

Numéro du rôle : 5963
Arrêt n° 161/2015 du 19 novembre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 21 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat, introduit par le Parti du Travail de Belgique et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 juillet 2014 et parvenue au greffe le 23 juillet 2014, un recours en annulation de l'article 21 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat (publiée au *Moniteur belge* du 31 janvier 2014) a été introduit par le Parti du Travail de Belgique, Peter Mertens, Frédéric Gillot, Ruddy Warnier, Michaël Verbauwhede, Mathilde El Bakri, Youssef Handichi et Claire Geraets, assistés et représentés par Me I. Flachet et Me O. Stein, avocats au barreau de Bruxelles.

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

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 octobre 2015.

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

II. *En droit*

– A –

Quant à la recevabilité

A.1. Les parties requérantes exposent que la disposition attaquée fixe un double seuil pour qu'une formation politique puisse participer à la répartition des sièges de sénateurs désignés par le Parlement wallon, le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Communauté française. Appliquée pour la première fois aux élections du 25 mai 2014, cette disposition a privé le Parti du Travail de Belgique (ci-après : P.T.B.) de la possibilité de désigner un sénateur, alors même que ce parti avait obtenu 5,44 p.c. des votes « dans toute la communauté française de Belgique ».

A.2.1. La première partie requérante est une « formation politique » au sens de la disposition attaquée. Bien que ne disposant pas de la personnalité juridique, elle estime avoir un intérêt à agir, en tant qu'entité juridique distincte, contre une disposition qui limite la possibilité de représenter les citoyens et risque de la priver à nouveau de la possibilité de désigner un sénateur.

A.2.2. Le deuxième requérant justifie son intérêt à agir par sa qualité de président du P.T.B.; il estime que peut être transposé à sa situation l'enseignement de l'arrêt n° 10/96 admettant l'intérêt à agir du secrétaire général de la « CSC enseignement ».

A.2.3. Les troisième et quatrième parties requérantes, élues au Parlement wallon, et les sixième à huitième parties requérantes, élues au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, justifient leur intérêt à agir par le fait que la disposition attaquée les a déjà privées de la possibilité d'obtenir un siège de sénateur, ce qui risque de se reproduire lors de futures élections. Quant à la cinquième partie requérante, élue au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, elle justifie son intérêt à agir par le fait qu'elle aurait occupé le siège de sénateur qui aurait été attribué au P.T.B. si celui-ci n'avait pas été privé de ce siège en raison de la disposition attaquée.

L'intérêt à agir de ces requérants a d'ailleurs été admis par le Conseil d'Etat dans l'arrêt n° 227.788 du 20 juin 2014, ainsi que par la jurisprudence constante de la Cour concernant l'intérêt à agir des candidats.

Quant au fond

A.3.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 68 de la Constitution et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. Les parties requérantes estiment que le double seuil électoral instauré par la disposition attaquée n'est pas compatible avec l'article 68 de la Constitution, modifié en même temps que le Code électoral, qui prévoit le principe de l'« addition des chiffres électoraux » des deux élections au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette méconnaissance du principe de la représentation proportionnelle entraîne une différence de traitement injustifiable entre les candidats de petites formations politiques et les candidats de plus grandes formations politiques, ce que la section de législation du Conseil d'Etat avait souligné dans son avis, invitant le législateur à avancer une justification objective et raisonnable. Or, si le législateur a avancé une justification concernant l'instauration d'un seuil électoral, il n'a toutefois proposé aucune justification pour un système à double seuil.

En outre, la disposition en cause crée une différence de traitement injustifiée selon que le candidat s'est présenté au Parlement flamand, d'une part, où n'existe qu'un seuil électoral global, ou au Parlement wallon ou au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, où s'applique un double seuil.

Or, la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'un système électoral ne peut tendre à favoriser un parti politique au détriment d'un autre, tandis que la Cour constitutionnelle a déjà annulé une répartition en circonscriptions électorales qui influence déraisonnablement les chances d'un candidat d'être élu.

A.3.3. Selon les parties requérantes, qui se réfèrent à l'arrêt *Grosaru c. Roumanie* de la Cour européenne des droits de l'homme, le double seuil électoral méconnaît également l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre l'exigence d'élections libres, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Ce double seuil peut en effet avoir pour conséquence qu'un parti qui obtiendrait plus de 50 p.c. des votes en Wallonie et dispose de la majorité absolue au Parlement wallon, mais n'obtiendrait pas 5 p.c. des votes pour le groupe linguistique français aux élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne soit pas représenté au Sénat en raison de l'application de la disposition attaquée.

Pareille violation du système de représentation proportionnelle est d'autant plus flagrante que la Résolution 1705 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « concernant les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » invite les Etats membres à baisser les seuils électoraux légaux supérieurs à 3 p.c. qui empêchent la représentation des petits partis. Dans la Résolution 1547 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, il est également déclaré que, dans les démocraties bien établies, un seuil supérieur à 3 p.c. lors des élections législatives est injustifié.

A.4.1. Le Conseil des ministres réfute d'abord la critique prise de la violation de l'article 68 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution ainsi que la proposition de loi devenue la loi du 6 janvier 2014 dont l'article 21 est attaqué dans le présent recours ont été examinées de manière concomitante par le Parlement, et les travaux parlementaires indiquent qu'elles témoignent d'une « unité d'intention ferme et explicite »; pour cette raison, il est impossible que la disposition attaquée soit contraire à l'intention du Constituant.

En outre, comme les travaux préparatoires l'ont souligné, la disposition attaquée respecte le texte de l'article 68 de la Constitution, qui prévoit un système de répartition en fonction de l'addition des chiffres électoraux, entre les formations politiques qui ont une présence suffisamment forte dans chacune des trois entités (Parlement de la Communauté française, Parlement wallon et groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale).

A.4.2. Le Conseil des ministres réfute également l'allégation d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il constate que le secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles a amplement répondu à l'exigence de justification soulignée par la section de législation du Conseil d'Etat. Or, tant la Cour constitutionnelle que la Cour européenne des droits de l'homme admettent qu'un système de représentation proportionnelle puisse être accompagné de limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques, notamment par l'instauration d'un seuil électoral de 5 p.c. visant à éviter la fragmentation de l'organe représentatif.

En l'espèce, le choix d'éviter une trop grande fragmentation électorale régionale, en exigeant que les listes francophones représentées au Sénat aient obtenu au moins un siège au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, résulte d'un choix du Constituant posé dans l'article 68 de la Constitution, qui échappe au contrôle de la Cour.

La mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi, dès lors qu'elle ne rend pas complètement impossible la représentation de « petits » partis au Sénat. Ainsi, il ne manque au P.T.B. que 1,15 p.c. des voix pour l'élection du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale pour entrer en considération pour la répartition des sièges de sénateurs.

Pour le surplus, les résolutions du Conseil de l'Europe n'ont pas de valeur contraignante et ne peuvent être invoquées utilement à l'appui du recours, comme l'a décidé la Cour dans l'arrêt n° 78/2005.

A.4.3. Enfin, il n'existe pas davantage de discrimination entre les candidats d'une formation politique francophone et ceux d'une formation politique néerlandophone qui auraient obtenu le même pourcentage de voix dans leurs régions respectives et à Bruxelles.

La différence de traitement critiquée découle en effet directement du mode de désignation des sénateurs des entités fédérées : les élus bruxellois du Parlement flamand concourent à la même élection que les autres membres du Parlement flamand, tandis que les élus bruxellois francophones se présentent à une élection distincte de celles de leurs homologues wallons et flamands, à savoir celle du Parlement bruxellois; un seul organe intervient donc dans la désignation des sénateurs néerlandophones, tandis que, du côté francophone, trois organes sont impliqués.

L'article 68 de la Constitution fait d'ailleurs directement écho à cette différence, en prévoyant, d'une part, pour les listes néerlandophones, l'exigence d'avoir obtenu au moins un siège au Parlement flamand, et, d'autre part, pour les listes francophones, l'exigence d'avoir obtenu au moins un siège à la fois au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Et cette modalité est reflétée dans la disposition attaquée, qui concrétise ainsi un choix du Constituant qu'il n'appartient pas à la Cour de contrôler.

A.5.1. Les parties requérantes répondent que le double seuil de 5 p.c. ne découle pas de l'article 68 de la Constitution, mais constitue une mesure supplémentaire par rapport à cette disposition et qui est contraire à la Constitution : les travaux préparatoires démontrent que l'intention du législateur était uniquement de s'assurer que les listes auraient bien un élu dans chacun des parlements et non d'instaurer un double seuil de 5 p.c., qui s'applique indépendamment des « accords techniques ». A supposer que cette exigence supplémentaire soit considérée comme ne découlant pas de la disposition attaquée, mais d'une interprétation inconstitutionnelle de celle-ci, il conviendrait que la Cour le précise, la disposition attaquée ne pouvant être jugée constitutionnelle que pour autant qu'elle soit interprétée comme ne créant pas un nouveau seuil de 5 p.c. calculé sans tenir compte des accords techniques.

A.5.2. Les parties requérantes réfutent également l'idée d'une « option du Constituant » quant au double seuil électoral : dès lors que cette mesure est créée par la disposition attaquée, ce choix relève pleinement du contrôle de la Cour.

Par ailleurs, le phénomène des « voix perdues » est ici très spécifique puisque les voix exprimées au sein de la Région de Bruxelles-Capitale obtiennent un poids tout à fait disproportionné par rapport au choix politique exprimé dans une région beaucoup plus grande, en rendant ineffectif un nombre de voix certainement très important. A l'argument du Conseil des ministres selon lequel il ne manquait que 1 p.c. de voix supplémentaires au P.T.B. pour être pris en considération pour la distribution des sièges au Sénat, il est répondu que, même avec un million de voix en plus en Wallonie, le P.T.B. n'aurait pas pu obtenir un siège de sénateur.

Cette situation conditionne le discours politique, en favorisant particulièrement les grands partis politiques : un parti politique qui exprimerait une préoccupation strictement wallonne ou bruxelloise ne pourrait bénéficier d'une représentation au Sénat.

A.6. Le Conseil des ministres réplique que les « accords techniques » évoqués par les parties requérantes – qui ont notamment permis au P.T.B. de compter des élus à Bruxelles, moyennant un groupement avec le B.U.B., Probruxsel et le Parti pirate – constituent une exception au principe constitutionnellement établi et légalement confirmé selon lequel, pour participer à la répartition des sièges du Sénat, une liste doit avoir obtenu au moins un siège au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et doit avoir atteint 5 p.c. aux élections correspondantes.

Les parties requérantes n'étaient aucunement leur allégation selon laquelle l'intention du législateur n'était pas d'instaurer un double seuil électoral, les travaux préparatoires démontrant le contraire. Quant à l'affirmation selon laquelle, même avec un million de voix en plus en Wallonie, le P.T.B. n'aurait pu obtenir un siège de sénateur, elle est théorique, et procède directement du choix du Constituant de combattre la fragmentation du paysage politique par l'instauration d'un double seuil électoral.

– B –

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 21 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat (ci-après : la loi du 6 janvier 2014), qui insère dans le Code électoral un article 210*decies*, qui dispose :

« § 1er. Deux jours après le vote, le greffier du Sénat calcule le chiffre électoral total obtenu par chaque formation politique pour la répartition des sièges des sénateurs désignés par le Parlement wallon, le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Communauté française sur la base des tableaux récapitulatifs visés aux articles 210*sexies* et 210*septies*.

§ 2. Sont seules admises à la répartition des sièges les formations politiques dont les listes ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés lors de l'élection tant du Parlement wallon que du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 3. Le chiffre électoral total de chaque formation politique est successivement divisé par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et les quotients sont classés selon l'ordre de leur importance, jusqu'à concurrence de vingt quotients sur l'ensemble des listes. Le dernier quotient sert de diviseur électoral.

La répartition entre les formations politiques admises à la répartition des sièges s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois ce diviseur. Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs formations politiques, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé. ».

B.2. La Cour constate que le moyen unique est dirigé contre le seuil électoral de 5 p.c. pour l'accès à la répartition des sièges de sénateurs désignés par le Parlement wallon, le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Communauté française, réglé par le seul paragraphe 2 de l'article 210*decies* du Code électoral, inséré par la disposition attaquée. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.3.1. La disposition attaquée prévoit, en ce qui concerne la répartition des sièges des sénateurs désignés par le Parlement wallon, le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Communauté française, que seules peuvent être admises à cette répartition « les formations politiques dont les listes ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés lors de l'élection tant du Parlement wallon que du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

B.3.2. En vertu de l'article 210*bis*, 1^o, du Code électoral, il convient d'entendre par « formation politique » le groupe des listes qui ont déposé une déclaration de correspondance, conformément à l'article 210*quinquies* ou à l'article 217.

B.4. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 68 de la Constitution et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée instaure un double seuil électoral de 5 p.c., qui doit être atteint distinctement tant pour l'élection du Parlement wallon que pour celle du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En instaurant un double seuil électoral de 5 p.c., la disposition attaquée ne serait pas compatible avec l'article 68 de la Constitution, qui prévoit le principe de l'« addition des chiffres électoraux » des élections au Parlement wallon et dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette méconnaissance du système de représentation proportionnelle créerait une différence de traitement injustifiable entre les candidats de grandes formations politiques et ceux de petites formations politiques, ainsi qu'entre les candidats qui se présentent à l'élection du Parlement flamand, où n'existe qu'un seuil électoral global, et ceux qui se présentent à l'élection du Parlement wallon ou du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, où s'applique un double seuil électoral. Ce double seuil électoral méconnaîtrait également l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre l'exigence d'élections libres.

B.5. Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée relèverait du choix posé dans l'article 68 de la Constitution, et il n'appartiendrait dès lors pas à la Cour de contrôler pareille option du Constituant.

B.6.1. La disposition attaquée concerne la composition du Sénat et plus particulièrement la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution.

B.6.2. L'article 67 de la Constitution, révisé le 6 janvier 2014, dispose :

« § 1er. Le Sénat est composé de soixante sénateurs, dont :

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Au moins un des sénateurs visés au § 1er, 1°, est domicilié, le jour de son élection, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Trois des sénateurs visés au § 1er, 2°, sont membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Par dérogation au § 1er, 2°, un de ces trois sénateurs ne doit pas être membre du Parlement de la Communauté française.

§ 3. Le Sénat ne compte pas plus de deux tiers de sénateurs du même genre.

§ 4. Lorsqu'une liste visée à l'article 68, § 2, n'est pas représentée par des sénateurs visés respectivement au § 1er, 1°, ou au § 1er, 2°, 3° ou 4°, la désignation des sénateurs visés au § 1er, 6°, ou au § 1er, 7°, peut se faire par les députés élus sur la liste susmentionnée ».

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

B.6.3. Il en ressort que vingt sénateurs appartenant au groupe linguistique français du Sénat sont désignés par les parlements des entités fédérées en leur sein : dix sénateurs sont désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein (article 67, § 1er, 2°, de la Constitution), huit sénateurs sont désignés par le Parlement wallon en son sein (article 67,

§ 1er, 3°, de la Constitution) et deux sénateurs sont désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein (article 67, § 1er, 4°, de la Constitution).

En outre, l'article 67, § 2, alinéa 2, de la Constitution prévoit que, parmi les dix sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, trois sont membres du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont un ne doit pas être membre du Parlement de la Communauté française.

B.6.4. Les articles 67 et 68 de la Constitution concrétisent l'Accord institutionnel « pour la sixième réforme de l'Etat » du 11 octobre 2011, qui prévoyait la transformation du Sénat en une « chambre des entités fédérées » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1744/1, p. 1).

B.7.1. S'agissant des sénateurs désignés par les parlements des entités fédérées, l'article 68, § 1er, de la Constitution, révisé le 6 janvier 2014, dispose :

« Les sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1er, 1°, sont répartis entre les listes en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus dans les différentes circonscriptions électorales aux élections pour le Parlement flamand selon les modalités prévues par la loi et ce, suivant le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine.

Les listes, dont les chiffres électoraux sont additionnés en vertu de l'alinéa 1er, ne peuvent participer à la répartition des sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1er, 1°, que si elles ont obtenu au moins un siège au Parlement flamand.

Les sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, sont répartis entre les listes en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus dans les différentes circonscriptions électorales aux élections pour le Parlement de la Région wallonne et des chiffres électoraux des listes pour le groupe linguistique français, obtenus aux élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, selon les modalités prévues par la loi et ce, suivant le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine.

Les listes, dont les chiffres électoraux sont additionnés en vertu de l'alinéa 3, ne peuvent participer à la répartition des sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, que si elles ont obtenu au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La loi règle la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 1° à 4°, à l'exception des modalités désignées par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, qui sont réglées par décret par les Parlements de communauté, chacun en ce qui le concerne.

Ce décret doit être adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente.

Le sénateur visé à l'article 67, § 1er, 5°, est désigné par le Parlement de la Communauté germanophone à la majorité absolue des suffrages exprimés ».

Cette disposition établit le principe selon lequel la désignation des sénateurs par les parlements fédérés se fait « sur la base du résultat des élections des parlements de Communauté et de Région » (*Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 8*).

B.7.2. En vertu de l'article 68, § 1er, alinéa 3, de la Constitution, les sièges des vingt sénateurs désignés respectivement par le Parlement de la Communauté française, le Parlement wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sont répartis en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes, obtenus dans les différentes circonscriptions électorales aux élections pour ces parlements.

Il appartient au législateur d'organiser les modalités de répartition des sièges entre les listes, et ce suivant le système de représentation proportionnelle que la loi détermine.

B.7.3. L'article 68, § 1er, alinéa 4, de la Constitution prévoit que les listes dont les chiffres électoraux sont additionnés conformément à l'article 68, § 1er, alinéa 3, ne peuvent participer à la répartition des sièges des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution « que si elles ont obtenu au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Bien que ces vingt sénateurs soient désignés, respectivement, par le Parlement de la Communauté française (article 67, § 1er, 2°, de la Constitution), par le Parlement wallon (article 67, § 1er, 3°, de la Constitution) et par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 67, § 1er, 4°, de la Constitution), l'accès à la répartition des sièges de ces sénateurs est, en vertu de la Constitution, limité aux listes disposant d'un siège au moins dans chacun des trois parlements concernés.

Cette exigence d'une représentation minimale dans chacun de ces trois parlements, pour la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution, est un choix du Constituant lui-même.

B.8. Les travaux préparatoires de la loi du 6 janvier 2014 exposent qu'elle « vise à apporter dans le Code électoral, les adaptations nécessaires en ce qui concerne la désignation des sénateurs des entités fédérées et des sénateurs cooptés, résultant de la modification de la composition du Sénat » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1744/1, p. 1; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1744/5, pp. 5-6).

En ce qui concerne le seuil électoral de 5 p.c., il est exposé :

« Pour entrer en considération pour la répartition des sièges, une formation politique doit obtenir 5 % du total général des votes valablement exprimés pour chacune des élections sur lesquelles la répartition des sièges est basée.

Pour la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées qui sont désignés par le Parlement flamand, le seuil électoral implique qu'une formation politique doit obtenir 5 % du total général des votes valablement exprimés pour l'élection des cent vingt-quatre membres du Parlement flamand.

En ce qui concerne la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées, désignés par le Parlement de la Région wallonne, le Parlement de la Communauté française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, une formation politique ne participe à la répartition des sièges que si elle a obtenu, tant pour les élections du Parlement de la Région wallonne que pour les élections du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 5 % du total général des votes valablement exprimés.

L'introduction du seuil électoral vise à combattre une plus grande fragmentation du paysage politique. En effet, la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées se fait sur la base du chiffre électoral cumulé qu'obtient chaque formation politique lors des élections pour le Parlement flamand, respectivement le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui facilite l'obtention de sièges par les plus petits partis » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1744/1, pp. 6-7).

B.9.1. Les travaux préparatoires de la proposition de loi qui est devenue la loi du 6 janvier 2014 exposent que cette proposition de loi doit être « lue conjointement » avec différentes autres propositions soumises concomitamment au Parlement, dont « les propositions de révision de la Constitution, en particulier les propositions de révision des

articles 67 et 68 de la Constitution (Doc. Sénat, n° 5-1724/1; 5-1725/1) » (*ibid.*, p. 1); elle vise à « mettre en œuvre » les articles 67 et 68 de la Constitution (*ibid.*, p. 4) :

« Pour les vingt sénateurs des entités fédérées qui appartiennent au groupe linguistique français du Sénat et dont dix sont désignés par le Parlement de la Communauté française, huit par le Parlement de la Région wallonne et deux par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la répartition des sièges est basée sur le résultat des élections pour le Parlement de la Région wallonne et pour le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Les chiffres électoraux de toutes les listes pour les deux élections qui appartiennent à une même formation politique seront additionnés. La répartition des sièges entre les formations politiques se fera conformément au système D'Hondt et sera arrêtée par le greffier du Sénat » (*ibid.*, p. 5).

B.9.2. Les travaux préparatoires relatifs à la révision de l'article 68 de la Constitution exposent également :

« L'article 68 de la Constitution fixe les règles de base régissant la répartition des sièges et la désignation des sénateurs. Ces règles sont précisées dans le Code électoral.

Cette proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, la proposition de loi spéciale insérant un article 217^{quater} et un article 217^{quinquies} dans le Code électoral et la proposition de loi modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat témoignent d'une unité d'intention ferme et explicite » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1720/3, p. 17).

B.9.3. Il en ressort que le Constituant a estimé que la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution devait être combinée avec la proposition de loi modifiant le Code électoral – déposée simultanément au Sénat – qui a conduit à l'adoption de la disposition attaquée.

La loi du 6 janvier 2014, qui contient la disposition attaquée, participe ainsi à la mise en œuvre de la volonté du Constituant exprimée dans l'article 68 de la Constitution.

B.10.1. L'article 68, § 1er, alinéa 4, de la Constitution prévoit, pour pouvoir participer à la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution, une condition de représentation minimale d'un siège dans chacun des parlements concernés par cette désignation.

Cette exigence constitutionnelle suppose d'avoir satisfait aux conditions respectives pour l'obtention d'un siège au moins dans chacun des parlements concernés.

B.10.2. La répartition des sièges dans les différents parlements concernés est elle-même soumise à un seuil électoral légal de 5 p.c.

Les articles *29ter* et *29quinquies* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tels qu'ils ont été remplacés par les articles 6 et 7 de la loi spéciale du 2 mars 2004, n'admettent à la répartition des sièges du Parlement wallon, respectivement en l'absence de groupement de listes ou en cas de groupement de listes, que les listes qui ont obtenu au moins 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription.

En vertu de l'article 20, § 2, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, tel qu'il a été inséré par l'article 18 de la loi spéciale du 2 mars 2004, seuls sont admis à la répartition des sièges du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale les listes et les groupements de listes de candidats du groupe linguistique français de ce Parlement qui ont obtenu au moins 5 p.c. du total général des votes valablement exprimés en faveur de l'ensemble de ces groupements de listes ou réputés tels.

Par son arrêt n° 78/2005 du 27 avril 2005, la Cour a rejeté les recours en annulation dirigés contre ces dispositions, telles qu'elles ont été modifiées par la loi spéciale du 2 mars 2004, qui instaurent un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections régionales.

B.10.3. Le secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles a ainsi justifié le lien entre l'article 68 de la Constitution et la disposition attaquée, en rappelant qu'un seuil électoral de 5 p.c. constitue une condition d'obtention d'un siège dans chacun des parlements concernés :

« Enfin, la proposition de loi à l'examen doit être lue conjointement avec la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution (doc. Sénat, n° 5-1725/1). Cette disposition prévoit que les listes ne sont admises à la répartition des sièges des sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, que si elles ont obtenu

au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans la mesure où l'article 68, proposé, de la Constitution exige l'obtention d'un siège dans chacun des Parlements concernés, il est logique de porter le seuil électoral à 5 % pour les élections régionales, tant à Bruxelles qu'en Wallonie. Du reste, il convient de constater que la condition selon laquelle il faut obtenir au moins un siège dans le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale implique déjà, en soi, le respect d'un seuil de 5 %, conformément à la législation électorale bruxelloise.

Comme les auteurs de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution le confirment dans leur exposé introductif, ces deux propositions marquent une intention ferme et univoque de veiller à l'unité entre, d'une part, l'intention du Constituant et, d'autre part, la proposition de loi à l'examen modifiant le Code électoral, introduite concomitamment au Parlement » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-1744/5, pp. 29-30).

B.11.1. Il ressort de ce qui précède que le Constituant a fait sienne l'exigence, contenue dans la disposition attaquée, d'un seuil de 5 p.c. des votes valablement exprimés, applicable à l'élection tant du Parlement wallon que du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, comme condition pour participer à la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution.

Ce double seuil électoral de 5 p.c. traduit en effet, eu égard à la législation existante au moment de la révision de l'article 68 de la Constitution, l'exigence selon laquelle, conformément à l'article 68, § 1er, alinéa 4, de la Constitution, ne peuvent participer à la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution que les listes qui ont obtenu au moins un siège respectivement au Parlement de la Communauté française, au Parlement wallon et au groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Par cette disposition constitutionnelle, le Constituant a établi un lien exprès entre la possibilité pour un parti de participer à la désignation des sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution et l'exigence d'être représenté dans chacun des parlements pouvant désigner ces sénateurs.

La condition d'un double seuil électoral contenue dans la disposition attaquée se limite à donner suite à l'exigence constitutionnelle de l'obtention d'un siège dans chacun des parlements concernés.

Le double seuil électoral de 5 p.c., déterminé dans la disposition attaquée, repose par conséquent sur un choix du Constituant.

B.11.2. Bien que ce choix doive en principe ressortir du texte de la Constitution, les travaux préparatoires peuvent en l'espèce suffire pour faire la clarté concernant ce choix, dès lors qu'il ressort indéniablement des développements précités, sans que ces propos aient été contredits, que le Constituant non seulement connaissait la proposition de loi contenant la disposition attaquée - introduite concomitamment à la proposition de révision des articles 67 et 68 de la Constitution -, mais a également fait sienne l'exigence d'un double seuil électoral de 5 p.c., comme la traduction de l'exigence constitutionnelle de l'obtention d'un siège dans chacun des trois parlements concernés, prévue à l'article 68, § 1er, alinéa 4, de la Constitution.

B.12. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou sur la limitation d'un droit fondamental qui résulte d'un choix que le Constituant a lui-même opéré.

Etant donné que la mesure contenue dans l'article 210*decies*, § 2, attaqué, du Code électoral repose sur un choix que le Constituant a lui-même opéré, il n'appartient pas à la Cour de contrôler cette mesure.

B.13. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels