

Numéros du rôle : 5228 et 5256
Arrêt n° 86/2012 du 28 juin 2012

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale », introduits par Jean Marie de Meester et par l'association de fait « Groen! » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2011 et parvenue au greffe le 28 octobre 2011, Jean Marie de Meester, demeurant à 8020 Oostkamp, Stationsstraat 212, a introduit un recours en annulation des articles 165 à 169 du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » (publié au *Moniteur belge* du 25 août 2011).

Par la même requête, la partie requérante demandait également la suspension des mêmes dispositions.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 novembre 2011 et parvenue au greffe le 25 novembre 2011, un recours en annulation du décret flamand du 8 juillet 2011, précité, a été introduit par l'association de fait « Groen! », dont le siège est établi à 1070 Anderlecht, rue Sergent De Bruyne 78-82, Kathleen Bevernage, demeurant à 8900 Ypres, Capucienstraat 16, Remi Heylen, demeurant à 2260 Westerlo, Olenseweg 261, Stan Scholiers, demeurant à 2627 Schelle, Rubensstraat 54, Chris Habraken, demeurant à 3900 Overpelt, Heesakkerstraat 143, Jackie Timmers, demeurant à 3910 Neerpelt, Geerksstraat 26, Jaak Billiet, demeurant à 8700 Tielt, Wingensesteenweg 108, Carlo De Winter, demeurant à 8560 Wevelgem, Guido Gezellestraat 21, Lut Dornez, demeurant à 8700 Tielt, Wingensesteenweg 108, et Frank Douchy, demeurant à 9620 Zottegem, Haagkouter 10.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension du même décret.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5228 et 5256 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Par l'arrêt n° 22/2012 du 16 février 2012 (publié au *Moniteur belge* du 30 avril 2012), la Cour a rejeté les demandes de suspension.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 6 juin 2012 :

- ont comparu :

. Me M. Ryelandt, avocat au barreau de Bruges, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, qui comparaisait également *loco* Me M. Renodeyn, avocat au barreau de Bruges, pour la partie requérante dans l'affaire n° 5228;

- . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Pour étayer son intérêt, le requérant dans l'affaire n° 5228 se prévaut de sa qualité de candidat aux élections communales de 2006 et de membre du conseil de l'aide sociale de la commune d'Oostkamp. Il souhaite se porter candidat, à titre individuel ou sur une liste encore à créer, aux élections communales d'octobre 2012.

Il soutient que les dispositions attaquées l'affectent parce qu'elles rendent l'obtention d'un siège au conseil communal pratiquement impossible pour les petits partis ou les candidats individuels, en raison de l'écart existant, dans le « système Imperiali », entre le nombre de voix mathématiquement nécessaire pour obtenir un siège et le nombre réel de voix permettant d'obtenir un premier siège, alors que des partis plus grands peuvent, avec un pourcentage déterminé de voix, décrocher proportionnellement un plus grand nombre de sièges. Pour les élections d'autres niveaux de pouvoir, c'est le « système D'Hondt » qui est utilisé. Selon le requérant, il n'y a pas de raison d'agir autrement pour les élections communales.

A.1.2. La première partie requérante dans l'affaire n° 5256 déclare participer, en tant que parti « Groen! », aux élections à tous les niveaux et avoir intérêt, en tant que « petit parti », à une répartition aussi proportionnelle que possible des sièges. Elle souligne que la Cour a déjà admis son intérêt en qualité d'association de fait dans plusieurs autres affaires.

Les deuxième à dixième parties requérantes dans l'affaire n° 5256 se prévalent de leur qualité d'électeur et de candidat aux élections provinciales, communales ou de district. Elles affirment qu'elles ont toutes déjà été candidates aux élections communales ou provinciales pour le parti « Groen! » mais qu'elles n'ont pas été élues, en raison de l'application du « système Imperiali ». Les neuvième et dixième parties requérantes ajoutent que le seuil électoral en vue de l'apparement au niveau provincial compromet leurs chances.

A.2.1.1. Dans une première exception d'irrecevabilité, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours sont partiellement irrecevables, pour cause de tardiveté.

En effet, dans une série de matières réglées par les dispositions attaquées, le législateur n'a manifestement pris aucune nouvelle décision. A cette occasion, au contraire, il a expressément ne pas voulu se prononcer sur un certain nombre de points, c'est-à-dire qu'il n'a, au fond, pas légiféré à nouveau. En fait, les parties requérantes attaquent les réglementations qui existaient déjà, lesquelles sont encore reprises de l'ancienne réglementation fédérale, notamment en ce qui concerne le « système Imperiali » pour les élections communales et le *quorum* de 66 % pour la répartition complémentaire des sièges lors des élections provinciales.

Le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt n° 81/93 du 1er décembre 1993, dans lequel la Cour a considéré que « lorsque l'intervention du législateur se borne à confirmer la coordination de dispositions anciennes réalisée par le Roi, la publication de la loi de confirmation ne fait pas courir un nouveau délai dans lequel chacune des dispositions coordonnées pourrait être entreprise en annulation » et que « dans une telle hypothèse de simple coordination, la confirmation de celle-ci par une loi comportant un article unique ne peut être considérée comme s'identifiant à la volonté du législateur de légiférer à nouveau en la matière ».

A.2.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 se rallient aux considérants de l'arrêt précité n° 22/2012 du 16 février 2012, dans lesquels la Cour a déjà rejeté l'exception lors de l'examen de la demande de suspension. Le décret attaqué témoigne de la volonté du législateur décréto de légiférer à nouveau en cette matière.

A.2.2.1. Dans une deuxième exception, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours sont partiellement irrecevables, faute de griefs.

Bien que la requête dans l'affaire n° 5228 soit dirigée contre les articles 165 à 169 du décret du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » (ci-après : le décret du 8 juillet 2011), le requérant estime, à la réflexion, qu'il n'est lésé que par l'application du « système Imperiali » lors des élections communales, sur la base de l'article 166, alinéa 1er, de ce décret.

Et bien que la requête dans l'affaire n° 5256 soit dirigée contre le décret dans sa totalité, le recours est uniquement dirigé contre les articles 7, § 1er, 166, 175, 5°, et 181, § 2, du décret du 8 juillet 2011.

En outre, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 critiquent, dans leur premier moyen, la série de diviseurs du « système Imperiali », telle qu'elle est fixée par l'article 166, alinéa 2, et non contre le « système D'Hondt », de sorte que ce recours est irrecevable en ce qui concerne les articles 175, 5°, et 181, § 2, du décret.

Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes ne contestent ni l'article 7, § 1er, ni les dispositions de l'article 181 qui ne concernent pas le *quorum*.

A.2.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 renvoient à l'étendue du recours, telle qu'elle a été fixée par l'arrêt n° 22/2012, précité, et marquent leur accord quant à la limitation de l'examen aux dispositions visées dans les griefs.

A.2.2.3. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 marquent explicitement leur accord quant à la limitation du recours, telle qu'elle a été indiquée dans l'arrêt n° 22/2012, précité.

A.2.3.1. Dans une troisième exception, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours sont partiellement irrecevables, faute d'un exposé des moyens.

Le Gouvernement flamand estime que, dans l'affaire n° 5228, les moyens ne sont pas exposés de manière suffisamment claire en ce qui concerne les dispositions à contrôler, plus précisément en ce que d'autres dispositions que la série de diviseurs du « système Imperiali » prévue par l'article 166, alinéa 1er, seraient également attaquées. Le requérant n'expose pas en quoi les articles 165, 166, alinéa 2, et 167 à 169 seraient attaqués en tant qu'ils règlent d'autres aspects de la répartition des sièges entre les listes que cette série de diviseurs.

En ce qui concerne les normes de référence également, le recours est, selon le Gouvernement flamand, partiellement irrecevable, faute d'un exposé des moyens, notamment en ce qui concerne l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dans le deuxième moyen, et en ce qui concerne l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans le troisième moyen.

Dans l'affaire n° 5256, le Gouvernement flamand estime que les moyens ne sont pas exposés de manière suffisamment claire en ce qui concerne les dispositions à contrôler, plus précisément en ce que d'autres dispositions que la série de diviseurs prévue par l'article 166, alinéa 1er, du décret du 8 juillet 2011 et le *quorum* prévu par l'article 181, § 2, alinéa 3, de ce décret seraient également attaquées.

A.2.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 estiment que la Cour a très justement jugé, dans son arrêt n° 22/2012, précité, que les deux branches de leur deuxième moyen sont aussi formulées de manière suffisamment claire.

A.2.3.3. Le Gouvernement flamand maintient que le moyen qui vise la répartition en districts pour les conseils provinciaux n'est pas suffisamment clair. Ce moyen n'expose pas en quoi les différentes circonscriptions électorales de l'annexe au décret, non attaquée, seraient incompatibles avec les normes de référence citées. Les parties requérantes n'indiquent pas non plus dans quels arrondissements électoraux provinciaux ou districts provinciaux la réglementation attaquée pourrait faire apparaître un seuil électoral naturel exagérément élevé.

A.2.4. Dans une quatrième exception, le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le deuxième moyen dans l'affaire n° 5228, qui est exclusivement pris de la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, sans que soit établi le moindre lien entre ces dispositions et les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour ne peut procéder à un contrôle direct au regard de dispositions conventionnelles.

A.2.5.1. Dans une cinquième et dernière exception, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours sont irrecevables, faute d'intérêt.

En cas d'annulation, les anciennes dispositions renaîtraient, ce dont les parties requérantes ne tireraient aucun avantage.

En outre, les dispositions attaquées ont certes une influence sur le déroulement des opérations électorales mais n'en ont pas sur le comportement des électeurs. En d'autres termes, la nouvelle réglementation ne saurait avoir pour conséquence que l'association de fait « Groen! » obtienne moins de voix en tant que parti politique.

Enfin, le Gouvernement flamand se demande pourquoi les parties requérantes n'ont pas contesté, par le passé, le résultat des élections basées sur les règles du « système Imperiali » et du *quorum* que le décret attaqué ne fait que confirmer. Elles auraient pu faire poser à la Cour une question préjudicielle à ce sujet.

A.2.5.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 observent que la Cour, dans son arrêt n° 22/2012 précité, a rejeté l'exception du prétendu défaut d'intérêt.

*Quant aux moyens relatifs au « système Imperiali »*

*En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 5228*

A.3. Le requérant dans l'affaire n° 5228 fait valoir tout d'abord que les articles 165 à 169 du décret du 8 juillet 2011 violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le « système Imperiali » privilégie les grands partis, alors que le « système D'Hondt » permet une répartition des sièges plus équitable et moins discriminatoire.

Dans le « système Imperiali », le chiffre électoral de chaque liste est divisé successivement par 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2, etc., et les quotients sont rangés dans l'ordre de leur importance jusqu'à avoir, pour l'ensemble de toutes les listes, autant de quotients que de membre à élire.

Dans le « système D'Hondt », le chiffre électoral de chaque parti est divisé successivement par 1, 2, 3, etc. et les quotients sont rangés dans l'ordre de leur importance. En cas de quotients identiques, le premier siège est attribué au quotient qui est le résultat du plus grand diviseur. L'attribution a lieu jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis. Chaque parti obtient autant de sièges qu'il a de quotients les plus élevés.

Du fait de l'application de la méthode de calcul prévue aux articles 165 et suivants du décret du 8 juillet 2011, un grand nombre de voix d'électeurs qui ont voté pour un candidat individuel, une liste plus petite ou un parti plus petit est perdu. En outre, un suffrage exprimé en faveur d'une plus grande liste ou d'un plus grand parti se voit attribuer une plus grande valeur. Une différence de traitement injustifiée apparaît ainsi entre les électeurs et les candidats aux élections communales.

Selon le requérant dans l'affaire n° 5228, le principe de la représentation proportionnelle est clairement violé. Il fait référence à l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, dans lequel la Cour constitutionnelle a jugé que le système électoral appliqué par le législateur décrétoal ne peut avoir pour effet de violer le principe de la représentation proportionnelle.

La différence en matière d'application de la méthode de calcul pour la répartition des sièges au conseil communal et aux autres niveaux de pouvoir ne poursuit pas de but légitime et n'est pas fondée sur des critères objectifs. En outre, une part considérable des électeurs n'est pas représentée au conseil communal, en raison du système appliqué.

*En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 5228*

A.4. Le requérant dans l'affaire n° 5228 invoque également la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Il expose que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme instaure également l'interdiction de discrimination. Comme il a déjà été mentionné plus haut, la répartition disproportionnée des sièges discrimine les candidats et les électeurs des partis plus petits. En outre, le vote exprimé en faveur d'un parti plus grand se voit accorder davantage de poids.

Selon le requérant, la question se pose, en outre, de savoir si les dispositions attaquées sont contraires à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, certainement lorsqu'on lit cet article en combinaison avec les dispositions invoquées plus haut.

*En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 5228*

A.5. Le requérant dans l'affaire n° 5228 invoque enfin la violation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que tout citoyen a le droit de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal.

Selon le requérant, la répartition des sièges sur la base des dispositions attaquées n'offre pas à tous les électeurs un droit égal d'élire et d'être élu. En particulier, la volonté de l'électeur est niée lorsque la majorité des votes exprimés se retrouve dans la minorité des sièges obtenus au conseil communal.

Pour ces motifs, les dispositions attaquées violent, selon le requérant, les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que les conventions internationales énumérées plus haut.

*En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 5256*

A.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 soutiennent que le décret du 8 juillet 2011, et en particulier ses articles 166, 175, 5°, et 181, § 2, qui fixent les séries de diviseurs pour la répartition des sièges pour, respectivement, les élections communales, provinciales et de district, sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il ressort des travaux préparatoires que le décret attaqué vise à organiser de manière claire et cohérente la législation électorale pour laquelle la Région flamande est compétente. Les élections communales constituent à cet égard la base de la réglementation.

A la lumière de cet objectif, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 estiment qu'il est incompréhensible que le « système Imperiali » ait été choisi pour les élections communales et que le « système D'Hondt » ait été retenu pour les élections provinciales et de district.

Nonobstant les avis critiques de la section de législation du Conseil d'Etat et du « Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken » et bien qu'un grand nombre de députés flamands aient demandé d'appliquer le « système D'Hondt » pour toute élection locale, le « système Imperiali » a été choisi sans qu'aucune justification soit donnée. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, il n'existe pas de critère objectif ni aucune justification raisonnable pour la distinction dénoncée.

Les conséquences sont pourtant extrêmement défavorables pour les parties requérantes. Celles-ci renvoient à une comparaison des seuils électoraux implicites, calculés sur la base du « système Imperiali » et sur la base du « système D'Hondt ». Ces chiffres font apparaître un seuil électoral implicite sensiblement plus élevé pour chaque catégorie dans le premier système – avec des différences entre 5,3 et 1,4 % - avec toutes les conséquences qui s'ensuivent sur la répartition des sièges.

A.7.1. Le Gouvernement flamand souhaite tout d'abord faire observer de manière générale que les recours sont manifestement conçus comme un prolongement du débat parlementaire et consistent exclusivement en une critique d'opportunité de dispositions que le législateur décrétaal a seulement confirmées.

A.7.2. En ce qui concerne plus particulièrement le choix en faveur du « système Imperiali », le Gouvernement flamand estime qu'il s'agit d'un choix politique du législateur décrétaal sur lequel la Cour n'est ni en mesure de se prononcer ni autorisée à le faire.

Le législateur décrétaal doit opérer un choix entre, d'une part, la recherche d'une répartition des sièges la plus démocratique possible, reflétant l'électorat de manière optimale, et, d'autre part, la recherche d'une certaine stabilité, en tant que mesure correctrice d'un morcellement politique trop important.

En l'espèce, le législateur décrétaal a seulement confirmé l'ancien système et n'a pas agi de manière manifestement déraisonnable en utilisant des systèmes électoraux différents pour différentes élections.

Même en ce qu'est alléguée la violation du principe de la représentation proportionnelle, le Gouvernement flamand estime que les moyens ne sont manifestement pas fondés.

Le Gouvernement flamand renvoie à l'article 6, § 1er, VIII, 4°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui prescrit une majorité spéciale pour les dispositions décrétales qui ont pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix. Dès lors que les dispositions attaquées ont maintenu le *status quo ante* et n'ont pas été adoptées à la majorité spéciale, il apparaît que la proportionnalité du système électoral n'a pas été réduite, ni *a fortiori* que le système électoral serait devenu sur ces points (plus) disproportionné.

Le Gouvernement flamand considère en outre que la critique selon laquelle le « système Imperiali » conduit à un seuil électoral naturel plus élevé et à une représentation moins proportionnelle a déjà reçu une réponse de la Cour dans les arrêts n°s 149/2007 du 5 décembre 2007 et 73/2003 du 26 mai 2003.

A.7.3. En ce qui concerne plus particulièrement le deuxième moyen dans l'affaire n° 5228, le Gouvernement flamand relève en ordre subsidiaire – après l'exception d'incompétence de la Cour citée plus haut – que la Cour a déjà jugé à plusieurs reprises que les dispositions conventionnelles de droit européen citées dans le moyen ne s'appliquent pas aux élections locales.

A.7.4. En ce qui concerne plus particulièrement le troisième moyen dans l'affaire n° 5228, le Gouvernement flamand allègue en ordre subsidiaire – après l'exception relative aux moyens peu clairs citée plus haut – que l'on n'aperçoit pas en quoi l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pourrait être violé.

Les garanties contenues dans ces dispositions conventionnelles sont respectées et les élections se déroulent au suffrage universel pur et simple, chaque électeur disposant d'une seule voix.

Le Gouvernement flamand observe qu'en application du « système Imperiali », un parti qui obtient la majorité des suffrages exprimés disposera également de la majorité des sièges. Si un parti n'ayant pas obtenu la majorité absolue peut quand même disposer d'une majorité des sièges au conseil communal, cela est seulement

dû au fait que, par rapport à ce parti, les autres listes présentées dans la même commune ont, proportionnellement, recueilli nettement moins de suffrages.

Pour le reste, le Gouvernement flamand estime que le troisième moyen pris par le requérant dans l'affaire n° 5228 se résume à une critique de la manière dont les voix « résiduelles » sont réparties entre les listes, critique qui a déjà reçu une réponse lors de l'examen du premier moyen.

A.8. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 répondent que leur critique n'est absolument pas une simple critique d'opportunité mais une critique de légalité sérieuse. Ce n'est pas parce que des critiques qui ont déjà été exprimées au Parlement sont réitérées à cette exécution que ces critiques peuvent être qualifiées de divergences d'opinion purement politiques.

Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, la Cour a fait preuve d'une si grande retenue dans l'arrêt n° 22/2012, précité, qu'un contrôle satisfaisant est rendu impossible. Elles maintiennent que le législateur décrétoal a pris une mesure injustifiée et manifestement déraisonnable.

Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, la Cour néglige, dans son arrêt n° 22/2012 précité, l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal, qui est de faire en sorte que les élections locales se déroulent le plus possible selon des règles identiques, en prenant pour référence les règles des élections communales. La grande liberté politique du législateur décrétoal ne l'autorise pas à déroger à cet objectif sans la moindre justification.

La référence au seuil électoral appliqué lors des élections fédérales, régionales et provinciales ne constitue pas, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, une justification pertinente, compte tenu de l'objectif explicite du législateur décrétoal.

Si l'objectif était de lutter contre la dispersion, alors les requérants n'aperçoivent pas pourquoi le « système D'Hondt » peut être appliqué aux conseils de district urbain. Ceci n'est pas conciliable avec l'affirmation que les candidats aux élections communales sont plus proches de la population, étant donné que les candidats à ces conseils de district semblent être encore plus proches de la population.

A.9. Le Gouvernement flamand réplique que son point de vue est confirmé par l'arrêt n° 22/2012, précité. Il ressort clairement de cet arrêt qu'il n'est pas déraisonnable que la répartition des sièges aux différents niveaux de pouvoir s'effectue selon des modalités différentes, même si cela implique que l'un des systèmes offre un avantage relatif aux partis plus importants.

Le Gouvernement flamand fait encore valoir que le fait que le législateur décrétoal s'était promis d'harmoniser davantage les règles n'empêche pas d'utiliser le système « Imperiali » lors des élections communales. Le législateur décrétoal visait en effet aussi à favoriser la formation de groupes politiques suffisamment cohérents, ce à quoi ledit système se prête mieux.

Il apparaît au Gouvernement flamand que la comparaison entre les élections communales et l'élection des conseils de district urbain n'est pas utile en l'espèce, étant donné que le conseil communal et le conseil de district urbain ne sont pas comparables en ce qui concerne la répartition des sièges. La *ratio legis* de l'application du « système D'Hondt » pour la répartition des sièges des conseils de district urbain était et est de permettre une plus grande implication des électeurs dans la politique des communes de plus de 100 000 habitants. Dans cette optique, le fait de préférer la légitimité démocratique au renforcement du pouvoir local est justifié. La Cour a également confirmé cela dans son arrêt n° 22/2012.

*Quant au moyen pris dans l'affaire n° 5256, concernant la division en districts pour les élections provinciales et le quorum pour l'apparement des listes pour ces districts*

A.10.1. Dans un second moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 7, § 1er, alinéa 2, et l'article 181, § 2, alinéas 1er à 3, du décret du 8 juillet 2011.

Elles dénoncent le fait que la division en circonscriptions électorales pour les élections provinciales, annexée au décret du 8 juillet 2011 et à laquelle renvoie l'article 7, § 1er, alinéa 2, de celui-ci, aboutit à de grandes différences en ce qui concerne le seuil électoral naturel, ce qui donne lieu à des différences de traitement

entre les électeurs, les candidats et les partis politiques, selon la province, l'arrondissement administratif et le district électoral.

En outre, il n'existe pas de justification objective, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, pour le quorum de répartition des sièges restants, fixé à l'article 181 du décret du 8 juillet 2011. L'article 181, § 2, alinéa 3, dispose en l'occurrence que seuls sont admis à cette répartition complémentaire les groupements de listes qui ont obtenu, dans au moins une circonscription électorale provinciale, un chiffre électoral égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral. Combinée avec l'établissement des arrondissements électoraux provinciaux et des districts électoraux, cette règle aboutit à une répartition disproportionnée et inégale des sièges complémentaires, au préjudice des petits partis et de leurs candidats.

A.10.2. Dans une première branche du moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 établissent une comparaison avec la réglementation applicable aux élections du Parlement flamand, de la Chambre des représentants et du Sénat.

Elles font référence à l'article 9 du décret spécial de la Région flamande du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes, qui dispose que pour les élections du Parlement flamand, sont seuls admis à la répartition complémentaire, les groupes de listes qui ont obtenu, dans au moins une circonscription électorale provinciale, un chiffre électoral égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral.

Il s'agit du même pourcentage que celui fixé par la disposition attaquée, mais étant donné que le quorum n'est appliqué qu'à l'ensemble de la circonscription électorale provinciale, cette condition pèse moins lourd sur la répartition proportionnelle des sièges.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 renvoient par ailleurs à l'article 170, alinéa 3, du Code électoral du 12 avril 1894. Cet alinéa exclut de la répartition des sièges, en cas d'apparement pour l'élection de la Chambre des représentants, les groupes de listes qui n'ont obtenu dans aucune circonscription électorale un chiffre électoral au moins égal à 33 % du diviseur électoral.

Ce pourcentage représente donc la moitié du pourcentage actuellement attaqué. En outre, la disposition attaquée s'applique à une circonscription électorale plus petite, c'est-à-dire à un arrondissement électoral provincial par rapport à l'ensemble de la province.

Le simple fait qu'elles émanent de législateurs différents n'empêche pas la comparabilité de ces deux réglementations, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256. La comparaison avec ces réglementations souligne tout au moins l'absence de lien raisonnable entre le but visé et la condition attaquée.

A.10.3. Dans une seconde branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 établissent une comparaison au sein de la Région flamande et au sein d'une même province.

Selon elles, la condition pour être admis à la répartition complémentaire est disproportionnée parce que :

- pour les élections provinciales, on s'appuie sur plusieurs arrondissements électoraux, qui présentent entre eux des différences de taille considérables;
- la condition s'applique à chacun des différents arrondissements électoraux;
- le pourcentage (66 %) est excessivement élevé;
- le nombre de conseillers provinciaux a été réduit.

Elles affirment que le seuil électoral de fait pour les districts provinciaux constituant ensemble un arrondissement électoral provincial au sein de chaque province de la Région flamande varie entre 3,14 et 11 %. Selon elles, le même constat se dégage lorsque chaque arrondissement électoral est examiné séparément.

Bien que toute répartition en circonscriptions électorales conduise à des différences quant au seuil électoral naturel, on ne saurait considérer, selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, que les différences qui découlent de la disposition attaquée demeurent dans des limites raisonnables.

A.11.1. Dans le cadre du deuxième moyen, le Gouvernement flamand émet également l'objection générale reproduite plus haut (A.7.1).

A.11.2. En ce qui concerne la division concrète en districts provinciaux, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas clairement en quoi les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 s'estiment lésées par celle-ci.

Pour autant qu'il faille entendre par là que le *quorum* et la répartition en districts provinciaux porteraient atteinte à la représentation proportionnelle, il a déjà été exposé plus haut que le moyen est non fondé.

A.11.3. Selon le Gouvernement flamand, le fait que le moyen dirigé contre le *quorum* permettant d'être admis à la répartition complémentaire des sièges n'est manifestement pas fondé ressort avant tout de la circonstance que le régime attaqué a seulement confirmé le *status quo ante*. Le système envisagé à l'origine prévoyait une condition supplémentaire et était, dans cette optique, encore plus strict. Outre le *quorum*, il était notamment prévu un seuil électoral de 5 % pour la répartition complémentaire des sièges lors des élections provinciales, condition qui n'a pas été maintenue.

Pour l'élection du Parlement flamand, un *quorum* de 66 % a également été prévu, de sorte qu'en cette matière, il n'existe pas de différence de traitement. Lorsque les parties requérantes observent que l'exigence de *quorum* est moins contraignante en ce qui concerne le Parlement flamand, parce que cette condition est seulement appliquée à l'ensemble de la province, elles négligent, selon le Gouvernement flamand, que, pour l'élection du Parlement flamand, il est prévu en outre un seuil électoral de 5 % du total des votes valables pour l'ensemble de la province, seuil qui n'a pas été conservé pour les élections provinciales.

En ce qui concerne la comparaison avec les élections de la Chambre des représentants, le Gouvernement flamand fait observer en premier lieu que les régimes distincts ont été adoptés par différents législateurs, chacun en vertu de son autonomie propre. En outre, le Gouvernement flamand relève qu'un *quorum* de 66 % était aussi prévu auparavant mais que ce dernier a été abaissé lorsque le nombre de représentants à élire a été réduit de 212 à 150. Cette diminution était bien plus significative que la diminution du nombre de conseillers provinciaux.

A.11.4. En ordre subsidiaire, pour autant que le moyen relatif à la division en districts provinciaux soit recevable, le Gouvernement flamand argumente encore que le régime attaqué s'est conformé à l'arrêt de la Cour n° 149/2007 du 5 décembre 2007.

Dans cet arrêt, la Cour a expressément admis que la répartition était acceptable s'il y a quatre ou cinq représentants à élire dans une circonscription électorale et qu'elle était par contre manifestement déraisonnable si seulement trois représentants ou moins doivent être élus dans une circonscription électorale. Il ressort des travaux préparatoires que les districts provinciaux ont été fixés de telle sorte que six mandats doivent être conférés dans chaque district. Par conséquent, selon le Gouvernement flamand, on ne voit pas en quoi le régime attaqué serait manifestement déraisonnable.

Enfin, le Gouvernement flamand considère qu'étant donné que le seuil électoral naturel est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription électorale et que les dispositions attaquées tendent précisément à porter ce nombre de sièges à six au minimum, il ne saurait être conclu que le seuil naturel ou les différents seuils naturels des diverses circonscriptions électorales sont manifestement déraisonnables.

A.12. En ce qui concerne leur deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 déclarent persister dans leur requête.

A.13. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 n'invoquent aucun nouvel argument. Il suffit par conséquent de renvoyer aux mémoires et à l'arrêt n° 22/2012, précité, pour autant que l'on puisse considérer que les griefs sont clairs.

- B -

*Quant à la recevabilité*

B.1.1. Le requérant dans l'affaire n° 5228 demande l'annulation des articles 165 à 169 du décret flamand du 8 juillet 2011 « portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale » (ci-après : le décret du 8 juillet 2011).

Il fait valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles prévoient, pour les prochaines élections communales en Région flamande, le recours au « système Imperiali » à la place du « système D'Hondt », qui est utilisé pour les élections des conseils provinciaux et des conseils de district urbain en Région flamande.

Le « système Imperiali » est formulé à l'article 166, alinéa 1er, du décret du 8 juillet 2011, qui dispose :

« Le bureau principal communal divise successivement le chiffre électoral de chaque liste par 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2; etc., et classe les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire ».

Pour les prochaines élections provinciales, l'article 181, § 2, alinéa 5, du décret du 8 juillet 2011 dispose :

« Le bureau principal provincial divise successivement les chiffres électoraux visés au deuxième alinéa par 1, 2, 3, etc., si la liste ne comptait encore aucun siège définitivement acquis; par 2, 3, 4, etc., si elle n'en avait acquis qu'un seul; par 3, 4, 5, etc., si elle en avait déjà acquis deux, et ainsi de suite, la première division se faisant chaque fois par un chiffre égal au total des sièges que le groupement ou la liste obtiendraient si le premier des sièges encore disponibles lui était attribué ».

En vertu de l'article 175, 5°, du décret du 8 juillet 2011, le « système D'Hondt » ainsi formulé s'applique également à l'élection des conseils de district urbain.

B.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 demandent l'annulation de l'ensemble du décret du 8 juillet 2011.

Le premier moyen mentionne en particulier les articles 166, 175, 5°, et 181, § 2, précités, du décret du 8 juillet 2011.

Le second moyen dans l'affaire n° 5256 est plus précisément dirigé contre l'article 7, § 1er, alinéa 2, du décret du 8 juillet 2011, qui fait référence à la liste des districts électoraux provinciaux annexée à ce décret, et contre l'article 181, § 2, alinéas 1er à 3, du même décret, ces alinéas étant ainsi rédigés :

« Le bureau principal provincial arrête le chiffre électoral de chaque groupement de listes en additionnant les chiffres électoraux des listes qui en font partie. Les autres listes conservent leurs chiffres électoraux.

Le bureau principal provincial détermine, par circonscription électorale provinciale, en totalisant les unités des quotients établis par application du paragraphe 1, le nombre de sièges déjà acquis aux différents groupes de listes et aux listes isolées pour l'ensemble de la circonscription électorale provinciale, ainsi que le nombre de sièges à répartir complémentirement.

Le bureau principal provincial admet à cette répartition complémentaire tous les groupements de listes, qui satisfont aux conditions suivantes :

- avoir obtenu, dans au moins un district provincial de la circonscription électorale provinciale dont le groupement fait partie, un nombre de voix qui est au moins égal à soixante-six pour cent du diviseur électoral, fixé conformément au paragraphe 1, premier alinéa ».

B.2.1. Dans une première exception, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours sont partiellement irrecevables, pour cause de tardiveté, étant donné que, en ce qui concerne une série de matières réglées par les dispositions attaquées, le législateur décrétoal n'a manifestement pris aucune nouvelle décision.

B.2.2.1. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décrétoal poursuivait plusieurs objectifs.

Il y avait lieu notamment de donner suite à l'arrêt de la Cour n° 149/2007 du 5 décembre 2007, qui a annulé la répartition des districts électoraux pour les élections provinciales, telle qu'elle était réglée à l'article 2 et à l'annexe au décret de la Région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 1084/1, pp. 4 et 9, n° 1084/8, pp. 5-6 et 21-22, et *Ann.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 43, 29 juin 2011, pp. 109 et 132).

Le législateur décrétoal voulait aussi, en ce qui concerne les élections locales et provinciales - matière pour laquelle il est devenu compétent à la suite du remplacement de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 4 de la loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés -, parvenir à « une réglementation intégrée pour les élections locales, réunissant la réglementation de manière claire et cohérente dans un seul décret électoral global » (*ibid.*, n° 1084/1, p. 4, et n° 1084/8, pp. 5 et 21, et *Ann.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 43, 29 juin 2011, pp. 108, 110, 122 et 123).

En outre, il entendait concrétiser certains points de l'accord de gouvernement relatifs à des adaptations de la législation électorale (*ibid.*, n° 1084/1, p. 4, et n° 1084/8, pp. 6 et 8, et *Ann.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 43, 29 juin 2011, pp. 109, 111, 113, 114 et 132).

B.2.2.2. Le décret attaqué ne se réduit donc pas à une simple confirmation ou à une reprise formelle de dispositions existantes mais témoigne de la volonté du législateur décrétoal de légiférer à nouveau dans cette matière.

Du reste, en ce qui concerne plus particulièrement le « système Imperiali » (article 166, alinéa 1er) et le *quorum* (article 181, § 2, alinéa 3), les recours visent précisément le maintien des dispositions similaires issues de la législation fédérale, malgré les propositions d'amendement de ces dispositions.

Par conséquent, l'on ne saurait considérer que les recours en annulation sont en fait dirigés contre des dispositions qui ont été publiées au *Moniteur belge* plus de six mois auparavant.

B.2.2.3. L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* est rejetée.

B.3.1. Dans une deuxième exception, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours sont partiellement irrecevables, faute de griefs.

B.3.2. La Cour, qui doit déterminer l'étendue des recours sur la base du contenu des requêtes, constate que les moyens dans l'affaire n° 5228 et le premier moyen dans l'affaire n° 5256 sont uniquement dirigés contre l'article 166, alinéa 1er, du décret du 8 juillet 2011, lequel applique le « système Imperiali » pour l'attribution des sièges à répartir lors des élections communales.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 reconnaissent que leur deuxième moyen est dirigé uniquement contre les articles 7, § 1er, alinéa 2, et 181, § 2, alinéa 3, du décret du 8 juillet 2011, dans la mesure où ceux-ci concernent la division en districts pour les élections provinciales et le *quorum* pour le groupement de listes pour ces districts.

La Cour limite donc son examen à ces dispositions .

B.4.1. Dans une dernière exception, le Gouvernement flamand fait valoir que les recours en annulation sont irrecevables, faute d'intérêt.

B.4.2.1. Pour étayer son intérêt, le requérant dans l'affaire n° 5228 se prévaut de sa qualité de candidat aux élections communales de 2006 et de membre du conseil de l'aide sociale de la commune d'Oostkamp. Il déclare qu'il entend se porter candidat, à titre individuel ou sur une liste encore à créer, aux futures élections communales. Il soutient que les dispositions attaquées l'affectent en ce que le « système Imperiali » lèse les petits partis ou les candidats individuels lors de ces élections.

B.4.2.2. La première partie requérante dans l'affaire n° 5256 participe aux élections en tant que parti « Groen! ».

Les deuxième à dixième parties requérantes dans cette affaire se prévalent de leur qualité d'électeur et de candidat aux élections communales et provinciales. Elles déclarent qu'elles étaient déjà des candidats du parti « Groen! » aux élections communales ou provinciales mais qu'elles n'ont pas été élues en raison de l'application du « système Imperiali ». Les neuvième et dixième parties requérantes ajoutent que le seuil électoral pour l'apparement au niveau provincial compromet leurs chances.

B.4.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.4. 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.4.5. Le fait que l'article 166, alinéa 1er, du décret du 8 juillet 2011 confirme les règles de l'article 56 de la loi électorale communale, coordonnée par l'arrêté royal du 4 août 1932, ne prive pas les requérants de leur intérêt puisque c'est précisément le maintien de cette réglementation qui fait l'objet de leur critique.

Il en va de même en ce qui concerne le *quorum* prévu à l'article 181, § 2, alinéa 3, également attaqué dans l'affaire n° 5256, lequel article confirme en grande partie le régime de l'article 20, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, tel qu'il a été remplacé par l'article 267 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Il n'est en outre pas nécessaire qu'une éventuelle annulation procure aux parties requérantes un avantage immédiat. La circonstance que les requérants obtiendraient une chance que leur situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation des dispositions attaquées suffit à justifier leur intérêt à attaquer ces dispositions.

Enfin, le simple fait que, par le passé, les parties requérantes n'aient pas dénoncé ou alors seulement partiellement des dispositions analogues à celles du décret attaqué en l'espèce n'enlève rien à leur intérêt au présent recours.

B.4.6. L'exception est rejetée.

*Quant aux moyens relatifs au « système Imperiali » (premier, deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 5228 et premier moyen dans l'affaire n° 5256)*

B.5.1. Le requérant dans l'affaire n° 5228 fait valoir, dans un premier moyen, que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le « système Imperiali » privilégie les grands partis pour les élections communales.

Selon lui, le principe de la représentation proportionnelle serait violé. La différence de méthode de calcul pour la répartition des sièges au conseil communal et pour la répartition aux autres niveaux de pouvoir ne poursuivrait pas un but légitime et ne serait pas fondée sur des critères objectifs. En outre, une part considérable des électeurs ne serait pas représentée au conseil communal en raison du système appliqué.

B.5.2. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, il n'existe pas de critère objectif ni de justification raisonnable à l'utilisation, d'une part, du « système Imperiali » pour les élections communales et, d'autre part, du « système D'Hondt » pour les élections provinciales et des conseils de district.

B.6.1. 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), la Constitution ne précise pas, pour les élections provinciales et communales, que celles-ci se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle.

Le choix de ce système, qui implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats proportionnellement au nombre de votes recueillis, découle des articles 19 et 20 de la loi électorale provinciale du 19 octobre 1921 et des articles 56 et

suiuants de la loi électorale communale coordonnée par l'arrêté royal du 4 août 1932 dont le décret du 8 juillet 2011 s'inspire également.

Le principe de l'application de la représentation proportionnelle pour les élections provinciales et communales a du reste été confirmé par l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 4°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel une majorité des deux tiers est requise lorsque les régions souhaitent modifier la réglementation en la matière dans un sens moins proportionnel.

B.6.2. Pour la réglementation des opérations électorales sur la base du principe de la représentation proportionnelle, le législateur décrétoal n'a pas voulu toucher à l'option historique consistant à répartir les sièges disponibles en fonction des voix obtenues par les partis et par les listes selon, respectivement, le « système Imperiali » pour les élections communales et le « système D'Hondt » pour les élections provinciales et, plus récemment, pour l'élection des conseils de districts.

Les deux systèmes font appel à une série de diviseurs, le résultat électoral de chaque parti ou liste (c'est-à-dire le total des votes valables émis en faveur de ce parti ou de cette liste) étant successivement divisé par un dénominateur progressif. Le « système D'Hondt » utilise une série de diviseurs ayant comme dénominateurs successifs 1, 2, 3, 4, etc. Le « système Imperiali » utilise une série de diviseurs ayant comme dénominateurs successifs 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2; etc. Dans les deux systèmes, le premier siège est attribué au parti ou à la liste qui a obtenu le quotient le plus élevé et les sièges suivants - autant qu'il y en a à répartir - sont ensuite attribués au parti ou à la liste ayant le quotient suivant, classé en ordre décroissant.

Le fait, souligné par les parties requérantes dans l'affaire n° 5256, que l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal consistait à simplifier la réglementation des élections locales en prenant comme référence la réglementation des élections du conseil communal n'empêche pas que le législateur décrétoal - qui poursuivait du reste divers objectifs, ainsi qu'il est dit en B.2.2.1 - pouvait choisir de reprendre la réglementation existante en ce qui concerne les séries de diviseurs.

B.6.3. 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 dans l'attribution des sièges et que chaque candidat n'a pas les mêmes chances d'être élu.

En outre, aucune disposition de droit international ou de droit interne n'interdit au législateur qui a opté pour un système de représentation proportionnelle de prévoir des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

B.6.4. En ce qui concerne le choix des règles déterminant le poids des votes exprimés dans le résultat des élections, la Cour ne dispose pas de la liberté d'appréciation du législateur décréteur.

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

B.6.5. Même s'il peut être admis – comme le soutiennent les requérants, et le Gouvernement flamand ne le contredit pas – que le « système Imperiali » confère un avantage relatif aux « grands partis », il convient d'observer tout d'abord que ce sont les élections mêmes qui font apparaître les partis ou les listes qui sont « plus grands » et que les rapports peuvent être modifiés à chaque nouvelle élection.

En outre, les rapports proportionnels entre les listes ne sont pas seulement déterminés par la formule mathématique du « système Imperiali » ou par celle du « système D'Hondt » mais également par une série d'autres facteurs comme le nombre de mandats à attribuer au sein de chaque circonscription électorale, le nombre de listes participantes et les rapports réciproques entre les résultats électoraux des diverses listes.

B.6.6. La volonté d'instaurer ou de maintenir un système de représentation proportionnelle n'empêche pas de tenir également compte des avantages d'une politique suffisamment stable et claire pendant la législature.

Dans le cadre de son pouvoir d'appréciation étendu quant au mode d'organisation de la représentation proportionnelle, le législateur décrétoal peut prendre des mesures destinées à éviter un morcellement du paysage politique, en favorisant, au sein des organes représentatifs, la formation de groupes politiques suffisamment cohérents.

Par ailleurs, le « système Imperiali » contient une forme de seuil électoral naturel qui s'aligne sur les rapports réciproques au sein de chaque circonscription électorale et qui, à cet égard, est donc plus flexible que le seuil électoral absolu de 5 % qui est appliqué pour les élections fédérales et régionales et, conformément au décret spécial du 8 juillet 2011, également pour les élections provinciales dans la Région flamande.

B.6.7. En outre, le législateur décrétoal a pu raisonnablement admettre que la représentation proportionnelle s'effectue comme auparavant, conformément au « système Imperiali » pour les élections communales tandis que le « système D'Hondt » est utilisé à d'autres niveaux de pouvoir.

Le principe d'égalité n'exige pas que la répartition des sièges à attribuer entre les listes ou les partis s'effectue selon les mêmes modalités aux divers niveaux de pouvoir.

Le législateur décrétoal a pu raisonnablement estimer que c'est surtout pour les élections communales, où les candidats sont plus proches de la population et où la volonté de se porter candidat est généralement plus importante, que les risques de morcellement et, par conséquent, d'une politique moins stable sont également plus grands.

Bien qu'un même système aurait pu être utilisé pour les élections des conseils de districts, qui sont des organes territoriaux intracommunales, le législateur décrétoal n'est pas revenu sur l'application déjà en vigueur du « système D'Hondt ». Mais, dans le cadre de son pouvoir

d'appréciation, il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur décréteil ait considéré que l'organisation en districts de zones urbaines composée de communes comptant plus de 100 000 habitants est destinée à permettre une meilleure participation des électeurs à la politique intracommunale et non à contrer le risque de morcellement (voy. *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-907/1, p. 9; *ibid.*, n° 1-907, p. 2).

B.6.8. Le premier moyen dans l'affaire n° 5228 et le premier moyen dans l'affaire n° 5256 ne sont pas fondés.

B.7. Le requérant dans l'affaire n° 5228 allègue dans un deuxième moyen également la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

B.8. Même en admettant que la violation de ces dispositions conventionnelles est invoquée en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen n'est pas fondé.

En effet, l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas d'application en l'espèce, dès lors que les élections communales ne concernent pas le « choix du corps législatif » au sens de cette disposition. De même, l'article 14 de la Convention n'est pas d'application, dès lors qu'il ne peut être invoqué qu'en combinaison avec un droit ou une liberté garantis par cette Convention.

B.9.1. Le requérant dans l'affaire n° 5228 allègue un troisième moyen pris de la violation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que la répartition des sièges sur la base des dispositions attaquées ne procurerait pas un droit de suffrage égal à tous les électeurs.

B.9.2. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

B.10. Même en admettant que la violation de cette disposition conventionnelle est invoquée en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen n'est pas fondé.

Le grief du requérant, selon lequel il est porté atteinte à la garantie du « suffrage égal » visé à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, se confond avec le grief relatif au traitement inégal des électeurs et des candidats, qu'il a déjà exposé dans le cadre du premier moyen.

*Quant au moyen relatif à la répartition en districts électoraux pour les élections provinciales et au quorum pour le groupement de listes pour ces districts (second moyen dans l'affaire n° 5256)*

B.11.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 7, § 1er, alinéa 2, et par l'article 181, § 2, alinéas 1er à 3, du décret du 8 juillet 2011, en ce que la division en circonscriptions électorales pour les élections provinciales, annexée au décret et à laquelle renvoie l'article 7, § 1er, alinéa 2, du décret du 8 juillet 2011, entraîne de grandes différences en matière de seuil électoral naturel, ayant pour effet de créer des différences de traitement entre les électeurs, les candidats et les partis politiques, selon la province, l'arrondissement administratif et le district électoral, et en ce que, en vertu de l'article 181, § 2, alinéa 3, seuls sont admis à participer à la répartition complémentaire les groupements de listes qui ont obtenu, dans au moins une circonscription électorale de la province, un nombre de voix égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral – ce que l'on appelle le *quorum*. Combiné à la fixation des arrondissements électoraux provinciaux et des districts électoraux, cet élément

conduirait à une répartition disproportionnée et inégale des sièges complémentaires, au détriment des plus petits partis et de leurs candidats.

Dans une première branche du moyen, les parties requérantes opèrent une comparaison avec le *quorum* requis lors des élections du Parlement flamand et de la Chambre des représentants.

La seconde branche établit une comparaison au sein de la Région flamande et au sein d'une même province, où le seuil électoral naturel varierait entre 3,14 % et 11 %.

B.11.2. Contrairement à ce que le Gouvernement flamand persiste à soutenir, ce moyen est suffisamment clair, également en ce qu'il est dirigé contre l'article 7, § 1er, alinéa 2, et dénonce les différences relatives au seuil électoral naturel entre les districts pour les élections du conseil provincial.

B.12.1. Il appartient en principe au législateur décrétoal d'apprécier s'il est souhaitable d'organiser les élections provinciales sur la base d'une seule ou de plusieurs circonscriptions électorales.

Toutefois, lorsqu'il opte pour un système électoral basé sur plusieurs circonscriptions électorales, il doit prendre en considération le fait que le chiffre de la population d'une circonscription électorale détermine le seuil électoral naturel qui doit être atteint afin d'obtenir un siège.

Le seuil naturel est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription électorale et au chiffre de la population de cette circonscription électorale. La hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir et aussi au chiffre de la population de la circonscription électorale.

B.12.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 8 juillet 2011 que le législateur décrétoal a voulu donner suite à l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, par lequel la Cour a annulé l'annexe au décret du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005

(*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 1084/1, pp. 4 et 9, n° 1084/8, pp. 5-6, et *Ann.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 43, 29 juin 2011, pp. 109 et 132).

Dans cet arrêt, la Cour a jugé ce qui suit :

« B.24.7. Bien qu'il puisse être admis qu'un district électoral où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la 'représentation proportionnelle' utilisé aux élections provinciales, tel n'est pas le cas pour les districts où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral naturel est, pour cette raison, déraisonnablement élevé ».

Selon les travaux préparatoires du décret du 8 juillet 2011, les nouvelles règles visent à garantir qu'il y ait, dans la nouvelle division en districts électoraux, au moins six sièges à répartir par district (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 1084/1, pp. 4, 9 et 10; *ibid.*, n° 1084/8, pp. 6, 8, 11, 14, 17, 22, 26 et 51; *Ann.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 43, 29 juin 2011, pp. 113 et 131).

B.12.3. En donnant ainsi suite à l'arrêt n° 149/2007 précité, le législateur décrétole a garanti que les différences entre les candidats des différents districts provinciaux, qui découlent du seuil électoral naturel, restent dans des limites raisonnables et soient compatibles avec le système de la représentation proportionnelle applicable aux conseils provinciaux.

B.12.4. Dans la mesure où il est dirigé contre l'article 7, § 1er, alinéa 2, du décret du 8 juillet 2011 et contre l'annexe à laquelle cet alinéa fait référence, le moyen n'est pas fondé.

B.13.1. Pour le surplus, le moyen est dirigé contre la disposition de l'article 181, § 2, alinéa 3, qui a pour effet que seuls sont admis à la répartition complémentaire des sièges les groupements de listes qui ont atteint, dans au moins un district électoral provincial de l'arrondissement électoral provincial concerné, le *quorum* de 66 % du diviseur électoral.

B.13.2. L'article 101 du décret du 8 juillet 2011 offre la possibilité aux candidats d'une liste de déclarer – avec l'assentiment des électeurs ou des conseillers provinciaux sortant qui les ont présentés – qu'ils forment un groupe avec :

« 1° [...];

2° les candidats nominativement désignés des listes portant le même nom qui sont présentées dans d'autres districts provinciaux du même arrondissement électoral provincial en vue de la répartition complémentaire de sièges, visée à l'article 181, § 2 à § 4 inclus ».

Lorsqu'il n'a pas été fait usage de cette possibilité, la répartition des sièges s'opère conformément aux articles 179 et 180 du décret du 8 juillet 2011.

L'article 181 du décret du 8 juillet 2011, dont fait partie la disposition attaquée, règle la répartition des sièges lorsqu'il a été fait usage de la possibilité dite d'apparement de listes.

Ce régime s'inspire de celui de l'article 20 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, remplacé par l'article 267 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure de l'Etat fédéral.

Lors de la première répartition, on détermine le diviseur électoral en divisant le total général des votes valables par le nombre de sièges à attribuer dans le district provincial. Ensuite, pour chaque district provincial, le chiffre électoral de chaque liste est divisé par ce diviseur électoral. Le quotient entier ainsi obtenu détermine le nombre de sièges qui peut déjà être attribué. Pour chaque liste, on inscrit le nombre de voix non encore utilisées (article 181, § 1er, du décret du 8 juillet 2011).

Pour la répartition complémentaire des sièges, le chiffre électoral de chaque groupement de listes est établi par addition des chiffres électoraux des listes qui font partie du groupe. Les autres listes conservent leur chiffre électoral. Par arrondissement électoral provincial, on détermine, en totalisant les unités des quotients établis auparavant, le nombre de sièges que les différents groupements de listes et les listes isolées ont déjà obtenu pour l'ensemble de l'arrondissement électoral provincial et le nombre de sièges complémentaires encore à attribuer (article 181, § 2, du décret du 8 juillet 2011).

Enfin, à la lumière des chiffres électoraux visés dans l'alinéa précédent, on détermine dans quel ordre les sièges successifs reviennent aux listes et dans quel district provincial le ou

les sièges complémentaires peuvent être attribués aux listes apparentées (article 181, § 2, *in fine*, et § 3, du décret du 8 juillet 2011).

B.13.3. Dans le cadre du premier moyen, il a déjà été observé (B.6.3) que, même dans un système de représentation strictement proportionnel, on ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues » et que le législateur qui a choisi un système de représentation proportionnelle peut y apporter des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

Ainsi qu'il a aussi été observé dans le cadre du premier moyen (B.6.4), la Cour ne dispose pas de la marge d'appréciation du législateur décréteur quant au choix des règles déterminant le poids des votes exprimés dans le résultat des élections.

B.13.4. Le décret du 8 juillet 2011 coordonne la réglementation électorale pour les niveaux de pouvoir pour lesquels la Région flamande est devenue compétente. Néanmoins, plusieurs adaptations ont été effectuées, notamment pour les élections provinciales. C'est ainsi que, d'une part, le nombre de membres des conseils provinciaux a été réduit et que, d'autre part, il est garanti qu'au moins six sièges seront à répartir par district provincial.

En ce qui concerne le groupement de listes au niveau provincial, le législateur décréteur a en grande partie repris la réglementation existante.

A cet égard, il a, d'une part, conservé la possibilité pour les candidats de différentes listes d'augmenter leurs chances en groupant des listes présentées sous une même dénomination dans différents districts provinciaux. Grâce à cet apparentement, les voix restantes des divers districts provinciaux peuvent en effet être additionnées et utilisées.

D'autre part, il a limité cette possibilité dans une certaine mesure – comme c'était aussi le cas auparavant – en prévoyant, dans la disposition attaquée, que seules les listes isolées ou apparentées ayant atteint réellement 66 % du diviseur électoral sont prises en compte pour l'attribution des sièges complémentaires. Alors que ce *quorum* devait auparavant être atteint

dans un seul des districts au sein de la province concernée, il est dorénavant requis qu'il soit atteint au sein d'un même arrondissement électoral provincial.

B.13.5. Confronté à une multitude de facteurs parfois contradictoires, le législateur décréteil a tenu compte à la fois de la possibilité existante d'une représentation davantage proportionnée, au niveau des conseils provinciaux, grâce à l'apparement, et du souhait tout aussi légitime d'éviter le morcellement du paysage politique. Il n'apparaît pas qu'il ait fait, à cet égard, des choix excédant son pouvoir d'appréciation.

B.13.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5256 font observer que le *quorum* requis pour l'apparement lors de l'élection des membres de la Chambre des Représentants s'élève à 33 % et non à 66 %, et que le *quorum* requis pour l'apparement lors de l'élection du Parlement flamand s'élève certes à 66 %, mais alors sur la totalité de la province.

Ainsi qu'il a déjà été dit dans le cadre du premier moyen (B.6.7), le principe d'égalité n'exige pas que les élections organisées à différents niveaux de pouvoir aient lieu selon les mêmes modalités, en ce qui concerne la répartition des sièges à attribuer entre les partis ou listes ayant pris part aux élections.

En ce qui concerne la comparaison avec le système d'apparement pour la Chambre des représentants, il y a lieu d'ajouter qu'une telle différence, qui est le fruit de l'exercice autonome, par la Région, de ses propres compétences, n'est pas, pour cette seule raison, contraire au principe constitutionnel d'égalité.

B.13.7. Il n'apparaît pas qu' en adoptant l'article 181, § 2, alinéa 3, le législateur décréteil ait pris une mesure manifestement déraisonnable.

Dans la mesure où il est dirigé contre cette disposition, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 28 juin 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt