

Numéro du rôle : 6099
Arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 5 et à l'annexe 1 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

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, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 229.252 du 20 novembre 2014 en cause de Cécile Thibaut et autres contre la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 novembre 2014, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, en son article 5 et son annexe I, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 du Premier protocole additionnel à cette Convention, en ce que :

- elle établit une différence de traitement entre les électeurs des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les électeurs des autres circonscriptions électorales, d'autre part, en sorte que les seuils électoraux naturels sont beaucoup plus élevés dans les circonscriptions qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges par rapport aux autres circonscriptions ?

- elle établit une différence de traitement entre les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les candidats des autres circonscriptions électorales, d'autre part, en sorte que les seuils électoraux naturels sont beaucoup plus élevés dans les circonscriptions qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges par rapport aux autres circonscriptions ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Cécile Thibaut, Nicolas Stilmant, Olivier Jadoul, Christine Dewart, Jacques Delacollette, Jean-Pierre Monseur et Camille Michel, assistés et représentés par Me D. Renders, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Région wallonne, assistée et représentée par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Lombaert et Me M. Thomas, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Saisi d'un recours en annulation de l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, le Conseil d'Etat constate que cet arrêté a été adopté en application de l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tenant compte des circonscriptions électorales définies par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Il en déduit que le Gouvernement wallon a agi dans le cadre d'une compétence entièrement liée et qu'en cas d'annulation de la disposition attaquée, il devrait adopter une disposition identique, ce qui constitue une cause d'irrecevabilité du recours.

Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* contestent toutefois la validité de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 précitée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention. En conséquence, le Conseil d'Etat pose à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* exposent qu'une disparité importante existe entre les seuils électoraux naturels à atteindre pour être élu d'une circonscription à l'autre en Région wallonne. Elles expliquent que la mise en œuvre de l'arrêté du Gouvernement wallon attaqué devant le juge *a quo* révèle l'existence, pour les élections du Parlement wallon, d'un rapport inversement proportionnel entre le nombre de voix à atteindre pour être élu et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription.

A.1.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* considèrent que la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, en son article 5 et son annexe 1, viole le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, en ce qu'elle crée une différence de traitement entre les électeurs et les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les électeurs et les candidats des autres circonscriptions électorales, d'autre part.

A.1.3. Elles citent l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007 de la Cour et en déduisent que le législateur qui choisit le système de la représentation proportionnelle peut instaurer des circonscriptions électorales aboutissant à des différences de seuils électoraux mais doit, pour veiller au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, d'une part, s'assurer qu'elles demeurent dans les limites du raisonnable, ce qui n'est déjà plus le cas lorsque les seuils varient entre 3 et 16 % et, d'autre part, veiller à ce qu'au moins 4 ou 5 sièges sont à pourvoir au sein de chaque circonscription.

A.1.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* relèvent que l'application des dispositions en cause conduit à la création de circonscriptions comprenant moins de 4 sièges, ainsi qu'à des seuils électoraux pouvant aller de 7,69 à 50 %. Elles font valoir que cette différence substantielle de traitement ne trouve aucune justification dans les travaux préparatoires de la loi du 16 juillet 1993. Elles ajoutent qu'à supposer que le législateur ait adopté les dispositions en cause par référence aux motifs qui ont présidé à l'adoption de la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, cette justification serait, pour les motifs contenus dans l'arrêt n° 149/2007, inadmissible.

A.1.5. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat considèrent ensuite que les dispositions en cause violent les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention qui, lus conjointement, proscrivent toute discrimination dans l'exercice du droit de vote et du droit de se présenter aux élections. Elles exposent que les électeurs des circonscriptions jouissant d'un nombre plus élevé de sièges voient en effet leur

choix politique traduit plus facilement que les électeurs des circonscriptions qui ont un nombre moins élevé de sièges. De même, elles estiment que les candidats de certains courants politiques se trouvent dans l'impossibilité d'être élus dans les circonscriptions ayant peu de sièges à pourvoir alors que les candidats du même courant politique peuvent être élus plus facilement dans d'autres circonscriptions.

A.1.6. Elles se réfèrent à l'arrêt *Yumak et Sadak* c. Turquie du 8 juillet 2008 de la Cour européenne des droits de l'homme, selon lequel un seuil électoral de 10 % est une atteinte déraisonnable à l'exercice des droits consacrés par l'article 3 du Premier Protocole additionnel. Elles font valoir que ce seuil est de loin dépassé en l'espèce.

A.2.1. A titre principal, le Gouvernement wallon estime que la question préjudicielle appelle une double réponse négative. Sans nier les différences de seuil électoral naturel découlant de la répartition des sièges, il en nuance les effets en rappelant l'existence de l'apparement, mécanisme compensatoire qui corrige les inégalités que le seuil électoral naturel a pu faire apparaître lors de la dévolution des sièges au niveau de l'arrondissement. Il estime qu'il faut aborder le processus électoral dans son ensemble en tenant compte, outre du nombre de sièges attribués à chaque circonscription, de la manière dont les voix sont dispersées entre les listes.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime que les conditions d'application de l'apparement, fixées par l'article 29^{sexies}, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont justifiées. Il cite à cet égard l'arrêt n° 30/2003 du 26 février 2003. Il met encore en exergue le phénomène des « voix perdues » qui aboutit à ce que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections et à ce que tous les candidats n'ont pas des chances égales d'être élu.

A.2.3. Le Gouvernement wallon souligne que la création de circonscriptions comportant toutes le même nombre de sièges serait irréaliste et impraticable, parce qu'il faudrait sans cesse en adapter les limites en fonction des mouvements de la population. En outre, il considère que les circonscriptions de petite taille présentent l'avantage de préserver la proximité entre électeurs et élus. Il estime par ailleurs qu'une modification des circonscriptions pourrait porter préjudice à la sécurité juridique, les partis, candidats et électeurs ayant appris à s'organiser sur la base du tableau de l'annexe 1, inchangé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993.

A.2.4. Le Gouvernement wallon fait valoir que la solution retenue dans l'arrêt n° 149/2007 ne peut être simplement transposée au présent litige, le principe d'égalité n'exigeant pas que la répartition des sièges s'effectue selon les mêmes modalités aux divers niveaux de pouvoirs.

A.2.5. A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour répondrait positivement à la question posée par la juridiction *a quo*, le Gouvernement wallon demande que les effets des dispositions en cause soient maintenus, un simple constat d'inconstitutionnalité étant de nature à remettre en cause les élections passées de 2014, ce qui entraînerait de graves problèmes de sécurité juridique et de stabilité politique.

A.3.1. Le Conseil des ministres expose que l'article 5 et l'annexe 1 de la loi du 16 juillet 1993 n'avaient vocation à déterminer les circonscriptions pour l'élection des Parlements des régions que de manière transitoire, dans l'attente de l'adoption par les régions d'un décret spécial déterminant les circonscriptions pour l'élection de leur Parlement. Il indique qu'en vertu de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, les régions disposent de l'autonomie constitutive, de sorte que le législateur fédéral n'est plus compétent pour régler cette matière. Il en déduit que si la Cour devait considérer que les dispositions en cause sont contraires à la Constitution, celui-ci serait dans l'impossibilité de remédier à leur inconstitutionnalité.

A.3.2. Pour le surplus, le Conseil des ministres observe que par son arrêt n° 224.490 du 22 août 2013 rejetant la demande de suspension, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions en cause n'étaient contraires ni à la Constitution, ni à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.3. A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour estimerait que la détermination des circonscriptions électorales restée d'application pour les élections du Parlement wallon depuis l'entrée en vigueur des dispositions litigieuses est contraire aux dispositions visées dans la question préjudicielle, le Conseil des ministres considère que l'inconstitutionnalité découlerait non pas des dispositions en cause, mais de l'abstention de la Région wallonne d'adopter le décret spécial nécessaire pour remplacer les dispositions transitoires de la loi du 16 juillet 1993.

A.4.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* répondent que l'arrêt n° 149/2007 de la Cour est tout à fait transposable à la situation de la Région wallonne. Elles indiquent à cet égard que le décret flamand annulé par cet arrêt prévoyait, tout comme le système en vigueur pour le Parlement wallon, une répartition des sièges en deux temps, d'abord par l'application du seuil électoral naturel et ensuite par l'apparement. Elles relèvent que l'arrêt n° 149/2007 ne tient pas compte de l'attribution éventuelle de sièges excédentaires sur la base de l'apparement. Elles font valoir en outre que l'apparement ne permet de corriger la discrimination qu'elles dénoncent que si, parmi les circonscriptions apparementées, se trouvent des circonscriptions qui comportent un nombre important de sièges. Elles indiquent à cet égard que tel n'est justement pas le cas des deux circonscriptions luxembourgeoises, qui ne comptent que, respectivement, deux et trois sièges. Elles relèvent par ailleurs qu'il existe un lien entre le seuil électoral naturel et le seuil d'apparement et que quand le premier est élevé, le second l'est également.

A.4.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* considèrent que la circonstance qu'en cas d'arrêt de violation, le Parlement wallon serait appelé à mettre fin à la discrimination ainsi que la façon dont il le ferait n'interdisent en rien à la Cour de constater celle-ci. Elles estiment que l'argument selon lequel les circonscriptions devraient être suffisamment restreintes pour s'y déplacer aisément ne peut faire obstacle au constat d'inconstitutionnalité.

A.4.3. Enfin, les parties requérantes devant le juge *a quo* observent qu'il n'est pas nécessaire d'ordonner le maintien des effets des normes en cause en cas d'annulation, puisque les dernières élections ont été validées par le Parlement et ne sont pas susceptibles d'être annulées.

A.5. Le Gouvernement wallon constate que l'argumentation des parties requérantes repose essentiellement sur l'arrêt n° 149/2007 de la Cour. Il souligne à cet égard que les réalités géographiques et démographiques de la Région wallonne ne sont en rien comparables à celles de la Région flamande. Il précise qu'en province de Luxembourg, la densité des électeurs est de 44,66/km², de sorte qu'imposer une augmentation de la taille des circonscriptions nuirait grandement au sentiment de proximité, à l'implication et à la représentation de la population.

Par ailleurs, il ne peut suivre le Conseil des ministres lorsque celui-ci affirme que les dispositions en cause n'ont qu'un caractère temporaire ou transitoire, puisqu'aucune disposition ne prévoit de période d'application limitée. Il ajoute que la compétence des Parlements régionaux pour légiférer en cette matière ne signifie pas que les normes en vigueur au moment du transfert de compétence doivent être modifiées ou abrogées par la suite.

A.6.1. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes devant le juge *a quo* confondent la notion de « seuil électoral naturel », qui n'est consacrée par aucun texte normatif, et celle de « diviseur électoral », qui est utilisée pour répartir les sièges en cas de groupement de listes au niveau provincial. Il expose que le diviseur électoral n'est pas le nombre de voix qu'un candidat doit obtenir pour être élu, mais bien le nombre de voix qu'une liste doit recueillir pour obtenir immédiatement un siège en application de la première attribution, qui a lieu au niveau de la circonscription. Il ajoute que ce que les parties requérantes appellent le « seuil électoral naturel » est purement abstrait, en ce qu'un candidat ne doit pas impérativement obtenir 33,33 % ou 50 % des voix pour être élu dans les circonscriptions d'Arlon-Bastogne-Marche-en-Famenne ou Neufchâteau-Virton, parce qu'il faut également tenir compte des résultats de chaque liste pour déterminer ce seuil. Il précise encore qu'il est particulièrement malaisé d'établir un seuil naturel par circonscription lorsque le système électoral s'accompagne du mécanisme de l'apparement. Il conteste donc l'affirmation selon laquelle les dispositions en cause créeraient des seuils électoraux qui iraient de 7,69 % à 50 % et considère dès lors que les parties requérantes n'établissent pas concrètement que les écarts entre les seuils électoraux naturels de chaque circonscription seraient disproportionnés. Il insiste sur le fait qu'il ne peut être répondu à la question préjudicielle sans tenir compte du mécanisme de l'apparement. Enfin, il indique que la différence de situation des candidats et des électeurs dans les petites ou les grandes circonscriptions ne dépend pas uniquement du nombre de sièges à pourvoir, mais également du nombre de listes qui se sont présentées et de la répartition des

voix entre ces différentes listes. Il en conclut qu'il n'est pas correct de déduire du seul fait que moins de 4 ou 5 sièges sont à répartir dans certaines circonscriptions que le système applicable au Parlement wallon serait incompatible avec le principe de la représentation proportionnelle et que le « seuil électoral naturel » serait, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

A.6.2. Au surplus, le Conseil des ministres s'interroge sur l'intérêt concret des parties requérantes devant le Conseil d'Etat à poser la question préjudicielle et estime que leur intérêt est purement théorique. Enfin, il soutient la demande, formulée à titre subsidiaire par la Région wallonne, que les effets des dispositions en cause, en cas d'annulation, soient maintenus.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 5 et l'annexe 1 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

L'article 5 de la loi précitée dispose :

« Les élections pour le Parlement wallon et le Parlement flamand se font par circonscription électorale comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux conformément au tableau figurant à l'annexe 1 de la présente loi.

La composition et le chef-lieu des cantons électoraux sont ceux définis au tableau de répartition visé à l'article 87 du Code électoral.

Les électeurs pour le Parlement sont répartis par cantons électoraux en sections de vote conformément aux articles 90 et 91, alinéas 1er à 3, du Code électoral ».

L'annexe 1 de la loi précitée contient le tableau fixant, par province, les circonscriptions électorales et leur composition. Selon ce tableau, il y a une circonscription dans la province du Brabant wallon, cinq circonscriptions dans la province de Hainaut, trois circonscriptions dans la province de Liège, deux circonscriptions dans la province de Luxembourg et deux circonscriptions dans la province de Namur.

B.2. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'elles établissent une différence de traitement entre, d'une part, les électeurs et les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges à pourvoir et, d'autre part, ceux des circonscriptions électorales qui

disposent de 4 sièges ou plus à pourvoir. La différence de traitement relevée par la juridiction *a quo* résulterait du fait que le seuil électoral naturel, soit le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège, serait beaucoup plus élevé dans les premières circonscriptions que dans les secondes.

B.3.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.2. L'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Les Hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'ajoute rien au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. Les droits d'élire et d'être élu, qui découlent notamment de l'article 3 précité, doivent, en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10 et 11 de la Constitution, être garantis sans discrimination. S'il s'agit de droits fondamentaux pour la démocratie et l'Etat de droit, ils ne sont cependant pas absolus et peuvent faire l'objet de restrictions à la condition que ces restrictions poursuivent un but légitime et soient proportionnées à ce but.

B.5. Il appartient en principe au législateur décentralisé, en vertu de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de déterminer les circonscriptions électorales en vue de l'élection des membres du Parlement régional. Toutefois, aussi

longtemps qu'il n'a pas légiféré en la matière, les dispositions en cause, adoptées par le législateur fédéral en application de l'article 63, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, demeurent applicables.

B.6.1. Selon l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, s'il y a plusieurs circonscriptions électorales, chaque circonscription compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur régional, obtenu en divisant le chiffre de la population de la région par le nombre de membres à élire directement. Les sièges restants sont attribués aux circonscriptions électorales ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

Il s'ensuit que le nombre de sièges à répartir dans une circonscription électorale dépend du chiffre de la population de cette circonscription.

B.6.2. La répartition des sièges et la désignation des élus au Parlement wallon sont réglées aux articles 29 et suivants de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Ces dispositions établissent une distinction selon qu'il est fait ou non usage du droit accordé aux candidats par l'article 28^{quater} de la même loi spéciale de se grouper avec les candidats de listes qui sont présentées dans d'autres circonscriptions électorales de la même province.

Lorsqu'il n'a pas été fait usage de ce droit, les sièges revenant à chaque circonscription sont exclusivement répartis au niveau de la circonscription conformément aux règles établies par les articles 29^{ter} et 29^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans les circonscriptions où il a été fait usage du droit de se grouper, les sièges sont d'abord répartis au niveau de la circonscription, conformément aux règles établies par l'article 29^{quinquies} de la loi spéciale du 8 août 1980. Les sièges qui ne sont pas encore attribués lors de cette première opération sont répartis, via le système de l'« apparentement », au niveau de la province, conformément à l'article 29^{sexies} de la loi spéciale du 8 août 1980. Sont seuls admis à cette répartition complémentaire, les listes ou groupes de listes qui ont

obtenu dans une circonscription au moins un nombre de voix égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral fixé en vertu de l'article 29^{quinquies}, alinéa 1er. Ce diviseur est le résultat de la division du total général des suffrages valables par le nombre de sièges à attribuer dans la circonscription.

B.7.1. A la différence de ce qui est prévu pour les élections pour la Chambre des représentants (article 62, alinéa 2, de la Constitution), la Constitution ne précise pas, pour les élections des Parlements régionaux, qu'elles 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, est cependant affirmé à l'article 29, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et il découle des dispositions qui suivent cet article.

B.7.2. Même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues ». Il s'ensuit que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections et que tout candidat n'a pas des chances égales d'être élu.

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.7.3. La Cour européenne des droits de l'homme considère que les Etats jouissent « d'une ample marge d'appréciation quand il s'agit de déterminer le mode de scrutin au travers duquel la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif est assurée » et que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention « n'engendre aucune ' obligation d'introduire un système déterminé ' tel que la proportionnelle ou le vote majoritaire à un ou à deux tours » (CEDH, 8 juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, § 110).

S'agissant du niveau fixé par les seuils électoraux, la Cour européenne relève que la Commission des droits de l'homme a admis que « même ' un système fixant un seuil relativement élevé ' [relevait] de l'ample marge d'appréciation accordée aux Etats en la matière » (*ibid.*, § 113).

B.8. En ce qui concerne le choix des règles déterminant quel est le poids des votes exprimés dans le résultat des élections, la Cour ne dispose pas de la liberté d'appréciation du législateur.

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

B.9.1. Lorsqu'il opte pour un système électoral basé sur de petites circonscriptions électorales, le législateur doit prendre en considération 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 électoral naturel est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription électorale, ce qui dépend, comme il est dit en B.6.1, du chiffre de la population de cette circonscription électorale. La hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir et donc aussi au chiffre de la population de la circonscription électorale.

B.9.2. Il apparaît de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, qui fait l'objet du recours pendant devant la juridiction *a quo*, que l'annexe 1 à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 implique des différences considérables quant au nombre de sièges à pourvoir dans les circonscriptions électorales et les provinces.

Etant donné que la hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir, ces différences donnent également lieu à des différences considérables quant au seuil électoral naturel et quant au seuil d'apparement, selon la circonscription électorale et la province.

B.10.1. Les développements relatifs à la proposition de loi contenant les dispositions en cause font apparaître que le législateur fédéral a repris, pour les élections des Parlements des entités fédérées, les circonscriptions électorales qui étaient fixées à l'époque par le Code électoral :

« Cette disposition [...] prévoit que les élections pour [les conseils communautaires et régionaux] se font par circonscriptions électorales comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux, conformément au tableau annexé à la proposition.

La composition et le chef-lieu de ces cantons sont ceux définis au tableau de répartition annexé à l'article 87 du Code électoral, tel qu'il est modifié par l'article 47 de la présente proposition » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 15).

B.10.2. La répartition en circonscriptions électorales en cause trouve son origine dans la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives. Il peut être déduit des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a pris en considération, d'une part, les intérêts locaux et, d'autre part, le caractère historique de la délimitation des circonscriptions :

« Un membre n'est pas partisan des circonscriptions provinciales, qui rencontreraient une vive opposition; il faut conserver une certaine représentation des intérêts locaux. [...] Quant aux circonscriptions, le collège unique serait inconstitutionnel. Le collège provincial est admissible, mais il y a en faveur des circonscriptions actuelles un souvenir historique qui a sa valeur » (Rapport fait à la Chambre des représentants au nom de la section centrale par M. De Jaer, *Pasin.*, 1899, n° 509, p. 403).

B.10.3. Le Gouvernement wallon fait valoir que le maintien de circonscriptions électorales de taille inférieure à celle des provinces poursuit l'objectif de favoriser le contact entre les électeurs et les candidats et qu'il est justifié par le fait que les partis, les candidats et les électeurs ont appris à s'organiser et à se connaître sur la base de ce découpage territorial en circonscriptions, inchangé depuis plusieurs décennies.

B.11.1. Bien que le législateur puisse choisir, pour les motifs mentionnés en B.10.2 et en B.10.3, d'organiser les élections pour les Parlements régionaux sur la base de circonscriptions électorales, il doit prendre en considération les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de ce choix.

L'objectif consistant à favoriser la proximité des électeurs et des candidats et la volonté de maintenir un système auquel les uns et les autres sont habitués ne peuvent justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent dans des limites raisonnables.

B.11.2. Les parties requérantes font valoir que les dispositions en cause donnent lieu à des disparités considérables quant à la hauteur des seuils électoraux naturels à atteindre pour chaque circonscription, qui varieraient de 7,69 % à 50 %. Il est exact, comme le fait valoir le Conseil des ministres, que ces pourcentages, qui expriment le rapport entre le nombre de votes exprimés et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription et non le rapport entre le nombre de votes exprimés et le nombre de voix devant être obtenu pour gagner un siège, devraient être nuancés. En effet, l'application du système de calcul de la répartition des sièges entre les listes, dit « système D'Hondt », ne permet pas de déterminer, *a priori* et indépendamment du résultat concret des élections, le nombre de voix devant être obtenu par une liste pour l'obtention d'un siège. Il n'en demeure pas moins que des écarts importants entre les seuils électoraux naturels à atteindre ne peuvent manquer d'apparaître lorsque le nombre de sièges à pourvoir par circonscription varie de 2 à 13.

B.12.1. Bien que chaque répartition en circonscriptions électorales mène à des différences quant au seuil électoral naturel, les différences découlant des dispositions en cause ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables.

B.12.2. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, s'il peut être admis qu'une circonscription électorale où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la représentation proportionnelle, tel n'est pas le cas pour les circonscriptions où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral est, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

B.12.3. Enfin, s'il est certes exact que la possibilité de faire usage du droit de se grouper et de mettre en œuvre le mécanisme de l'apparement a pour effet, en pratique, de diminuer le seuil électoral naturel, cette possibilité ne saurait suffire à corriger la discrimination constatée dès lors, d'une part, que la mise en œuvre de ce mécanisme ne peut avoir lieu que

pour les listes qui font une déclaration préalable de groupement et, d'autre part, que l'apparement n'est ouvert qu'aux listes qui ont obtenu dans une circonscription au moins un nombre de voix égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral, celui-ci étant directement fonction du nombre de sièges à répartir dans la circonscription.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.14. La Région wallonne demande à la Cour, à titre subsidiaire, de maintenir les effets des dispositions déclarées inconstitutionnelles. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel et n'est ordonné que lorsque la Cour juge que le constat d'inconstitutionnalité implique pour l'ordre juridique une perturbation disproportionnée. En l'espèce, l'éventuelle perturbation serait la conséquence de l'annulation de l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat. Il appartiendra à celui-ci de juger si, le cas échéant, l'annulation de l'acte attaqué devant lui entraîne une telle perturbation et si ses effets doivent être maintenus.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5 et l'annexe 1 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 26 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels