plus possible par après. De nouvelles élections, après un éventuel arrêt d'annulation de la Cour, ne sauraient réparer des élections tenues de manière inconstitutionnelle puisque le dommage qui en découle pour les électeurs et les candidats dépasse le simple préjudice immatériel ou moral.

Quant au premier moyen

A.6. Selon le premier moyen, les articles 14, 15, 18, 22, 23, 24, 46, 48, 49 et 62 du décret attaqué seraient incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que nécessaire, avec l'article 14 de cette Convention, en ce qu'ils neutralisent l'impact du vote en case de tête lors de la désignation des membres effectivement élus des conseils communaux, des conseils provinciaux et des conseils de district et le maintient pour la moitié lors de la désignation des suppléants.

Une différence de traitement injustifiée serait ainsi instaurée entre, d'une part, les candidats, selon qu'ils sont effectivement élus ou désignés comme suppléants, et, d'autre part, les électeurs, selon qu'ils émettent un vote en case de tête ou un ou plusieurs votes de préférence. Contrairement à l'électeur qui émet des votes de préférence, l'électeur qui émet un vote en case de tête n'a aucune influence lors de la désignation des membres effectivement élus.

A.7. Les parties requérantes exposent que les dispositions attaquées ont concrètement pour effet que le vote en case de tête est neutralisé et que les sièges sont attribués aux candidats en ordre décroissant du nombre de suffrages obtenus. Par voie de conséquence, les votes en case de tête ne sont plus ajoutés, par report, aux votes de préférence obtenus par les premiers candidats sur la liste pour ce qui est nécessaire en vue d'atteindre le chiffre d'éligibilité, spécifique pour chaque liste.

A la suite de cette modification (par l'article 22 entrepris) de l'article 57 de la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, il fallait également modifier l'article 57bis de cette loi, ce qu'a réalisé l'article 23 critiqué. L'effet dévolutif du vote en case de tête est toutefois partiellement maintenu pour la détermination de l'ordre des suppléants (article 24 attaqué). Une modification analogue a été apportée à la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales (loi électorale provinciale) par les articles 48 et 49 entrepris. La modification de l'effet dévolutif du vote en case de tête entraînant aussi une modification de la réglementation relative au vote automatisé, l'article 62 du décret est également attaqué. Les articles 14, 15 et 46 du décret sont attaqués parce qu'ils disposent que les modèles du bulletin de vote sont fixés par le Gouvernement flamand. Enfin, l'article 18 est attaqué parce qu'il énonce que l'électeur peut marquer son vote sur le nom de la liste ou, s'il veut modifier l'ordre, sur le nom d'un ou de plusieurs candidats d'une liste.

A.8. Selon les parties requérantes, il découle du terme « élections » utilisé à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme que l'électeur doit pouvoir évaluer pleinement la portée et les effets du vote qu'il émet. De même, la « libre expression de l'opinion du peuple » suppose un choix en connaissance de cause.

A.9. Selon les parties requérantes, tous les candidats d'une liste sont comparables, qu'ils aient été élus effectivement ou qu'ils aient été désignés en qualité de suppléants. De même, l'électeur qui émet son vote en faveur

d'un candidat individuel est comparable à l'électeur qui marque son accord sur l'ordre de la liste et qui émet pour cette raison un vote en case de tête.

A.10.1. Les parties requérantes soulignent que par la différence de traitement visée, le législateur décréto a voulu poursuivre trois objectifs : (1) respecter le plus possible la volonté de l'électeur; (2) donner aux jeunes davantage de chances en maintenant l'impact du vote en case de tête pour les suppléants; et (3) concilier l'intérêt de la liste et l'intérêt individuel des candidats.

Elles estiment toutefois que la différence de traitement n'est pas pertinente pour atteindre ces objectifs.

A.10.2. Selon les parties requérantes, il est permis de douter sérieusement que la volonté de l'électeur soit respectée s'il est uniquement tenu compte des votes de préférence accordés aux candidats. En effet, le législateur décréto perd de vue qu'il y a également des électeurs qui émettent un vote en case de tête et qui donnent ainsi à entendre qu'ils marquent leur accord sur l'ordre de la liste. Le fait qu'un vote en case de tête implique toujours cette volonté ressort de l'article 40, § 1er, alinéa 2, de la loi électorale communale, modifié par l'article 18 entrepris, aux termes duquel l'électeur peut émettre son vote sur le nom de la liste mais peut également, « s'il veut modifier l'ordre », émettre un ou plusieurs votes nominatifs. En neutralisant le vote en case de tête pour la désignation des membres effectivement élus, il n'est donc plus tenu compte de la volonté de l'électeur qui marque son accord sur l'ordre de la liste. Son vote ne se traduit plus, en pratique, par un soutien de la tête de liste ainsi que des candidats suivants. Le vote de l'électeur qui ne marque pas son accord sur l'ordre de la liste pèse donc plus lourd que le vote de l'électeur qui marque son accord sur cette liste.

L'article 40, § 1er, alinéa 2, modifié, de la loi électorale communale est dès lors trompeur. On fait miroiter à l'électeur qu'un vote en case de tête signifie toujours que l'on marque son accord sur l'ordre de la liste, alors que ce n'est pas le cas en pratique. Pour être clair, le législateur décréto aurait dû préciser qu'il n'est pas possible d'émettre un vote en case de tête. En outre, la réglementation est difficilement conciliable avec la règle selon laquelle les trois premiers candidats d'une liste ne peuvent être tous du même sexe. En effet, il découle de cette règle que l'ordre de la liste est effectivement important.

A.10.3. La différence de traitement critiquée n'est pas davantage pertinente au regard de l'objectif visant à offrir aux jeunes davantage de chances. En neutralisant le vote en case de tête, il sera beaucoup plus difficile pour les candidats jeunes et inconnus d'être élus. Comptabiliser encore partiellement les votes en case de tête lors de la désignation des suppléants ne pourra que peu y remédier. En effet, pour une suppléance un candidat est toujours totalement dépendant de la libération d'un mandat. Si l'intention réelle avait été d'offrir également davantage de chances aux jeunes, il aurait fallu élaborer à cette fin les mesures nécessaires dans le cadre de la désignation des membres effectivement élus. L'argument selon lequel l'impact du vote en case de tête doit être conservé lors de la désignation des suppléants afin d'offrir davantage de chances aux jeunes s'applique tout autant et encore plus lors de la désignation des membres effectivement élus.

A.10.4. Enfin, la différence de traitement n'est pas davantage pertinente par rapport à l'objectif visant à concilier l'intérêt de la liste et l'intérêt individuel des candidats. On ne voit pas clairement, à tout le moins, ce que le législateur décréto visait par l'« intérêt de la liste ». En outre, aucune motivation n'est avancée pour expliquer pourquoi l'intérêt de la liste ne joue un rôle que lors de la désignation des suppléants et non lors de la désignation des membres effectivement élus.

A.11. Pour démontrer que les dispositions critiquées ne sauraient résister au contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, les parties requérantes renvoient de surcroît à des avis, entre autres, du Conseil supérieur de l'administration intérieure et du Conseil d'Etat, section de législation.

Quant au deuxième moyen

A.12. Selon le deuxième moyen, les articles 23, 24 et 49 du décret attaqué sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que nécessaire, avec l'article 14 de cette Convention, en ce qu'ils confirment la différence existante pour ce qui concerne le système applicable de la répartition des sièges. C'est le « système D'Hondt » qui est suivi pour les élections provinciales et les élections des conseils de district et le « système *Imperiali* » (lequel serait plus défavorable pour les petits partis que le « système D'Hondt ») pour les élections communales, sans qu'existe pour cette différence une justification objective et raisonnable.

A.13. Les parties requérantes exposent que, bien que les différences dénoncées pour le calcul du chiffre d'éligibilité, spécifique à chaque liste, et pour la fixation du nombre de sièges par liste ne soient pas instaurées en tant que telles par le décret attaqué, elles sont malgré tout confirmées par ce décret dans les articles entrepris, qui s'inscrivent dans le prolongement des dispositions de la loi électorale communale et de la loi électorale provinciale et qui n'ont pas de sens sans lesdites dispositions, qui indiquent que c'est le « système D'Hondt » ou au contraire le « système *Imperiali* » qui est appliqué.

A.14. Selon les parties requérantes, en utilisant pêle-mêle dans un même décret les deux systèmes électoraux, on réserve un traitement inégal tant aux électeurs qu'aux candidats (et aux listes).

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

A.15.1. Les parties requérantes soulignent que le choix du législateur décrétole en faveur du maintien du « système *Imperiali* » lors des élections communales serait dicté par le souci de favoriser la stabilité au niveau local et de contrecarrer l'éparpillement. Selon les déclarations du ministre compétent au Parlement flamand, l'application d'un autre système lors des élections provinciales se justifie « parce qu'il n'est en l'occurrence pas question de listes locales ». Il ressort de cette déclaration que le ministre part du principe que moins de listes seraient introduites lors des élections provinciales que lors des élections communales, de sorte qu'il n'y a pas de danger d'éparpillement ou d'instabilité.

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

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

A.15.2. Elles estiment dès lors que la différence de traitement critiquée n'est pas pertinente pour atteindre l'objectif fixé. Elles renvoient à cet égard à un avis du Conseil supérieur de l'administration intérieure, en vertu duquel le législateur décrétole ne fournit aucune justification pour la différence de traitement, ainsi qu'à d'autres avis d'où il ressort que l'application de deux systèmes différents lors d'élections organisées simultanément n'augmente pas la transparence du système électoral dans le chef des électeurs et que le « système *Imperiali* » réussit moins bien à réaliser la proportionnalité que le « système D'Hondt ».

Quant au troisième moyen

A.16. Selon le troisième moyen, l'article 47 du décret attaqué est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que nécessaire, avec l'article 14 de cette Convention, en ce que cette disposition confirme pour les élections provinciales le système d'un apparentement au sein d'un arrondissement administratif.

Le nombre d'arrondissements administratifs par province étant fort différent d'une province à l'autre (de deux en Brabant flamand à huit en Flandre occidentale), l'application du système de l'apparentement entraîne de grandes différences en ce qui concerne le seuil électoral de fait (de 2,75 p.c. à plus de 16 p.c.), ce qui a pour effet que pour les plus petits partis, il est beaucoup plus difficile dans certains arrondissements administratifs d'obtenir des élus que dans d'autres arrondissements administratifs. Il n'existerait pas de justification objective et raisonnable à cette différence de traitement.

A.17. Les parties requérantes exposent que chaque province est subdivisée en plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont à leur tour subdivisés en un ou plusieurs districts électoraux.

Pour entrer en ligne de compte en vue de la répartition de sièges complémentaire, un groupe de listes doit avoir obtenu dans au moins un district électoral de l'arrondissement administratif un certain nombre de voix qui est au

moins égal à 66 p.c. du diviseur électoral, fixé conformément à l'article 20, § 1er, alinéa 1er, de la loi électorale provinciale (article 20, § 2, alinéa 3, de la loi électorale provinciale). C'est ce qu'on appelle le « *quorum* ».

Les parties requérantes estiment que cette réglementation est particulièrement préjudiciable aux plus petits partis, en particulier dans les provinces où il y a un grand nombre d'arrondissements administratifs et/ou de districts. Plus il y a de districts, moins il y aura de sièges à répartir par district, plus élevé sera le *quorum* et plus difficile il sera aux plus petits partis d'obtenir un siège directement ou indirectement - par le biais de l'apparement. En outre, si un parti ne réussit pas à obtenir le *quorum* dans un district, tous les votes obtenus dans cet arrondissement administratif sont définitivement perdus. Il s'ensuit également que plus il y a d'arrondissements administratifs par province, moins il y aura de sièges à répartir dans l'arrondissement concerné et plus élevé sera le *quorum* et/ou le pourcentage de voix requis pour être élu directement comme conseiller provincial. Une combinaison d'un grand nombre d'arrondissements et de nombreux districts entraîne dès lors un *quorum* encore plus grand et des seuils électoraux de fait encore plus élevés.

Les parties requérantes citent des chiffres afin de démontrer que les plus petits partis des provinces de Flandre occidentale, de Flandre orientale et du Limbourg sont préjudiciés, ce qui n'est pas le cas ou beaucoup moins dans les provinces d'Anvers et du Brabant flamand. Le préjudice subi dans les provinces de Flandre occidentale et de Flandre orientale s'expliquerait par le grand nombre d'arrondissements administratifs (respectivement huit et six) et le préjudice subi dans la province de Limbourg par le grand nombre de districts, à savoir treize.

A.18. Selon les parties requérantes, il n'existe pas de justification raisonnable aux différences existant entre les provinces, aussi bien pour ce qui concerne le nombre d'arrondissements (qui présente une importance pour l'application de l'apparement) que pour ce qui est du nombre de districts (qui présente une importance pour l'obtention du *quorum*). Pourtant, tant les candidats que les électeurs d'une province sont comparables aux candidats et électeurs d'une autre province.

La seule justification envisageable est le maintien d'un système qui serait préjudiciable aux plus petits partis, afin de favoriser au maximum les grands partis. Un tel objectif peut difficilement être considéré comme légitime.

La distinction ne repose pas davantage sur des critères objectifs. On ne saurait expliquer pourquoi il y a davantage d'arrondissements administratifs dans certaines provinces que dans d'autres.

La distinction ne répondant pas à un objectif légitime et ne se fondant pas davantage sur des critères objectifs, il n'y a pas lieu d'examiner sa pertinence et sa proportionnalité.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. La Cour doit déterminer l'étendue de la demande de suspension sur la base du contenu de la requête.

Les parties requérantes demandent la suspension des articles 14, 15, 18, 22, 23, 24, 46, 47, 48, 49 et 62 du décret de la Région flamande du 10 février 2006 « modifiant la Loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et le décret du 7 mai 2004

réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand » (ci-après : le décret attaqué).

S'il devait apparaître de l'examen plus approfondi des moyens que seules certaines parties de ces dispositions sont critiquées, l'examen sera, le cas échéant, limité auxdites parties.

B.2.1. Les articles 14, 15, 18, 22, 23 et 24 apportent des modifications à la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932 (ci-après : la loi électorale communale). Lorsqu'il est question dans ces articles de « la même loi », c'est la loi électorale communale qui est visée.

B.2.2. L'article 14 énonce :

« A l'article 30 de la même loi, remplacé par l'article 4, § 6, de la loi du 17 mars 1958 et modifié par l'article 107 de la loi du 5 juillet 1976, par l'article 1er de la loi du 8 août 1988 et par l'article 321 de la loi du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans l'alinéa premier, les mots ' conformément au modèle II annexé à la présente loi ' sont remplacés par les mots ' conformément au modèle arrêté par le Gouvernement flamand ';

2° dans l'alinéa deux, les mots ' article 23, alinéa cinq ' sont remplacés par les mots ' article 23, § 1er, alinéa six ';

3° l'alinéa trois est remplacé par la disposition suivante :

' En cas de vote manuel, les nom et prénom de chaque candidat sont précédés par le numéro d'ordre de chaque candidat et d'une case de vote de dimensions moindres. ' ».

B.2.3. L'article 15 énonce :

« Dans l'article 30*bis*, alinéa premier, de la même loi, inséré par l'article 2 de la loi du 8 août 1988 et remplacé par l'article 1er de la loi du 29 octobre 1990, les mots ' conformément aux modèles II et II*bis* annexés à la présente loi ' sont remplacés par les mots ' conformément aux modèles arrêtés par le Gouvernement flamand '. ».

B.2.4. L'article 18 énonce :

« Dans l'article 40, § 1er, de la même loi, modifié par l'article 111 de la loi du 5 juillet 1976 et par l'article 327 de la loi du 16 juillet 1993, les alinéas deux et trois sont remplacés par la disposition suivante :

‘ L'électeur peut marquer son vote sur le nom de la liste, dans la case en tête de celle-ci. S'il veut modifier l'ordre, il marque un ou plusieurs votes nominatifs dans la case placée à côté du candidat ou des candidats de la liste à qui il entend donner par préférence son suffrage. ’ ».

B.2.5. L'article 22 énonce :

« A l'article 57 de la même loi, modifié par l'article 121 de la loi du 5 juillet 1976 et remplacé par l'article 7 de la loi du 26 juin 2000, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa deux, les troisième et quatrième phrases sont supprimées;

2° l'alinéa trois est supprimé ».

B.2.6. L'article 23 énonce :

« L'article 57*bis* de la même loi, inséré par l'article 8 de la loi du 26 juin 2000, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Article 57*bis*. Les éventuelles décimales du quotient que l'on obtient en effectuant l'opération visée à l'article 57, alinéa 3, sont arrondies à l'unité supérieure, qu'elles atteignent ou non 0,50. ’ ».

B.2.7. L'article 24 énonce :

« Dans l'article 58 de la même loi, remplacé par l'article 9 de la loi du 26 juin 2000, l'alinéa deux est remplacé par la disposition suivante :

‘ Préalablement à la désignation des suppléants, le bureau de vote principal procède à l'attribution individuelle aux candidats de la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation. Cette moitié s'établit en divisant par deux le produit résultant de la multiplication du nombre de bulletins de vote marqués en tête de liste, visés à l'article 50, § 1er, alinéa deux, 1°, par le nombre des sièges obtenus par cette liste.

L'attribution visée à l'alinéa deux se fait suivant un mode dévolutif. Les bulletins à attribuer sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat non effectif élu de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour atteindre le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste. L'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable, au deuxième candidat non effectif élu, puis au troisième, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la

moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, telle qu'elle est déterminée à l'alinéa deux, soit épuisée.

Les éventuelles décimales du quotient que l'on obtient en effectuant les opérations visées au présent article, sont arrondies à l'unité supérieure, qu'elles atteignent ou non 0,50. ' ».

B.3.1. Les articles 46, 47, 48 et 49 attaqués modifient la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales (ci-après : la loi électorale provinciale). Lorsqu'il est question dans ces articles de « la même loi », c'est la loi électorale provinciale qui est visée.

B.3.2. L'article 46 porte :

« A l'article 13 de la même loi, remplacé par l'article 216 de la loi du 16 juillet 1993, modifié par l'article 9 de la loi du 30 décembre 1993, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le § 4, les mots ' conformément au modèle II annexé à la présente loi ' sont remplacés par les mots ' conformément aux modèles arrêtés par le Gouvernement flamand ';

2° dans le § 5, l'alinéa trois est supprimé ».

B.3.3. L'article 47 porte :

« A l'article 15 de la même loi, remplacé par l'article 263, 1°, de la loi du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le § 1er, les mots ' avec la même dénomination ' sont insérés entre les mots ' candidats nominativement désignés de listes ' et ' présentées dans d'autres districts électoraux ';

2° le § 3, alinéa premier, est remplacé par la disposition suivante :

' La déclaration de groupement de listes de candidats n'est recevable que si ces candidats se sont réservé d'user du droit que leur donne le § 1er, et si l'acte de présentation les y autorise. Elle doit, à peine de nullité, être signée par tous les candidats titulaires ou par trois candidats titulaires de la liste, et rencontrer l'adhésion, exprimée par une déclaration semblable, dans les mêmes conditions, des candidats titulaires ou de trois candidats titulaires de la liste ou des listes désignées. ' ».

B.3.4. L'article 48 porte :

« A l'article 16 de la même loi, modifié par l'article 2 de la loi du 26 juin 2000, sont apportées les modifications suivantes :

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

‘ L'électeur peut marquer son vote sur le nom de la liste, dans la case en tête de celle-ci. S'il veut modifier l'ordre, il marque un ou plusieurs votes nominatifs dans la case placée à côté du candidat ou des candidats de la liste à qui il entend donner par préférence son suffrage. ’;

2° l'alinéa trois est remplacé par la disposition suivante :

‘ En cas de vote manuel, les nom et prénom de chaque candidat sont précédés par le numéro d'ordre de chaque candidat et d'une case de vote de dimensions moindres. ’ ».

B.3.5. L'article 49 porte :

« A l'article 21 de la même loi, remplacé par l'article 268 de la loi du 16 juillet 1993 et modifié par l'article 3 de la loi du 26 juin 2000, sont apportées les modifications suivantes :

1° au § 1er, alinéa deux, les troisième et quatrième phrases sont supprimées;

2° au § 1er, les alinéas trois et quatre sont abrogés;

3° le § 1er*bis* est abrogé;

4° au § 2, alinéa deux, le mot ‘ nouvelle ’ et les mots ‘ telle qu'elle est déterminée au § 1er, alinéa 2, cette attribution se faisant de la même manière que pour la désignation des élus, mais en commençant par le premier des candidats non élus, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote ’ sont supprimés;

5° le § 2 est complété par un alinéa trois et un alinéa quatre, rédigés comme suit :

‘ L'attribution visée à l'alinéa deux se fait suivant un mode dévolutif. Les bulletins à attribuer sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat non effectif élu de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour atteindre le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste. L'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable, au deuxième candidat non effectif élu, puis au troisième, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, telle qu'elle est déterminée à l'alinéa précédent, soit épuisée. Le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste s'obtient en divisant par le nombre des sièges revenant à la liste, majoré d'une unité, le produit résultant de la multiplication du chiffre électoral de la liste, tel qu'il est déterminé à l'article 18*bis*, par le nombre des sièges attribués à celle-ci.

Les éventuelles décimales du quotient que l'on obtient en effectuant les opérations visées au présent article, sont arrondies à l'unité supérieure, qu'elles atteignent ou non 0,50. ».

B.4. L'article 62 attaqué apporte des modifications à la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et est libellé comme suit :

« A l'article 7, § 3, de la même loi, modifié par les lois des 5 avril 1995 et 19 février 2003, sont apportées les modifications suivantes :

1° à la première phrase, les mots ' ou le logo ' sont supprimés;

2° l'alinéa trois est complété par la phrase suivante :

' En cas de vote automatisé, les nom et prénom de chaque candidat sont précédés par le numéro d'ordre de chaque candidat. ';

3° dans l'alinéa quatre, 1°, les mots ' dans la case placée en tête de liste, s'il adhère à l'ordre de présentation des candidats ' sont remplacés par les mots ' sur le nom de la liste ';

4° dans l'alinéa quatre, 2°, les mots ' dans les cases placées en regard d'un ou de plusieurs candidats de la même liste ' sont remplacés par les mots ' sur le nom d'un ou de plusieurs candidats de la même liste '. ».

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.5. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.6.1. La première partie requérante est le parti politique « Groen ! ».

B.6.2. Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. Les partis politiques qui sont des associations de fait n'ont pas en principe la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'ils agissent dans les matières, telle la législation électorale, pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement reconnue, certains aspects de celle-ci sont en cause.

B.7.1. Les autres parties requérantes se prévalent de leur qualité d'électeur et de candidat aux élections des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district pour justifier leur intérêt au recours en annulation et à la demande de suspension.

B.7.2. 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.8. Les dispositions attaquées règlent le mode d'élection des membres des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district, ainsi que le mode de désignation de leurs suppléants. Elles déterminent plus précisément l'importance des votes exprimés en case de tête lors de ces élections en vue de la désignation des membres élus effectifs et des suppléants. Elles contiennent par ailleurs un certain nombre de règles portant sur les déclarations de groupement de listes à introduire lors desdites élections.

B.9. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître, au stade actuel de la procédure, que les parties requérantes qui sont des électeurs ou qui ont l'intention de se porter candidats ne justifieraient pas de l'intérêt requis.

Les dispositions attaquées semblent également pouvoir affecter directement et défavorablement un parti politique.

Quant aux conditions de fond de la demande de suspension

B.10. 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.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.11. Une suspension par la Cour doit permettre d'éviter qu'un préjudice grave résulte pour les parties requérantes de l'application immédiate des normes entreprises, préjudice qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement être réparé par l'effet d'une annulation éventuelle.

B.12.1. Les parties requérantes soulignent qu'en cas d'application immédiate des dispositions attaquées lors des prochaines élections des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district, prévues le 8 octobre 2006, les élections se dérouleraient sur la base de règles inconstitutionnelles.

B.12.2. Le préjudice qui naîtrait d'élections organisées sur une base inconstitutionnelle serait nécessairement grave puisqu'il s'agirait d'une atteinte à la substance du droit, essentiel à l'existence même d'une démocratie représentative, d'élire et d'être élu.

B.13. Bien que l'élection d'un conseil provincial, d'un conseil communal ou d'un conseil de district puisse, sous certaines conditions et dans certaines limites, être invalidée tant par le Conseil des contestations électorales, créé en tant que juridiction administrative dans chaque province, que par le Conseil d'Etat, l'inconstitutionnalité de toutes les élections provinciales, communales et des conseils de district en Région flamande, causée par l'application de normes législatives inconstitutionnelles, doit être considérée comme difficilement réparable dans une démocratie représentative.

Ni le Conseil des contestations électorales, ni le Conseil d'Etat n'ont au demeurant le pouvoir de contrôler des normes législatives au regard des dispositions de la Constitution que les parties requérantes dans la présente affaire invoquent dans leurs moyens. Il est vrai qu'ils pourraient être tenus de poser une question préjudicielle à la Cour, si ce n'est qu'ils ne pourraient de ce fait respecter les délais dans lesquels ils doivent se prononcer, en vertu des articles 85*quinquies* et 85*septies* de la loi électorale communale et de l'article 37/1 de la loi électorale provinciale (30 jours pour le Conseil des contestations électorales; 60 jours pour le Conseil d'Etat).

B.14. La seconde condition prévue par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage est remplie.

Quant au caractère sérieux des moyens

B.15. Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé.

Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

En ce qui concerne le premier moyen

B.16. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, au besoin, avec l'article 14 de cette Convention, et est dirigé contre les articles 14, 15, 18, 22, 23, 24, 46, 48, 49 et 62 du décret attaqué.

B.17.1. L'article 18 attaqué remplace les alinéas 2 et 3 de l'article 40, § 1er, de la loi électorale communale. Selon la nouvelle disposition, l'électeur peut, lors des élections communales, marquer son vote sur le nom de la liste, dans la case en tête de celle-ci. S'il veut modifier l'ordre, il marque un ou plusieurs votes nominatifs dans la case placée à côté du nom du candidat ou des candidats de la liste à qui il entend donner par préférence son suffrage.

B.17.2. L'article 22 attaqué supprime, à l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi électorale communale, qui porte sur la désignation des membres élus effectifs des conseils communaux, les troisième et quatrième phrases et il abroge l'alinéa 3 de cet article.

Selon les dispositions supprimées et abrogées, le bureau de vote principal procédait, préalablement à la désignation des élus, à l'attribution individuelle aux candidats de la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, calculé sur la base du nombre des bulletins marqués en tête de liste.

L'article 23 attaqué remplace l'article 57bis de la loi électorale communale en ce sens que les références contenues dans cet article aux dispositions supprimées et abrogées de l'article 57 sont remplacées.

B.17.3. L'article 24 attaqué remplace par trois nouveaux alinéas l'alinéa 2 de l'article 58 de la loi électorale communale, qui porte sur la désignation des suppléants.

Selon les nouvelles dispositions, le bureau de vote principal procède, préalablement à la désignation des suppléants, à l'attribution individuelle aux candidats de la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, calculé sur la base du nombre des bulletins de vote marqués en tête de liste (de la façon indiquée à l'alinéa 2). L'attribution se fait suivant un mode dévolutif. Les bulletins à attribuer sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat non élu effectif de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour atteindre le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste. L'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable au deuxième candidat non élu effectif, puis au troisième, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la moitié du nombre des votes favorables à l'ordre de présentation, telle qu'elle est déterminée à l'alinéa 2, soit épuisée.

B.17.4. Il résulte des articles 22, 23 et 24 attaqués que les votes exprimés en case de tête lors des élections communales ont pour moitié une incidence sur la désignation des suppléants, mais non sur la désignation des conseillers communaux élus effectifs.

Etant donné que l'article 111 de la loi électorale communale dispose que les articles 57 à 61 sont applicables par analogie aux élections des conseils de district, cette différence de traitement vaut également pour la désignation des membres élus effectifs et des suppléants des conseils de district.

B.18. Les articles 48 et 49 attaqués apportent des modifications similaires à la loi électorale provinciale.

B.19. Selon les parties requérantes, les articles 18, 22, 23, 24, 48 et 49 attaqués ne sont pas compatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen en ce que, en raison de la neutralisation de l'incidence du vote exprimé en case de tête pour la désignation des conseillers provinciaux, communaux et de district élus effectifs, et de son maintien – à concurrence de moitié – pour la désignation des suppléants, ils créeraient une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les candidats, selon qu'ils sont effectivement élus ou désignés comme suppléants et, d'autre part, les électeurs, selon qu'ils marquent un vote en case de tête ou bien un ou plusieurs votes de préférence. Contrairement aux électeurs qui marquent des votes de préférence, les électeurs qui marquent un vote en case de tête n'auraient aucune influence sur la désignation des membres élus comme effectifs.

B.20. Les dispositions attaquées entraînent une différence de traitement entre les candidats d'une même liste, étant donné que le nombre personnel de voix de ces candidats a une portée différente selon que le candidat est désigné comme membre effectif ou comme suppléant. La désignation des membres élus comme effectifs ne tient compte que des votes marqués en regard du nom des candidats, alors que la désignation des suppléants tient également compte des votes exprimés en faveur de la liste.

B.21.1. Lors des travaux préparatoires, les règles attaquées ont été commentées comme suit :

«Le présent projet de décret part du principe que, lors des élections des conseils communaux et provinciaux, qui sont traditionnellement les plus proches des souhaits du citoyen et pour lesquels l'intérêt de l'électorat est le plus marqué, le choix de l'électeur doit être respecté le plus possible lors de la désignation de ses représentants au sein des conseils concernés; la pratique administrative du passé a souvent fait apparaître que des candidats qui se sont vu attribuer une place élevée sur la liste des candidats par leur parti politique ont été élus conseillers effectifs alors même qu'ils ont obtenu (parfois considérablement) moins de votes de préférence que des candidats placés plus bas sur la liste. Le Gouvernement flamand entend à présent faire jouer pleinement le choix de l'électeur en faveur de ses conseillers individuels élus de chaque liste, et c'est pourquoi il supprime l'effet dévolutif du vote exprimé en case de tête pour la désignation des membres élus effectifs.

Cette règle n'est pas (entièrement) appliquée pour la détermination de l'ordre des suppléants, étant entendu que l'effet dévolutif du vote exprimé en case de tête est réduit de moitié, ce qui permet de concilier l'intérêt de la liste avec la volonté de l'électeur.

Il faut souligner que les deux groupes, conseillers élus effectifs et suppléants, se trouvent dans une position clairement différente et qu'il y a dès lors lieu de trouver une justification raisonnable au fait que ces deux catégories sont précisément traitées de façon égale. En ce qui concerne les conseillers élus effectifs qui peuvent en principe être installés au tout début de la nouvelle période de mandat, c'est le nombre personnel des votes obtenus qui est pris en compte. Pour la suppléance, qui entre normalement en jeu au cours de cette période, la place qu'une liste a attribuée aux candidats joue encore un rôle.

Autrement dit, grâce aux présentes règles, le Gouvernement flamand concilie l'intérêt de la liste avec l'intérêt individuel du citoyen. La volonté individuelle du citoyen est pleinement respectée pour les mandataires élus effectifs; le nombre personnel de votes est le seul critère pour désigner les candidats qui occuperont les sièges effectifs pour chaque liste politique. Il ne faut cependant pas passer outre le fait que les partis politiques doivent encore disposer de la liberté et de la marge nécessaires pour réaliser, entre leurs conseillers élus, une certaine différenciation équilibrée sur le plan des sphères d'intérêt dans le groupe. Ce serait défavorable à la démocratie

représentative si seuls des spécialistes de l'enseignement, du budget ou de l'environnement étaient présents dans un groupe déterminé.

L'intérêt de la liste peut donc en premier lieu se justifier sur la base de la nécessité d'un éventail de spécialistes de toutes sortes, qui n'est plus assuré compte tenu de la suppression du vote en case de tête – et qui ne pouvait d'ailleurs pas non plus être pleinement garanti avec ce vote en case de tête – mais peut être partiellement réalisé avec le présent régime.

En outre, l'intérêt du parti peut consister à réaliser une représentation aussi équilibrée que possible entre mandataires féminins et masculins. Il n'est nullement certain que la règle de parité aujourd'hui obligatoire sur les listes politiques se traduira également par une représentation équilibrée des sexes au sein du conseil. Les partis politiques qui veulent faire d'une telle règle de parité l'un des points forts de leur programme peuvent à présent la réaliser – du moins partiellement – grâce aux règles désormais prévues.

Enfin, les évolutions récentes concernant la réalité politique actuelle ne sont pas négligées; suite à la fragmentation du paysage politique au cours des vingt dernières années, plusieurs partis ont constitué des ' cartels ' lors des dernières élections. Les accords politiques au sein d'une liste de cartel peuvent être pris en compte grâce à la règle particulière pour la désignation des suppléants lors des élections fédérales et flamandes, à savoir une liste de suppléants séparée. Nous n'optons pas pour cette méthode pour les élections locales; l'intérêt de la liste, pour une liste de cartel, peut dès lors consister à permettre – en fonction de l'intérêt – une représentation proportionnelle des partis politiques formant cartel » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 637/1, pp. 18 et 19).

B.21.2. Il s'ensuit que le législateur décrétoal a supprimé l'effet dévolutif du vote exprimé en case de tête pour la désignation des membres élus comme effectifs dans l'intention de faire jouer pleinement le choix de l'électeur en faveur de candidats individuels, et a maintenu – partiellement – pour les suppléants l'effet dévolutif du vote exprimé en case de tête, dans l'intention de donner aux partis politiques la liberté et la marge nécessaires pour réaliser « une certaine différenciation équilibrée » parmi leurs conseillers élus, sur le plan des sphères d'intérêt au sein du groupe, sur le plan de la représentation des mandataires féminins et masculins et, pour les listes de cartel, sur le plan de la représentation des partis politiques formant le cartel.

Le législateur décrétoal entendait ainsi concilier l'intérêt de la liste avec le choix individuel du citoyen.

B.22. En ce qui concerne le choix des règles déterminant quel est le poids des votes exprimés dans le résultat des élections, la Cour ne dispose pas de la liberté d'appréciation du législateur décrétoal.

L'examen par la Cour de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination des dispositions attaquées doit dès lors se limiter à vérifier si le législateur décrétoal n'a pas pris une mesure qui ne peut être raisonnablement justifiée.

B.23. Il revient en principe au législateur décrétoal d'apprécier s'il est souhaitable que les partis politiques, au moyen de l'ordre des candidats sur la liste qu'ils déterminent eux-mêmes, puissent exercer une certaine influence sur la désignation des membres des conseils provinciaux, communaux et de district, ou si le choix de l'électeur en faveur de candidats individuels doit jouer pleinement.

Le législateur décrétoal peut à cet égard, en principe, juger qu'il est souhaitable d'obtenir, au sein d'un groupe dans les conseils, la répartition la plus équilibrée possible entre les membres du groupe, sur la base de leur compétence ou de leur intérêt, de leur sexe ou de leur appartenance aux partis politiques formant un cartel.

Il peut également juger que le choix de l'électeur doit jouer pleinement.

Aucun de ces deux systèmes ne peut être considéré comme manifestement déraisonnable.

B.24. Or, en l'espèce, le législateur décrétoal a choisi d'appliquer deux systèmes lors des mêmes élections. Pour la désignation des membres élus comme effectifs, le choix de l'électeur est pleinement respecté. Pour la désignation des suppléants, il est également tenu compte, par l'effet dévolutif du vote exprimé en case de tête, de l'ordre des candidats sur les listes, déterminé par les personnes qui les ont établies.

B.25. Les dispositions attaquées peuvent toutefois conduire à ce qu'un candidat qui n'a pas obtenu suffisamment de votes nominatifs pour être élu comme membre effectif, mais a néanmoins obtenu le nombre le plus élevé de votes nominatifs des candidats non élus, doive s'effacer, lors de la désignation des suppléants, en faveur d'un autre candidat non élu qui a obtenu un nombre inférieur de votes nominatifs mais qui, en raison de sa place plus élevée sur la liste, bénéficie de l'avantage de l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête.

B.26. Bien qu'il appartienne en principe au législateur décentralisé de déterminer si un vote exprimé en case de tête a ou non une incidence sur la répartition des sièges attribués à une liste entre les candidats de cette liste, la différence de traitement créée par le décret flamand semble pouvoir entraîner des conséquences disproportionnées pour les candidats d'une liste décrits en B.25.

B.27.1. La Cour constate d'ailleurs que la règle attaquée, par suite de la formulation de l'article 40, § 1er, de la loi électorale communale – tel qu'il a été remplacé par l'article 18 attaqué –, est de nature à tromper les électeurs.

Cette disposition énonce :

« L'électeur peut marquer son vote sur le nom de la liste, dans la case en tête de celle-ci. S'il veut modifier l'ordre, il marque un ou plusieurs votes nominatifs dans la case placée à côté du candidat ou des candidats de la liste à qui il entend donner par préférence son suffrage ».

L'article 16, alinéa 2, de la loi électorale provinciale, tel qu'il a été remplacé par l'article 48 attaqué, est formulé d'une façon similaire.

B.27.2. Le passage « s'il veut modifier l'ordre » donne l'impression qu'un vote exprimé en case de tête implique pour l'électeur qu'il marque son accord sur l'ordre de la liste et que son vote est favorable aux candidats qui occupent une place plus élevée sur cette liste.

Or, ce n'est que pour la désignation des suppléants que la règle inscrite dans les dispositions attaquées a comme conséquence, pour les candidats individuels, que ce vote en case de tête est plus favorable aux candidats placés plus haut sur la liste.

Bien que les votes exprimés en faveur d'une liste interviennent également dans le nombre des sièges attribués à cette liste, ces votes n'ont aucune incidence sur la désignation des membres élus comme effectifs de cette liste. Par conséquent, la voix de l'électeur qui, par un ou plusieurs votes nominatifs, marque son désaccord avec l'ordre de la liste aura, pour la désignation des membres élus comme effectifs, plus de poids que la voix de l'électeur qui, par un vote de liste, marque effectivement son accord avec l'ordre de la liste.

B.28. Sans qu'il faille examiner si des droits portant sur les élections des conseils provinciaux, des conseils communaux et des conseils de district organisées en Région flamande peuvent se déduire de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le moyen, en tant qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et est dirigé contre les articles 18, 22, 23, 24, 48, 1^o, et 49 attaqués, doit, dans les limites restreintes de l'examen auquel la Cour peut procéder dans le traitement d'une demande de suspension, être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.29.1. La requête fait apparaître que les articles 14, 15 et 46 du décret entrepris sont également attaqués dans la mesure où ils habilent le Gouvernement flamand à arrêter les modèles des bulletins de vote.

B.29.2. L'article 62, également attaqué, apporte des modifications à l'article 7, § 3, de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, qui – en Région flamande – est désormais libellé comme suit :

« Dans tous les cas, l'écran de visualisation affiche le numéro d'ordre et le sigle de toutes les listes de candidats, sous réserve de l'application du § 2, alinéa 4.

L'électeur indique, au moyen du crayon optique, la liste de son choix. Il peut également indiquer par un vote blanc qu'il ne désire apporter son vote à aucune des listes présentées.

Après que l'électeur a choisi une liste, l'écran de visualisation affiche, pour cette liste, les nom et prénom des candidats. En cas de vote automatisé, les nom et prénom de chaque candidat sont précédés par le numéro d'ordre de chaque candidat.

L'électeur exprime son vote en plaçant le crayon optique :

1^o sur le nom de la liste;

2^o sur le nom d'un ou de plusieurs candidats de la même liste ».

B.30. Les parties requérantes n'exposent pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen auraient été violées par les articles 14, 15, 46 et 62 attaqués.

En tant qu'il est dirigé contre ces articles, le moyen, dans les limites restreintes de l'examen auquel la Cour peut procéder dans le cadre du traitement d'une demande de suspension, ne peut être considéré comme sérieux.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.31. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, au besoin, avec l'article 14 de cette Convention, et est dirigé contre les articles 23, 24 et 49 du décret attaqué.

B.32. Etant donné que le premier moyen, en tant qu'il est dirigé contre les articles 23, 24 et 49 attaqués, doit être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le deuxième moyen ne pourrait donner lieu à une suspension plus ample et ne doit donc pas être examiné.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.33. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, au besoin, avec l'article 14 de cette Convention, et est dirigé contre l'article 47.

B.34. L'article 47 apporte des modifications à l'article 15 de la loi électorale provinciale.

B.35.1. Dans le paragraphe 1er de cet article, les termes « avec la même dénomination » sont insérés entre les termes « candidats nominativement désignés de listes » et « présentées dans d'autres districts électoraux », à la suite de quoi ce paragraphe dispose, en Région flamande :

« Lors des élections pour le renouvellement des conseils provinciaux, les candidats d'une liste peuvent, avec l'assentiment des électeurs ou des conseillers provinciaux sortants qui les

ont présentés, déclarer former groupe, au point de vue de la répartition des sièges, avec les candidats nominativement désignés de listes avec la même dénomination présentées dans d'autres districts électoraux du même arrondissement administratif ».

B.35.2. Au cours des travaux préparatoires, cette modification a été commentée comme suit :

« Pour des raisons de transparence et d'efficacité, il est désormais précisé qu'une liste (de cartel) ne peut déclarer former groupe qu'avec une liste (de cartel) portant la même dénomination dans d'autres districts » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 637/1, p. 25)

et

« L'apparement lors des élections provinciales n'est bien entendu possible qu'entre des listes qui portent le même nom. L'objectif en est de maintenir la clarté et l'uniformité » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 637/4, p. 5).

B.35.3. Il s'ensuit que cette modification a été opérée afin de préciser que les déclarations de groupement de listes ne sont recevables que si les listes portent le même nom.

B.35.4. L'article 47 attaqué remplace de surcroît, dans le paragraphe 3 de l'article 15 de la loi électorale provinciale, l'alinéa 1er par :

« La déclaration de groupement de listes de candidats n'est recevable que si ces candidats se sont réservé d'user du droit que leur donne le § 1er, et si l'acte de présentation les y autorise. Elle doit, à peine de nullité, être signée par tous les candidats titulaires ou par trois candidats titulaires de la liste, et rencontrer l'adhésion, exprimée par une déclaration semblable, dans les mêmes conditions, des candidats titulaires ou de trois candidats titulaires de la liste ou des listes désignées ».

B.35.5. Il ressort des travaux préparatoires que cette modification a été réalisée « à la suite de la suppression de l'acte d'acceptation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 637/1, pp. 24 et 25).

Cet « acte d'acceptation » a été supprimé, pour des motifs de simplification administrative, par l'article 43, qui n'est pas attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 637/1, pp. 13, 14 et 24).

B.36. Selon les parties requérantes, le système d'« apparentement » utilisé lors des élections provinciales n'est pas compatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen, en ce que, par suite du nombre différent d'arrondissements administratifs dans chaque province, ce système conduit à de grandes différences en ce qui concerne le seuil électoral de fait, ce qui aurait pour effet que les petits partis ont, dans certains arrondissements administratifs, bien plus de difficultés à obtenir des élus que dans d'autres arrondissements.

B.37. L'article 15 de la loi électorale provinciale, auquel l'article 47 attaqué apporte les modifications précitées, règle le mode de remise des déclarations de groupement de listes au président du bureau principal de district siégeant au chef-lieu de l'arrondissement et fixe les conditions que ces déclarations doivent réunir pour être recevables.

B.38. Le mode de répartition des sièges dans les districts où des listes ont introduit des déclarations de groupement de listes est réglé par l'article 20 qui n'a pas été modifié – et qui n'est pas attaqué – de la loi électorale provinciale.

B.39. En vertu de l'article 2 – qui n'est pas attaqué – de la loi provinciale du 30 avril 1836, les élections du conseil provincial se font par districts ayant pour limites celles des cantons électoraux visés à l'article 88 du Code électoral. Le groupement des cantons électoraux par arrondissement et la désignation des chefs-lieux de district sont fixés conformément au tableau annexé à la loi provinciale.

Il est vrai que l'article 261 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 dispose que l'article 2 de la loi provinciale du 30 avril 1836 est abrogé, mais l'article 268, § 1er, alinéa 2, du même décret précise que, pour les articles visés à l'article 261 (désigné au *Moniteur belge* comme l'article 257), le Gouvernement flamand détermine, par article, la date d'entrée en vigueur de l'abrogation.

Le Gouvernement flamand n'ayant pas encore déterminé la date d'abrogation de l'article 2 de la loi provinciale du 30 avril 1836, cet article reste en vigueur. Il en va de même pour le tableau annexé à la loi provinciale, qui reprend le groupement des districts électoraux par arrondissement administratif.

B.40. L'article 20 de la loi électorale provinciale et l'article 2 de la loi provinciale n'ont pas été modifiés par le décret attaqué et ne peuvent par conséquent pas faire l'objet de l'actuelle demande.

En apportant des modifications à des dispositions relatives à la recevabilité des déclarations de groupement de listes, le législateur décrétoal ne peut être réputé avoir légiféré dans les matières visées par les articles précités de la loi électorale provinciale et de la loi provinciale.

B.41. Dans les limites restreintes de l'examen auquel la Cour peut procéder dans le cadre du traitement d'une demande de suspension, le moyen ne peut être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ces motifs,

la Cour

- suspend les articles 18, 22, 23, 24, 48, 1^o, et 49 du décret de la Région flamande du 10 février 2006 « modifiant la Loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et le décret du 7 mai 2004 réglant le contrôle des dépenses électorales et l'origine des fonds engagés pour l'élection du Parlement flamand »;

- rejette la demande de suspension pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 mai 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts