

## Le seuil électoral au seuil de l'égalité

Note sous l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007 de la Cour constitutionnelle

Frédéric BOUHON

Assistant à la Faculté de Droit de Liège

1 – Dans les manuels de droit public, les auteurs opposent généralement le scrutin majoritaire au scrutin proportionnel<sup>1</sup>. Le premier repose le plus souvent sur un découpage du territoire en petites circonscriptions au sein desquelles est élu le candidat – ou la liste de candidats – qui a obtenu le plus grand nombre de voix<sup>2</sup>. La mise en œuvre d'un scrutin proportionnel requiert en revanche que *plusieurs* sièges soient attribués à *chaque* circonscription. En effet, l'objectif d'un tel système électoral est de tendre vers une représentation fidèle du corps électoral dans les assemblées. Pour ce faire, les sièges attachés à une circonscription sont répartis entre les listes et les candidats en proportion des voix émises par les électeurs de cette circonscription. Un tel mécanisme n'a évidemment de sens que si le nombre de mandats de représentant dépasse l'unité dans chaque circonscription. Ainsi, la doctrine s'accorde pour affirmer qu'au moins deux sièges doivent être attribués à chaque circonscription<sup>3</sup>. En 1994, la Cour d'arbitrage (aujourd'hui Cour constitutionnelle) a elle aussi estimé que « le principe de la représentation proportionnelle inscrit à l'article 62 de la Constitution s'oppose à ce qu'on ne puisse élire qu'un seul député dans une circonscription électorale déterminée »<sup>4</sup>.

Ce minimum, imposé par la logique et le but du scrutin proportionnel, est-il satisfaisant ? Sans doute convient-il d'ajouter que la photographie du corps électoral est d'autant plus nette que le nombre de sièges en jeu dans une circonscription est élevé. Lorsque les mandats à pourvoir sont nombreux, le résultat des élections forme une image en haute résolution de la volonté des électeurs, alors que, si peu de sièges sont attribués à une circonscription, le scrutin ne produit qu'un reflet approximatif du corps électoral. Dans cette seconde situation, un candidat ou un parti doit recevoir une large part des votes émis par les électeurs pour obtenir un siège. Il est alors possible et fréquent que, malgré un score honorable en termes de voix, le résultat soit nul en

---

<sup>1</sup> Une abondante doctrine décrit et théorise le fonctionnement des ces deux systèmes électoraux et de leurs diverses variantes. Voy. not. A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, p. 139-141 ; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles & Paris, Bruylant & L.G.D.J., 2000, p. 444 et s. ; P. DELWIT & J.-M. DE WAELE, « Modes de scrutin et sociétés », in X., *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 9-18 ; A.-P. FROGNIER, « Les systèmes électoraux : types et effets politiques », *A.P.T.*, 1998, p. 6-11 ; P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2006 ; J. SOHIER, « Le système électoral : scrutin majoritaire / représentation proportionnelle / systèmes mixtes / seuil électoral », in X., *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 345-360, ici pp. 345-346.

<sup>2</sup> Lorsqu'un seul représentant est élu par circonscription, on parle de scrutin majoritaire uninominal. Lorsque plusieurs représentants sont élus dans une même circonscription, on qualifie le système de scrutin majoritaire plurinominal ou « de liste ». Jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le Royaume de Belgique a connu le scrutin majoritaire à la fois uninominal et plurinominal : dans certaines circonscriptions, plusieurs mandats pouvaient être brigués, tandis que dans d'autres, un seul était disponible. Voy. not. J. VELU, *Droit public*, tome premier, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 466-467. La loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives (*Moniteur belge*, 30 décembre) a introduit le scrutin proportionnel dans le paysage politique belge. En 1920, le principe a acquis le rang de règle constitutionnelle à l'occasion de la révision des articles 48 et 56 (actuellement 62 et 68) de la Constitution (Voy. révision de la Constitution du 15 novembre 1920, *Moniteur belge*, 3 décembre). Pour une étude contemporaine du contexte dans lequel a été instauré la représentation proportionnelle, voy. L. DUPRIEZ, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois & arrêts, 1901, pp. 157-212. Quant aux implications politiques de cette modification substantielle du système électoral, voy. not. J. BEAUFAYS, *La représentation proportionnelle en Belgique*, *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 32 (1985), pp. 51-66.

<sup>3</sup> Voy. not. F. DEHOUSSE, *Introduction au droit public*, 2<sup>ème</sup> édition, Liège, Éditions Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1998, pp. 187-188 ; F. DELPEREE, *op. cit.*, p. 448 ; D. NOHLEN, « Panorama des proportionnelles », *Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 32 (1985), p. 31 ; *Avis du comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique*, *Doc. Parl.*, Ch. Rep., DOC 50-1421/001, pp 19-20.

<sup>4</sup> C.A., arrêt n° 90/94 du 22 décembre 1994, B. 3.4., al. 2.

termes de sièges. Se pose donc la question de savoir s'il ne faut pas plus de deux sièges par circonscription pour que le scrutin proportionnel atteigne véritablement ses objectifs.

Dans son arrêt n° 149/2007<sup>5</sup>, la Cour constitutionnelle prend position dans ce débat. Nous parcourons d'abord brièvement la jurisprudence antérieure de la Cour afin de synthétiser les positions qu'elle a précédemment adoptées à propos de la représentation proportionnelle (n°s 2 à 4). Partant de ce contexte, nous tacherons de mettre en exergue l'apport de l'arrêt n° 149/2007 (n°s 5 à 7) avant de chercher à savoir si l'enseignement de la Cour peut éventuellement être étendu à des situations analogues (n°s 8 à 10).

## La représentation proportionnelle dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

2 – Avant d'entrer dans l'examen de l'arrêt n° 149/2007, il nous semble opportun de passer en revue la jurisprudence de la Cour afin de relever les arrêts rendus antérieurement sur des questions relatives au scrutin proportionnel et à sa mise en œuvre. Bien qu'elle ne soit pas directement compétente pour vérifier le respect des articles 62, al. 2, et 68, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution – dispositions qui imposent le recours au système de la représentation proportionnelle pour l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat – la Cour prend en compte les principes de ce mode de scrutin. Nous allons voir qu'elle a toutefois entériné des limitations à son fonctionnement.

Ces restrictions résident notamment dans l'existence de seuils électoraux. À cet égard, il convient de distinguer le seuil électoral *légal* du seuil électoral *naturel*<sup>6</sup>. Le premier consiste en un pourcentage de voix expressément fixé par une norme juridique ; si une liste n'obtient pas au moins cette part du total des votes valablement exprimés – soit au niveau national, soit au niveau d'une circonscription – elle n'est pas admise à la répartition des sièges, quel que soit le nombre de ceux-ci. Le seuil électoral naturel, bien qu'il soit également la conséquence d'une norme juridique, ne résulte qu'indirectement de celle-ci. Toute disposition qui a pour objet de diviser le territoire en circonscriptions électorales et d'attribuer un nombre de mandats déterminé à chacune d'elles, a un impact sur la quantité de voix qu'une liste ou un candidat doit recevoir pour obtenir un siège au sein de l'assemblée. Ainsi que nous l'avons déjà relevé dans notre introduction, le taux du seuil électoral naturel d'une circonscription donnée est inversement proportionnel au nombre de sièges attribués à celle-ci<sup>7</sup>. Autrement dit, plus la magnitude augmente et plus un système proportionnel devient effectivement proportionnel<sup>8</sup>.

Il s'impose toutefois de relativiser cette affirmation. L'application du système créé par le professeur gantois Victor D'HONDT, en vigueur pour les opérations électorales belges sauf celles du niveau communal<sup>9</sup>, ne permet pas de calculer abstraitement le taux du « seuil naturel » d'une circonscription. L'opération mathématique qui consiste à diviser cent par le nombre de sièges offre un indice de ce taux mais pas un résultat précis. En effet, si le nombre de sièges attribués à chaque circonscription est un facteur de variation prépondérant, la manière dont les voix sont dispersées entre les listes a elle aussi un impact. Cela signifie que dans une circonscription donnée, le « seuil naturel » ne peut être déterminé qu'en connaissance des résultats de chaque liste<sup>10</sup>. La Cour

<sup>5</sup> C. Const., n° 149/2007 du 5 décembre 2007.

<sup>6</sup> Pour ce dernier, on parle également de seuil électoral *informel*.

<sup>7</sup> Voy. not. J. SOHIER, *op. cit.*, ici p. 354-360.

<sup>8</sup> P. MARTIN, *op. cit.*, p. 85.

<sup>9</sup> Voy. les articles 167 et 168 du Code électoral pour l'élection des Chambres législatives.

<sup>10</sup> Ainsi, dans une circonscription où cinq sièges sont en jeu, une liste A qui obtient 15% des voix gagnera un siège si les listes B, C et D réalisent des scores moyens, par exemple, 40%, 35% et 10% (exemple 1). Avec la même part de l'électorat en sa faveur, elle n'obtiendra aucun siège si une puissante liste B reçoit 85% des voix (exemple 2). Dans une hypothèse extrême, cette liste A pourrait acquérir les cinq sièges de la circonscription : si elle fait face à une multitude de listes faibles qui n'obtiennent aucune 3% des voix (exemple 3). On voit donc que le taux du seuil électoral dépend aussi des résultats respectifs des listes en concours. Les tableaux ci-

constitutionnelle, nous le verrons, raisonne essentiellement sur base du premier facteur – le nombre de sièges par circonscription – et semble ignorer le second – les résultats électoraux de chaque liste.

3 – La Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion d'examiner des mécanismes de seuils électoraux. Dans son arrêt n°30/2003<sup>11</sup>, rendu sur demande en suspension, elle se penche sur le seuil électoral – légal – de cinq pour cent instauré par l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière électorale<sup>12</sup>. Cette disposition introduit dans le Code électoral un article 165bis en vertu duquel, lors de l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat, seules les listes qui ont obtenu au moins cinq pour cent du total général des votes valablement exprimés dans une circonscription électorale – ou dans un collège électoral<sup>13</sup> – sont admises à la répartition des sièges attribués à cette circonscription – ou à ce collège électoral<sup>14</sup>. La Cour reconnaît que le système engendre certains inconvénients : « un seuil électoral rend l'obtention d'un siège plus difficile pour les petits partis. Les grands partis peuvent de ce fait obtenir un plus grand nombre de sièges que s'il n'existait pas de seuil électoral »<sup>15</sup>. Elle prend cependant en compte la justification avancée par les auteurs de la loi, selon lesquels « le seuil électoral tend (...) à combattre une plus grande fragmentation du paysage politique »<sup>16</sup>. Selon la Cour, les articles 62 et 68 de la Constitution « n'interdisent pas au législateur d'apporter au système de la représentation proportionnelle des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques »<sup>17</sup>. En l'espèce, la Cour constitutionnelle conclut que « la mesure attaquée ne semble pas pouvoir être considérée comme une limitation disproportionnée du régime de la représentation proportionnelle »<sup>18</sup>. Cette position est confirmée, quelques mois plus tard, dans l'arrêt d'annulation rendu dans la même affaire<sup>19 20</sup>.

dessous montrent la répartition des sièges dans les trois hypothèses décrites (x représente la part des voix obtenue par chaque liste ; les nombres en gras correspondent aux plus forts quotients et donc aux sièges dévolus).

Exemple 1 :

	A	B	C	D
x	<b>15</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	10
x/2	7,5	<b>20</b>	<b>17,5</b>	5
x/3	5	13,3	11,6	3,3
x/4	3,6	10	8,3	2,5
x/5	3	8	7	2

Exemple 2 :

	A	B
x	15	<b>85</b>
x/2	7,5	<b>42,5</b>
x/3	5	<b>28,3</b>
x/4	3,6	<b>21,6</b>
x/5	3	<b>17</b>

Exemple 3 :

	A	B	C	D	...Z
x	<b>15</b>	2,5	2	1,5	< 3
x/2	<b>7,5</b>	1,2	1	0,7	...
x/3	<b>5</b>	0,8	0,6	0,5	...
x/4	<b>3,6</b>	0,6	0,5	0,4	...
x/5	<b>3</b>	0,5	0,4	0,3	...

<sup>11</sup> C.A., n° 30/2003 du 26 février 2003. À propos de cet arrêt, voy. G. GEUDENS, « Arbitragehof schorst 'Brabants' compromis kieshervorming », *Juristenkrant*, 2003, n° 65, p. 16 ; C. MERTES, « Suspension en matière électorale », *Journal du juriste*, 2003, liv. 20, p. 13 ; G. ROSOUX, « Leçons de l'éphémère. La Cour d'arbitrage et le « renouveau » électoral – La Cour d'arbitrage et la suspension », *R.B.D.C.*, 2003, p. 13-68 ; H. VUYE, CH. DESMECHT ET K. STANGHERLIN, « La réforme électorale devant la Cour d'arbitrage : trois petits tours et puis s'en va... », *J.L.M.B.*, 2003, p. 470 et s.

<sup>12</sup> *Moniteur belge*, 10 janvier 2003.

<sup>13</sup> La règle évoquée se base sur le découpage en onze circonscriptions en ce qui concerne la Chambre des représentants, tandis qu'elle se réfère aux deux collèges électoraux pour l'élection des sénateurs visés à l'article 67, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de la Constitution.

<sup>14</sup> Pour une critique de cette règle, voy. G. GEUDENS, « Waaron de kiesdrempel toch disproportioneel is », *Juristenkrant*, 2004, liv. 88, p. 2.

<sup>15</sup> C.A., n°30/2003 du 26 février 2003, B. 22.6.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> C.A., n°30/2003 du 26 février 2003, B. 22.4.

<sup>18</sup> C.A., n°30/2003 du 26 février 2003, B. 22.8. La Cour suspend toutefois l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière électorale en ce qu'il s'applique aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, pour l'élection de la Chambre des représentants. Nous n'entrons pas ici dans l'étude des effets de cette suspension partielle et renvoyons notamment aux arrêts nos 46/2003, 47/2003 et 48/2003, tous trois rendus le 10 avril 2003.

<sup>19</sup> « La mesure attaquée ne peut être considérée comme une limitation disproportionnée du régime de la représentation proportionnelle ». Voy. C.A., arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, B. 17 à B. 20.2. Conservant l'optique qui était la sienne lors de l'arrêt de suspension, la Cour annule l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière électorale en ce qu'il s'applique aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, pour l'élection de la Chambre des représentants. L'article 16 fait partie d'un ensemble de textes relatifs à la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Selon la Cour, ces dispositions sont indissolublement liées. L'annulation s'explique par la volonté de la Cour de mettre globalement en cause les règles qui régissent cette circonscription, elle ne vise en revanche pas directement le seuil électoral légal. À propos de cet arrêt, qui embrasse une matière bien plus large que celle exposée ici, voy. J.-C. SCHOLSEM, « Des « principes » et de l'usure du temps », *J.L.M.B.*, 2003, p. 1165-1176.

Dans une jurisprudence plus récente<sup>21</sup>, la Cour constitutionnelle rejette les demandes en suspension et les recours en annulation des dispositions qui instaurent un seuil électoral (de cinq pour cent également) pour l'élection des membres du Parlement wallon, du Parlement flamand et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>22</sup>. Après avoir souligné qu'« un seuil électoral, fût-il élevé, ne constitue qu'une modalité ou un critère de modulation du système de représentation proportionnelle »<sup>23</sup>, la Cour juge que la différence de traitement entre petits et grands partis que peut engendrer ce mécanisme « ne constitue cependant pas une discrimination résultant de l'instauration d'un seuil électoral légal, mais une conséquence du choix des électeurs »<sup>24</sup>. Le souci d'harmoniser la législation en référence au seuil électoral introduit précédemment dans le cadre de l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat est aussi pris en compte dans le raisonnement<sup>25</sup>. En ce qui concerne l'élection des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en particulier, la Cour estime que la taille différente des deux groupes linguistiques au sein de cette assemblée (dix-sept membres néerlandophones et septante-deux membres francophones) n'empêche pas le législateur spécial de soumettre l'élection des membres de ces deux groupes linguistiques à un même seuil électoral légal<sup>26</sup>.

Plus généralement, la Cour constitutionnelle rappelle régulièrement qu'« aucune disposition de droit international ou de droit interne n'interdit au législateur qui a choisi un système de représentation proportionnelle d'y apporter des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques »<sup>27</sup>. La Cour vise notamment l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce dernier texte n'impose pas l'organisation d'élections selon le mode proportionnel, auquel seuls certains États membres du Conseil de l'Europe ont recours. On notera au passage que la Cour de Strasbourg a jugé que le seuil électoral de dix pour cent fixé par la législation turque ne viole pas l'article 3 du premier Protocole additionnel<sup>28</sup>.

4 – Deux enseignements principaux ressortent de la jurisprudence évoquée dans les lignes précédentes. D'une part, la Cour constitutionnelle reconnaît en la matière une large marge de manœuvre aux législateurs compétents ; les seuils électoraux légaux ne constituent selon elle que des modalités raisonnables apportées au système de représentation proportionnelle. D'autre part, dans l'exercice de son contrôle marginal, la Haute juridiction a fixé des balises : plus d'un siège doit être attribué à chaque circonscription – ce qui revient à dire que le « seuil électoral naturel » ne

<sup>20</sup> La Cour constitutionnelle aura encore à examiner l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 dans son arrêt n° 22/2004 du 4 février 2004. Cette fois, les requérants estiment que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que la disposition attaquée, après sa suspension et son annulation partielles (voy. les arrêts n°s 30/2003 et 73/2003 précités), instaure une différence de traitement entre les électeurs et candidats des circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, dans lesquelles il n'existe pas de seuil électoral (puisque la disposition est annulée en ce qu'elle s'applique à ces circonscriptions), et les électeurs et candidats des autres circonscriptions électorales, dans lesquelles ce seuil électoral existe. Si la décision de la Cour nous intéresse peu – elle rejette le recours parce qu'il a pour véritable objet les effets d'arrêts précédents plutôt que la loi –, on remarque que l'argument principal invoqué par les parties est semblable au moyen soulevé dans l'arrêt n°149/2007 qui fait l'objet de la présente note. Voy. *infra*, n° 5.

<sup>21</sup> Voy. C.A., n° 96/2004 du 26 mai 2004 ; C.A., n° 103/2004 du 9 juin 2004 ; C.A., n° 78/2005 du 27 avril 2005.

<sup>22</sup> Voy. les articles 6, 7, 8 et 18 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale (*Moniteur belge*, 26 mars). Les principales modifications sont introduites dans l'article 29<sup>ter</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et dans l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

<sup>23</sup> C.A., n° 96/2004 du 26 mai 2004, B. 11.1, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>24</sup> C.A., n° 96/2004 du 26 mai 2004, B. 11.2, al. 2. Nous verrons que la Cour reverra sa position dans l'arrêt n° 149/2007.

<sup>25</sup> L'avis de la section législation du Conseil d'État semble avoir convaincu la Cour constitutionnelle en ce sens : voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0584/001, p. 9.

<sup>26</sup> C.A., n° 96/2004 du 26 mai 2004, B. 12.1 à B. 13 ; C.A., n° 103/2004 du 9 juin 2004, B. 9.4 ; C.A., n° 78/2005 du 27 avril 2005, B. 22.1 à B. 22.4. Les requérants estimaient que la fixation d'un seuil électoral légal n'avait pas d'impact pour les candidats néerlandophones, soumis à un seuil électoral naturel supérieur à cinq pour cent, alors que la même règle changeait fortement les données pour les candidats francophones, soumis à un seuil électoral naturel très faible.

<sup>27</sup> C.A., n° 96/2004 du 26 mai 2004, B. 9.4 ; C.A., n° 103/2004 du 9 juin 2004, B. 8.4 ; C.A., n° 78/2005 du 27 avril 2005, B. 11.3.

<sup>28</sup> La Cour a estimé ce seuil relativement élevé mais a jugé que la Turquie n'avait pas excédé sa marge d'appréciation au regard des dispositions pertinentes de la Convention. Voy. Cour eur. D.H., arrêt du 30 janvier 2007, *Yumak et Sadak c. Turquie*.

peut être illimité<sup>29</sup> –, mais un seuil électoral légal de cinq pour cent est compatible avec les objectifs de la représentation proportionnelle. C'est avec ces idées à l'esprit qu'il convient d'aborder l'analyse de l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007.

### L'inconstitutionnalité d'un seuil électoral naturel relevée par la Cour

5 – La loi spéciale du 13 juillet 2001 offre aux Régions des compétences en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés<sup>30</sup>. Cette attribution permet notamment au législateur décentralisé de modifier les limites et l'étendue des circonscriptions utilisées pour les élections provinciales. La division du territoire flamand en districts et en arrondissements<sup>31</sup> pour l'élection des Conseils provinciaux ainsi que la répartition des sièges entre ces circonscriptions constituent des enjeux politiques évidents et engendrent de vigoureuses contestations. Le décret provincial du 9 décembre 2005<sup>32</sup> adopté par la Région flamande avait déjà été attaqué sur ce point avant les élections d'octobre 2006, mais en vain<sup>33</sup>. L'adoption du décret du 2 juin 2006 modifiant ce décret provincial<sup>34</sup> a toutefois donné de nouveaux grains à moudre aux détracteurs des effets de ce découpage électoral. Jusqu'alors, la division du territoire en circonscriptions se fondait juridiquement sur une annexe du Code électoral, c'est-à-dire sur une loi fédérale. Dans un souci de transparence<sup>35</sup>, le législateur flamand a repris intégralement la substance de cette norme dans le décret précité : cette opération n'a nullement modifié le découpage électoral préexistant, mais a créé l'occasion d'attaquer celui-ci directement devant la Cour constitutionnelle<sup>36</sup>.

En application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du décret provincial, le Gouvernement flamand répartit les sièges à pourvoir entre les districts électoraux avant chaque renouvellement des Conseils provinciaux<sup>37</sup>. Quand il effectue cette démarche, le Gouvernement n'a aucun pouvoir discrétionnaire, n'effectuant qu'une opération mathématique : chaque district compte autant de conseillers que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur provincial, obtenu en divisant le chiffre de la population de la province par le nombre total de sièges à conférer, les sièges restants étant attribués aux districts ayant le plus grand excédent de population non encore représenté<sup>38</sup>.

---

<sup>29</sup> Voy. C.A., n° 90/94 du 22 décembre 1994, précité.

<sup>30</sup> Voy. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

<sup>31</sup> Les élections provinciales sont organisées sur bases de districts, qui constituent des divisions territoriales des arrondissements administratifs. L'article 15 de la loi électorale provinciale du 19 octobre 1921 permet aux candidats d'un district de se regrouper avec des candidats de listes qui sont présentées dans d'autres districts du même arrondissement. Les sièges sont d'abord répartis au niveau du district. Les sièges qui ne sont pas encore attribués lors cette première répartition sont répartis, via le système de l'*apparentement*, au niveau de l'arrondissement administratif. Sont admises à cette répartition supplémentaire, les seules listes qui ont obtenu dans au moins un district un nombre de voix au moins égal à 66 pour cent du diviseur électoral, fixé conformément à l'article 20, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi électorale provinciale.

<sup>32</sup> *Moniteur belge*, 29 décembre.

<sup>33</sup> Dans son arrêt n° 90/2006 du 24 mai 2006, la Cour constitutionnelle a rejeté les prétentions des requérants parce qu'ils n'avaient pas attaqué les dispositions adéquates (Voy. en particulier les considérants B. 36 à B. 41). C'est la même conclusion qui s'impose à la Cour dans l'arrêt n° 133/2006 du 28 juillet 2006 (Voy. en particulier les considérants B. 22 à B. 27).

<sup>34</sup> Décret modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005, *Moniteur belge*, 30 juin.

<sup>35</sup> Voy. *Parl.St., V/L.Parl.* 2005-2006, n° 815/1, p. 3.

<sup>36</sup> La Cour juge que « le fait que le législateur décentralisé reprenne, pour la Région flamande, des règles législatives existantes ne prive pas les parties requérantes de leur intérêt puisque c'est précisément le maintien de la situation juridique antérieure qui fait l'objet de leur critique ». Voy. C. Const., arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, B. 7.2, al. 1<sup>er</sup>. La Cour s'estime aussi compétente pour contrôler une législation nouvelle qui reprend une disposition ancienne adoptée par le même législateur. Voy. C.A., arrêt n° 57/95 du 12 juillet 1995, B. 2.2., al. 3 ; C.A., arrêt n° 43/96 du 2 juillet 1996, B. 2, al. 2 ; C.A., arrêt n° 37/98 du 1<sup>er</sup> avril 1998, B. 2.2 ; C.A. arrêt n° 107/98 du 31 octobre 1998, B. 1.3 ; C.A., arrêt n° 184/2006 du 29 novembre 2006, B. 5.1. En revanche, la Cour décline sa compétence lorsqu'on soumet à son contrôle une coordination ou une renumérotation d'une législation antérieure. Voy. C.A., arrêt n° 81/93 du 1<sup>er</sup> décembre 1993, B. 3.1. ; C.A., arrêt n° 70/2006 du 3 mai 2006. La distinction opérée par la Cour entre ces deux catégories (législation nouvelle et coordination) nous semble poser des difficultés d'application.

<sup>37</sup> Voy. l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2006 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux (*Moniteur belge*, 16 juin) en ce qui concerne les élections du 8 octobre 2006.

<sup>38</sup> Voy. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du décret provincial flamand.

De la carte électorale établie par le décret, il appert que la population varie considérablement d'une circonscription à l'autre. Ceci implique de fortes disparités en terme de sièges attribués à ces circonscriptions par le Gouvernement en application de la formule évoquée précédemment. Ainsi, seuls deux sièges sont attribués à la plus petite<sup>39</sup>, alors que vingt-quatre mandats peuvent être brigüés dans les plus grandes<sup>40</sup>. Face à ce constat, le parti « Groen! » estime que les circonscriptions de faible dimension sont défavorables aux petits partis, car le « seuil électoral naturel » y est très élevé, et empêche ces formations politiques d'acquérir le moindre mandat, malgré des résultats relativement favorables, résultats qui leur permettraient par ailleurs d'obtenir un siège dans d'autres circonscriptions.

Selon ce parti politique, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que les candidats et les électeurs sont discriminés en fonction du district au sein duquel ils participent aux élections provinciales<sup>41</sup>. C'est sur ce motif qu'un recours en annulation du décret de la Région flamande du 2 juin 2006 est introduit devant la Cour constitutionnelle.

Si la Constitution n'exige pas l'instauration du scrutin proportionnel pour l'élection des membres des Conseils provinciaux – contrairement à ce qui vaut pour la Chambre des représentants et le Sénat –, la mise en œuvre d'un tel système est imposée par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, al. 1<sup>er</sup>, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles<sup>42</sup>. Fidèle à sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle rappelle qu'elle n'opère qu'un contrôle marginal des limitations instaurées par le législateur au principe de la représentation proportionnelle<sup>43</sup>. Première étape cruciale dans le raisonnement de la Cour : elle affirme que lorsque le législateur décrète « opte pour un système électoral basé sur de petites circonscriptions électorales, il 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 »<sup>44</sup>. Selon le Gouvernement flamand, le découpage électoral, tel qu'il est contesté, est inspiré par des réalités administratives et socio-économiques<sup>45</sup> qui permettent de considérer chaque district comme une entité distincte. La Cour estime toutefois que ces considérations ne peuvent « justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découle de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent dans des limites raisonnables »<sup>46</sup>. L'examen de la répartition des sièges consacrée par le décret flamand du 2 juin 2006 et l'arrêté qui exécute cette norme amène la Cour à juger qu'en l'espèce, tel n'est pas le cas. Apportant un enseignement fondamental dans le débat dont nous faisons état au début du présent commentaire, la Cour déclare que le système de la représentation proportionnelle « ne peut être appliqué utilement que si, dans les circonscriptions électorales, un nombre minimum de représentants peuvent être élus »<sup>47</sup>. Loin de se contenter du principe énoncé dans l'arrêt n° 90/94 précité – selon lequel plus d'un siège doit être attribué à chaque circonscription – la Cour estime, dans l'arrêt n° 149/2007, « qu'un district électoral où *quatre* mandats sont à répartir est compatible avec le système de la 'représentation proportionnelle' utilisé aux élections provinciales »<sup>48</sup>, mais que « 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 »<sup>49</sup>.

<sup>39</sup> Il s'agit du district électoral de Poperinge, dans l'arrondissement d'Ypres.

<sup>40</sup> Ceci est le cas des districts électoraux d'Anvers et de Hal.

<sup>41</sup> Les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 de cette Convention. La Cour écarte toutefois l'application de ces deux dernières dispositions dès le début de son raisonnement. Voy. les considérants B. 11.1 à B. 11.4.

<sup>42</sup> En vertu de cette disposition, les Régions peuvent toutefois, par décret spécial, décider de modifier la réglementation en la matière dans un sens moins proportionnel.

<sup>43</sup> C. const., n° 149/2007 du 5 décembre 2007, B. 16.

<sup>44</sup> C. const., n° 149/2007 du 5 décembre 2007, B. 17, al. 2.

<sup>45</sup> Nous reviendrons sur les arguments du Gouvernement flamand pour justifier le découpage électoral. Voy. *infra*, n° 8.

<sup>46</sup> C. const., n° 149/2007 du 5 décembre 2007, B. 24.1, al. 2.

<sup>47</sup> C. const., n° 149/2007 du 5 décembre 2007, B. 24.4.

<sup>48</sup> C. const., n° 149/2007 du 5 décembre 2007, B. 24.7. C'est nous qui soulignons.

<sup>49</sup> *Ibidem*. C'est nous qui soulignons.

Nous sommes quelque peu étonné de la faible attention que la Cour porte dans son arrêt à la question de l'apparement, alors qu'elle l'avait abordée dans son raisonnement<sup>50</sup>. La difficulté pour acquérir un siège dans un petit district peut en effet être partiellement<sup>51</sup> compensée par le système de l'apparement lorsque ce district est lui-même compris dans un arrondissement relativement large. Selon nous, la situation d'un candidat ou d'un électeur qui participe aux élections provinciales dans un district restreint, mais qui peut espérer bénéficier des effets de l'apparement parce que, au niveau de l'arrondissement, de nombreux sièges sont en jeu, n'est pas identique à la situation d'un candidat ou d'un électeur inscrit dans une petite circonscription et qui, par ailleurs, a peu d'espoir de profiter de l'apparement parce qu'un nombre relativement faible de mandats est attribué à son arrondissement. Or, la Cour ne semble tenir compte que de la taille des districts électoraux, *sans distinguer en fonction de la dimension de l'arrondissement dans lequel ils se situent*.

Pour le reste, le raisonnement de la Cour a des conséquences très claires : l'actuel découpage du territoire flamand en districts électoraux viole la Constitution et les dispositions décrétales sur lesquelles il repose – principalement l'annexe du décret du 2 juin 2006 – sont annulées. Consciente des enjeux politiques, la Cour constitutionnelle maintient les effets du décret pour les élections provinciales organisées antérieurement à son arrêt, notamment celles du 8 octobre 2006. La Région devra toutefois réorganiser sa carte électorale pour la tenue du prochain scrutin programmé en 2012<sup>52</sup>. Concrètement, trois circonscriptions sont concernées : il s'agit des districts de Herck-la-Ville et Audenarde, dans lesquels trois sièges sont à pourvoir, ainsi que celui de Poperinge, où deux mandats peuvent être brigués. Afin de se conformer aux enseignements de la Cour constitutionnelle, le législateur flamand devra veiller à ce que quatre sièges au moins soient attribués à chaque circonscription. Si le remodelage des circonscriptions ne reçoit pas la faveur d'une majorité parlementaire, le même objectif pourrait être atteint en augmentant substantiellement le nombre de membres des Conseils provinciaux, et par conséquent, le nombre de mandats à pourvoir dans chaque district<sup>53</sup>.

Nous nous demandons si l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, al. 1<sup>er</sup>, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne pourrait offrir une solution : en vertu de cette disposition, le législateur régional peut, par un décret voté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix. Cet exercice de l'autonomie constitutive ne nous semble cependant pas constituer une alternative judicieuse, puisque la Cour a considéré qu'une situation où moins de quatre sièges sont attribués à une circonscription n'est pas compatible avec le système de la représentation proportionnelle. Or, l'application du mécanisme évoqué ne nous paraît permettre que la diminution de la proportionnalité et non sa suppression.

6 – Les élections provinciales *en Wallonie* reposent sur une division semblable du territoire en circonscriptions. En vertu de l'article L-2212-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, elles sont organisées sur base de districts dont les limites sont fixées par une annexe du Code. Le même texte prévoit que le Gouvernement wallon répartit les conseillers entre les districts en fonction de leur population. Il ressort de l'arrêté du 13 octobre 2005<sup>54</sup> exécutant cette disposition qu'il existe en Wallonie trois circonscriptions où trois mandats de conseillers

---

<sup>50</sup> C. const., n° 147/2007 du 5 décembre 2007, B. 14.

<sup>51</sup> Tout le problème n'est pas réglé puisqu'un parti, pour accéder à la répartition supplémentaire, doit avoir obtenu un nombre de voix au moins égal à 66 pour cent du diviseur électoral (voy. *supra* note 31). Une certaine difficulté demeure pour les petits partis.

<sup>52</sup> En ce sens, voy. S. VERBANCK, « Kiesdistricten provincieraad moeten hertekend », *Juristenkrant*, 19 décembre 2007, p. 3.

<sup>53</sup> Une modification de l'article 5 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 concrétiserait cette solution.

<sup>54</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 13 octobre 2005 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux, *Moniteur belge*, 28 octobre.

provinciaux sont en jeu<sup>55</sup>. Soumis de la même manière que le législateur flamand aux articles 10 et 11 de la Constitution et à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, al. 1<sup>er</sup>, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur wallon enfreint donc lui aussi le principe constitutionnel d'égalité et de non discrimination par une telle division du territoire en circonscriptions pour l'élection des Conseils provinciaux. Certes, ce découpage n'est pas directement mis en cause par l'arrêt n° 149/2007, qui ne concerne que le nord du pays, mais on peut se demander s'il ne pourrait pas être autrement contesté.

L'application de l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage n'est théoriquement pas exclue. Cette disposition ouvre un nouveau délai de six mois pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi ou d'un décret lorsque la Cour a annulé une norme qui avait, en tout ou en partie, le même objet et qui avait été prise par un législateur autre que celui qui a adopté la loi ou le décret annulé<sup>56</sup>. Si cette thèse est admise, un nouveau délai pour exercer un recours en annulation contre le décret wallon est actuellement ouvert<sup>57</sup>. D'un point de vue politique, on conçoit toutefois mal que cette voie soit empruntée. Le recours en question ne peut en effet être exercé que par le Conseil des ministres ou par le Gouvernement d'une communauté ou d'une région. Il est probable qu'aucun d'eux ne se risque dans cette manœuvre. Le plus simple serait de conseiller au législateur wallon de s'inspirer de l'arrêt n° 149/2007 et de remettre docilement sa norme sur le métier<sup>58</sup>. Ici aussi, l'augmentation du nombre de membres des Conseils provinciaux peut se présenter comme une alternative à la restructuration des circonscriptions<sup>59</sup>.

7 – Nous achevons la deuxième partie de notre exposé par une observation générale quant au raisonnement de la Cour dans la décision étudiée. Dans l'arrêt n° 149/2007, la juridiction constitutionnelle compare la situation des candidats et électeurs des grands districts avec la situation de ceux qui sont inscrits dans des districts de moindre taille. La Cour ne semble apercevoir aucune discrimination injustifiée entre les candidats (et les électeurs) qui participent aux élections provinciales dans un district doté de vingt-quatre mandats et ceux qui se présentent dans une circonscription où quatre sièges sont à pourvoir : toutes les circonscriptions dans lesquelles le nombre de conseillers provinciaux élus est supérieur ou égal à quatre sont conformes au principe d'égalité. En revanche, la Cour estime qu'une discrimination injustifiée existe entre la situation d'un candidat – ou d'un électeur – domicilié dans un district à quatre sièges et celui qui se présente dans un district qui envoie trois élus – ou moins encore – au Conseil provincial : toutes ces circonscriptions sont inconstitutionnelles parce qu'en dessous du seuil d'égalité fixé par la Cour.

Théoriquement, l'égalité parfaite ne pourrait être atteinte que si toutes les circonscriptions du territoire se voyaient attribuer un même nombre de siège. Elles couvriraient alors un espace plus

<sup>55</sup> Il s'agit du district de Peruwelz dans l'arrondissement administratif de Tournai, du district d'Herstal dans l'arrondissement administratif de Liège et du district de La Roche-en-Ardenne dans l'arrondissement administratif de Marche-en-Famenne.

<sup>56</sup> La Cour constitutionnelle, dans sa jurisprudence relative à ce recours (de même qu'à celui prévu à l'article 4, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la même loi), n'a traité que des hypothèses où des règles répartitrices de compétence avaient été transgressées. Voy. C.A., n° 10, 30 janvier 1986 (voy. en particulier le considérant 6.B) ; C.A., arrêt n° 29 du 18 novembre 1986 ; C.A., arrêt n° 55 du 26 mai 1988 ; C.A., arrêt n° 15/1990 du 5 avril 1990 ; C.A., arrêt n° 163/2006 du 8 novembre 2006. Cependant, rien n'exclut que ce recours soit exercé après un arrêt d'annulation fondé sur les articles 10 et 11 de la Constitution. Voy., en ce sens, G. ROSOUX & F. TULKENS, « Considérations théoriques et pratiques sur la portée des arrêts de la Cour d'arbitrage », in X. *La Cour d'arbitrage : un juge comme les autres? : Actes du colloque organisé par la Faculté de droit de l'Université de Liège et la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège*, Liège, Éditions du Jeune Barreau de Liège, 2004, p. 95-160, ici pp. 134-135 ; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijke Hof*, Anvers, Maklu, 1990, p. 284-293. Une lecture attentive des travaux préparatoires de la loi de 1983 et de la loi spéciale de 1989 ne nous permet pas d'aboutir à une conclusion différente. Voy. *Doc. Parl.*, Sénat, 1981-1982, n° 246 ; *Doc. Parl.*, Ch. Rep., 1982-1983, n° 647 ; *Doc. Parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 483 ; *Doc. Parl.*, Ch. Rep., 1988-1989, n° 633.

<sup>57</sup> En vertu de l'article 4, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, *in fine*, le délai prend cours à la date de la notification de l'arrêt rendu par la Cour, selon le cas, au Premier ministre et aux Présidents des Gouvernements.

<sup>58</sup> Ici aussi peut se poser la question de l'alternative qui consisterait à adopter un décret spécial en application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, al. 1<sup>er</sup>, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour rendre possible la diminution de la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix. Voy. *supra*, n° 5, *in fine*.

<sup>59</sup> Il suffirait alors au législateur wallon de modifier l'article L2212-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.



ou moins grand en fonction de la densité de population de la région concernée<sup>60</sup>. Cette solution, qui supposerait une refonte totale des divisions territoriales existantes, n'est pas politiquement envisagée, ni même envisageable. La Cour respecte la marge de manœuvre du législateur et ne lui impose donc pas cette solution radicale. Elle estime toutefois pouvoir fixer un seuil en deçà duquel le législateur ne peut s'aventurer sans violer la Constitution.

Ce n'est pas la première fois que la Cour constitutionnelle détermine ainsi une limite chiffrée entre une zone où le principe d'égalité est respecté et une autre où il est, selon elle, transgressé. On se rappellera de l'arrêt n° 107/2005 dans lequel la Cour avait estimé, concernant les droits de succession en Wallonie, que le taux de nonante pour cent appliqué aux légataires sans lien familial avec le défunt est manifestement disproportionné, car il « est sans commune mesure avec les droits fiscaux exigés pour d'autres formes de transferts de propriété et avec ceux qui frappent d'autres catégories d'héritiers »<sup>61</sup>. Explicitement, la Cour avait déclaré qu'« en ce qu'il porte au-delà de quatre-vingt pour cent, le taux applicable (...) n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution et doit être annulé dans cette mesure »<sup>62</sup> <sup>63</sup>. Dans son commentaire de l'arrêt n° 107/2005, le professeur BOURGEOIS se demande, à raison, « si, dans le cadre de l'appréciation de ce que peut être un taux excessif, une ponction de nonante pour cent se différencie à ce point d'un prélèvement pratiqué à concurrence de quatre-vingt pour cent »<sup>64</sup>.

### Un nouveau principe général ?

8 – La vie institutionnelle belge est rythmée par de fréquentes élections : à chaque niveau de notre État fédéral et décentralisé, des organes sont élus au scrutin universel et direct. La règle de la représentation proportionnelle régit toutes ces élections<sup>65</sup>. Dans les lignes qui suivent, nous nous demanderons s'il faut restreindre la portée de la conclusion de l'arrêt n° 149/2007 à la question des élections provinciales ou si, au contraire, il est envisageable d'étendre cet enseignement à d'autres scrutins. Nous irons au-delà d'une lecture stricte de l'arrêt commenté et dépasserons intentionnellement les limites du principe dispositif afin de rechercher les éventuels effets indirects, implicites et abstraits de la décision rendue par la Cour constitutionnelle.

Dans l'arrêt n° 149/2007, la réflexion de la Cour porte sur l'organisation des élections provinciales en Flandre et non sur le système de représentation proportionnelle en général. Toutefois, à l'issue de son raisonnement, la Haute juridiction constate la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Or, les principes d'égalité et de non discrimination inscrits dans ces dispositions s'appliquent à toutes les élections sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les différents niveaux de pouvoir. La différence de traitement relevée dans le décret flamand n'a pas, aux yeux de la Cour, trouvé de justification objective. Il convient donc d'examiner si une différence de traitement

---

<sup>60</sup> Un tel découpage territorial existe notamment en France et au Royaume-Uni : les grandes villes sont divisées en très petites circonscriptions alors que de vastes étendues rurales ne correspondent qu'à une seule circonscription. Dans ces deux États, contrairement à la Belgique, ce sont des scrutins de type majoritaire qui sont organisés.

<sup>61</sup> C.A., arrêt n° 107/2005 du 22 juin 2005, B. 15.6, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>62</sup> C.A., arrêt n° 107/2005 du 22 juin 2005, B. 15.7. C'est nous qui soulignons.

<sup>63</sup> Dans un arrêt antérieur, la Cour avait admis un taux de quatre-vingt pour cent pour l'impôt successoral fixé par la Région de Bruxelles-Capitale. Voy. C.A., arrêt n° 66/2004 du 28 avril 2004.

<sup>64</sup> M. BOURGEOIS, « De l'impôt confiscatoire selon la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 2005, pp. 797-803, ici p. 802.

<sup>65</sup> Le principe ne repose toutefois pas sur une norme juridique commune à toutes les élections. Les articles 62, al. 2, et 68, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution imposent la représentation proportionnelle respectivement pour l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Sénat. L'article 29, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'applique à l'élection du Parlement wallon et du Parlement flamand. Quant à l'élection des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la représentation proportionnelle n'est pas explicitement prévue mais ressort de l'esprit de l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises. Le principe est également appliqué pour l'élection des membres du Parlement de la Communauté germanophone, en vertu des articles 43 à 48 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone. Nous avons déjà signalé que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, al. 1<sup>er</sup>, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles imposait la représentation proportionnelle pour l'élection des Conseils provinciaux, à moins que le législateur régional ne diminue cette proportionnalité par décret spécial. Cette dernière disposition s'applique également à l'élection des Conseils communaux.

semblable – résultant de la coexistence de circonscriptions auxquelles moins de quatre sièges sont attribués et de circonscriptions qui comptent un nombre égal ou supérieur de mandats – pourrait être justifiée dans le contexte propre à d'autres élections que les élections provinciales.

Pour mener à bien cette réflexion, nous partirons de la thèse vainement exposée par le Gouvernement flamand pour défendre le découpage électoral victime des foudres de la Cour dans l'arrêt n° 149/2007. Nous chercherons ensuite à savoir si, soulevés dans le contexte propre à d'autres scrutins, ces arguments seraient éventuellement plus convaincants. Selon le Gouvernement flamand, plusieurs raisons justifient la division du territoire opérée par le décret du 2 juin 2006.

L'Exécutif flamand estime tout d'abord que *l'histoire institutionnelle* doit être prise en compte : « les partis politiques se sont organisés conformément à la répartition en circonscriptions électorales, qui a été établie il y a longtemps, et les électeurs ont aussi appris à connaître ces partis et leurs candidats en tant que tels »<sup>66</sup>. Pour répondre à cette affirmation, la Cour constitutionnelle étudie l'origine et l'évolution des dispositions qui établissent ce découpage électoral<sup>67</sup>. Jusqu'en 1921, les circonscriptions électorales provinciales correspondaient aux cantons de justice de paix. Les électeurs de la plupart de ces petits territoires n'envoyaient qu'un ou deux représentants au Conseil provincial. La volonté politique de promouvoir le système de représentation proportionnelle a entraîné l'élargissement de ces circonscriptions. À l'époque, la *Commission pour la révision de la loi électorale provinciale* a tenu à concilier cet objectif avec le souhait de préserver les intérêts locaux, qui risqueraient d'être compromis par des circonscriptions trop étendues<sup>68</sup>. Sous réserve de quelques aménagements, la division du territoire opérée en 1921 a traversé les décennies. Elle a ensuite été consacrée, en ce qui concerne la Région flamande, par le décret du 2 juin 2006. De cet examen, la Cour constitutionnelle déduit que le législateur flamand s'est approprié le souhait – autrefois exprimé par le législateur national – de garantir une représentation minimale de chaque région socio-économique de la province en créant autant d'entités électorales distinctes.

Le second argument qui est formulé par le Gouvernement flamand concerne le *rapport de proximité* entre l'électeur et le mandataire. Les circonscriptions étroites favorisent le contact direct entre les représentants et les représentés, qui peuvent se rencontrer sans devoir se déplacer loin de leur foyer<sup>69</sup>. Selon le Gouvernement flamand, cette réalité peut même se révéler intéressante pour les petits partis qui peuvent plus aisément se faire connaître des électeurs.

Nous constatons que les justifications avancées dans la thèse flamande donnent un poids certain à l'intérêt local. Il ressort en effet de l'argumentation ici résumée que la prise en compte des particularités locales justifie aux yeux du Gouvernement flamand certaines restrictions aux principes de la représentation proportionnelle.

Traditionnellement, les institutions provinciales – à l'instar des institutions communales<sup>70</sup> – ont vocation à régir des intérêts locaux. Nous venons de voir que les arguments du Gouvernement flamand, axés sur l'intérêt local, ne suffisent pas à convaincre la Cour constitutionnelle du bien-fondé de la division du territoire en circonscriptions pour l'élection des Conseils provinciaux. Nous n'apercevons dès lors pas comment ces justifications pourraient être favorablement

---

<sup>66</sup> C. const., arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, A. 10.1, al. 2.

<sup>67</sup> La division du territoire belge en districts électoraux est le fruit de la loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921, *Moniteur belge*, 24-25 octobre. La Cour constitutionnelle présente les raisons et les évolutions de ce découpage dans les considérants B. 20.1 à B. 21.5 de son arrêt n° 149/2007.

<sup>68</sup> Voy. *Doc. parl.*, Ch. Rep., 1920-1921, n° 314, p. 3-5.

<sup>69</sup> C. const., arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, A. 12.1.

<sup>70</sup> L'existence des unes comme des autres se fonde sur un même chapitre de la Constitution (le chapitre VIII du Titre III) et les élections des conseils communaux et provinciaux ont actuellement lieu le même jour, ce qui constitue un indice de la proximité des enjeux politiques qui concernent ces institutions respectives.

accueillies par la Cour si une question analogue venait à se poser pour l'organisation de scrutins où cet intérêt local est moindre<sup>71</sup>, à savoir pour l'élection des Parlements de Communauté ou de Région, ou encore de la Chambre des représentants et du Sénat<sup>72</sup>.

9 – Partant de ce constat, nous proposons de passer en revue les différentes cartes électorales du Royaume à la recherche d'éventuelles circonscriptions auxquelles ne seraient attribuées qu'un, deux ou trois sièges, outre ce que nous avons déjà relevé à propos de l'élection des Conseils provinciaux de Wallonie<sup>73</sup>.

Les membres des *Parlements des entités fédérées* sont élus en vertu de règles qui varient selon l'assemblée envisagée. L'examen de la législation permet de constater que les larges circonscriptions utilisées pour l'élection du Parlement flamand ne sont pas susceptibles de poser les difficultés soulevées dans l'arrêt n° 149/2007<sup>74</sup>. Quant au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ses membres sont élus par les électeurs d'une circonscription unique à laquelle est attaché un nombre relativement élevé de mandataires, de sorte que le « seuil électoral naturel » y est assez bas<sup>75</sup>. C'est également le cas du Parlement de la Communauté germanophone<sup>76</sup>.

En revanche, la division du territoire pour l'élection des membres du *Parlement wallon* mérite toute notre attention. Contrairement au législateur flamand, son homologue wallon n'a pas exercé la compétence qu'il tient de l'article 26, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 et qui lui permet de déterminer les circonscriptions électorales par décret. Par conséquent, ce scrutin est toujours organisé sur base de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, dont une annexe aligne les circonscriptions sur les limites des arrondissements administratifs<sup>77</sup>. Eu égard au nombre de sièges – septante-cinq – que compte le Parlement wallon et à la population actuelle de ces arrondissements, plusieurs d'entre eux ne se voient attribuer qu'un petit nombre de mandats. Trois circonscriptions se trouvent ainsi en dessous du seuil de quatre sièges évoqué par la Cour dans l'arrêt n° 149/2007 : celle de Thuin dans le Hainaut ainsi que celles d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne et de

---

<sup>71</sup> On peut considérer que l'intérêt local est important aussi lors de l'élection d'un Parlement communautaire, régional ou fédéral. Le découpage en petites circonscriptions pour l'élection des membres du Parlement wallon en serait un indice (voy. *infra*, n° 9). Cet intérêt local n'est en tous cas *pas plus* important que dans le contexte des élections provinciales et communales.

<sup>72</sup> L'intérêt local revêt évidemment une grande importance au niveau communal. Toutefois, le problème soulevé dans l'arrêt n° 149/2007 ne peut se poser dans ce cadre, car tous les membres d'un Conseil communal sont élus dans une circonscription unique et que ces conseillers sont au moins au nombre de sept. Voy. l'article L. 1122-3 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ; l'article 5 du décret communal flamand du 15 juillet 2005 (*Moniteur belge*, 31 août) ; article 8 de la nouvelle loi communale (en vigueur dans la Région de Bruxelles-Capitale). Il n'existe donc pas, en vertu de la législation en vigueur, de circonscription où seraient élus moins de quatre conseillers communaux.

<sup>73</sup> Voy. *supra*, n° 6.

<sup>74</sup> Les cinq circonscriptions correspondent aux provinces flamandes (voy. l'annexe du décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes, *Moniteur belge*, 17 octobre) ; entre 16 et 33 sièges sont attribués à chacune d'elles, sur base des chiffres de la population de 2004.

<sup>75</sup> Les voix des électeurs sont réparties entre les candidats issus des deux groupes linguistiques. La répartition proportionnelle opère d'une part pour la dévolution des 17 sièges néerlandophones et, d'autre part, pour la dévolution des 72 sièges francophones. C'est sur base de ces nombres – relativement élevés – que se calcule le seuil électoral naturel (Voy. le système organisé par l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises). Enfin, les 25 membres du Parlement de la Communauté germanophone sont élus au sein d'une circonscription unique (Voy. l'article 11, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 6 juillet 1990, *Moniteur belge*, 20 juillet).

<sup>76</sup> Les 25 membres du Parlement de la Communauté germanophone sont élus au sein d'une circonscription unique (Voy. l'article 11, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 6 juillet 1990, *Moniteur belge*, 20 juillet).

<sup>77</sup> L'article 63, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 prévoit en effet que par dérogation à l'article 26, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi détermine les circonscriptions électorales pour la première élection du Parlement wallon et du Parlement flamand et pour les élections suivantes, pour autant que le Parlement wallon et le Parlement flamand n'adoptent pas un décret en application de l'article 26, § 1<sup>er</sup>. Le Parlement wallon n'ayant pas adopté un tel décret, l'article 5 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (*Moniteur belge*, 20 juillet) s'applique pour l'élection de ses membres. Cette disposition prévoit une division du territoire en circonscriptions électorales comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs et renvoie au tableau annexé à cette loi.

Neufchâteau–Virton dans la province du Luxembourg. Trois sièges sont en jeu dans les deux premiers cas, deux dans le troisième<sup>78</sup>.

La règle qui impose un minimum de quatre mandats par circonscription constitue par ailleurs un obstacle juridique face aux revendications de la Communauté germanophone qui souhaite obtenir une circonscription propre correspondant à son territoire pour les élections du Parlement wallon<sup>79</sup>. Sur base des données démographiques actuelles, deux sièges au maximum seraient octroyés à une telle circonscription<sup>80</sup>. L'attribution d'un nombre supérieur de mandats correspond au souhait exprimé par la Communauté germanophone<sup>81</sup> et permettrait de franchir le seuil évoqué par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 149/2007, mais cette opération exigerait une modification de l'article 26, §§ 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, en vertu duquel la répartition des sièges entre les circonscriptions doit respecter le rapport entre la population d'une circonscription donnée et celle de l'ensemble de la Région<sup>82</sup>.

Lorsque nous évoquons les élections provinciales wallonnes, nous avons émis des doutes quant à l'opportunité d'exercer le recours visé à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage<sup>83</sup>. À cet obstacle d'ordre politique, s'ajoute ici une difficulté juridique. Il n'est pas sûr en effet que la Cour constitutionnelle considérerait que l'annexe de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 a « le même objet » que l'annexe du décret flamand du 2 juin 2006, annulée par la Cour dans son arrêt n° 149/2007. Il serait souhaitable de voir le législateur wallon régler le problème lui-même en adaptant la carte électorale aux prescriptions de la Cour constitutionnelle. À cette occasion, il pourrait le cas échéant imiter le législateur flamand qui, comme nous l'avons vu, a écarté les difficultés relatives à la dimension des circonscriptions en alignant leurs limites sur celles des provinces. Cette question politiquement sensible pourrait également recevoir une réponse moins radicale par la fusion des plus petites circonscriptions<sup>84</sup>.

La carte électorale en vigueur pour les *élections législatives fédérales* semble quant à elle à l'abri de toute remise en cause potentielle. En effet, pour l'élection des membres de la Chambre des représentants, l'alignement des onze circonscriptions électorales sur les limites des provinces<sup>85</sup> – à l'exception notoire de celles de Louvain et de Bruxelles-Hal-Vilvorde – entraîne l'attribution d'un nombre relativement élevé de sièges à chacune d'elles. L'inégale densité de population d'une contrée à l'autre du Royaume entraîne toutefois d'importantes variations dans le nombre de sièges attribués aux différentes circonscriptions : alors que les citoyens de la province d'Anvers élisent vingt-quatre représentants, ceux de la province de Luxembourg n'en choisissent que quatre<sup>86</sup>. Nous constatons que cette dernière situation frôle le seuil d'égalité fixé par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 149/2007. De là à en conclure que la Haute juridiction s'est laissée influencer par cette réalité pour déterminer la frontière du respect du principe de l'égalité entre

---

<sup>78</sup> Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 septembre 2003 portant répartition des membres du Conseil régional wallon entre les circonscriptions électorales (*Moniteur belge*, 12 septembre).

<sup>79</sup> Les électeurs des communes de langue allemande votent actuellement dans la circonscription de Verviers.

<sup>80</sup> Voy. S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », in K. STANGHERLIN (éd.), *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, La Chartre, 2005, pp. 447-480, ici p. 469.

<sup>81</sup> Voy. la résolution du 25 mai 1992 relative à l'extension du statut d'autonomie de la Communauté germanophone, *Ausf. Ber.*, R.D.Gem., séance du 25 mai 1992.

<sup>82</sup> Dans l'hypothèse d'une modification, se poserait la question de la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de cette surreprésentation de la Communauté germanophone. En droit positif, la population germanophone bénéficie d'une surreprésentation pour les élections européennes. À ce sujet, voy. *infra*, dans ce numéro.

<sup>83</sup> Voy. *supra*, n° 6.

<sup>84</sup> Par ailleurs, rien n'empêche le Parlement wallon de contourner le problème en augmentant, par un décret voté à la majorité des deux tiers, le nombre de ses membres, de sorte que cette majoration se répercute dans chaque circonscription et que quatre mandats au moins soient partout en jeu (Voy. les articles 24, § 2, al. 2, et 35, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Pour atteindre son objectif, cet accroissement devrait être substantiel et nous paraît peu recommandable.

<sup>85</sup> Voy. la loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral et le tableau qui lui est annexé (*Moniteur belge*, 10 janvier 2003).

<sup>86</sup> Voy. l'arrêté royal du 22 janvier 2003 portant répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales (*Moniteur belge*, 7 février).

trois et quatre sièges par circonscription, plutôt qu'à un nombre supérieur – et, ainsi, mettre potentiellement le système des élections législatives fédérales en cause –, il y a un pas que nous ne franchirons évidemment pas. *A fortiori*, aucune difficulté ne se pose pour l'élection des sénateurs : ceux-ci sont choisis par deux larges collèges électoraux. En vertu de l'article 67, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le collège électoral néerlandais en élit vingt-cinq, tandis que le collège électoral français choisit quinze mandataires<sup>87</sup>.

Nous souhaitons achever notre parcours par quelques mots sur les élections européennes. L'article 190 du Traité instituant la Communauté européenne attribue vingt-quatre représentants à la Belgique<sup>88</sup>. Ceux-ci sont répartis par l'article 10 de loi du 23 mars 1989 entre trois collèges électoraux<sup>89</sup>. Actuellement, neuf représentants sont élus par le collège français, quatorze par le collège néerlandais<sup>90</sup> et un par le collège germanophone<sup>91</sup>. Dans ce dernier cas, les principes de la représentation proportionnelle ne sont manifestement pas respectés, mais il faut remarquer qu'ils ne sont imposés par aucune norme supérieure à la loi en question. Il s'agit certainement d'une différence majeure par rapport aux réglementations envisagées précédemment<sup>92</sup>.

10 – Nous venons de passer en revue les différents scrutins organisés en Belgique selon les règles prévues par le *droit positif*. Avant d'en arriver aux conclusions, il nous paraît intéressant de jeter un regard sur le passé de la législation électorale et d'y confronter l'arrêt n° 149/2007. L'annulation prononcée par la Cour est, pour rappel, fondée sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dispositions qui sont censées avoir la même portée depuis 1831<sup>93</sup>. Le principe de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés et des sénateurs est en outre constitutionnellement garanti depuis 1920<sup>94</sup>. Or, avant les récentes réformes du découpage électoral<sup>95</sup>, les membres de la Chambre des représentants étaient assez fréquemment élus dans des circonscriptions relativement étriquées. Que l'on envisage les trente circonscriptions utilisées jusqu'aux élections de 1991<sup>96</sup> ou les vingt instaurées par la loi ordinaire du 16 juillet 1993<sup>97</sup>, nombreux sont les cas où seuls deux ou trois mandataires étaient choisis par les électeurs d'une circonscription donnée<sup>98</sup>. Certes, le système de l'apparement introduit par la loi du 22 octobre

<sup>87</sup> Il n'y a pas lieu de discuter ici des sénateurs désignés par les Parlements de Communauté, des sénateurs cooptés, ni des sénateurs de droit.

<sup>88</sup> Le Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne signé à Lisbonne signé le 13 décembre 2007 prévoit que ce nombre passe à 22.

<sup>89</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 25 mars.

<sup>90</sup> Voy. l'article 10, §§ 3 et 4, de la loi du 23 mars 1989 ainsi que l'arrêté royal du 31 mars 2004 déterminant le nombre de sièges attribués au collège électoral français et au collège électoral néerlandais pour l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 15 avril.

<sup>91</sup> Voy. l'article 10, § 5, de la loi du 23 mars 1989.

<sup>92</sup> On peut malgré tout se demander si cette distinction empêcherait de constater une différence de traitement injustifiée entre les candidats – et les électeurs – du collège germanophone et les autres candidats – et électeurs – du Royaume. La spécificité institutionnelle de la Communauté germanophone semble pouvoir justifier la différence de traitement évoquée.

<sup>93</sup> Cette affirmation est nuancée par certains arrêts de la Cour constitutionnelle. Nous renvoyons à F. VANDEVENNE, « Le principe d'égalité court plus vite que les lapins », *Rev. Dr. ULg*, 2007, pp. 407-417.

<sup>94</sup> Voy. les articles 62, al. 2, et 68, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution et *supra* note 2.

<sup>95</sup> Le découpage électoral actuel est utilisé pour la première fois en 2003. Voy. *supra* n° 9 et note 85.

<sup>96</sup> À partir de l'instauration du scrutin proportionnel par la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives (*Moniteur belge*, 30 décembre), le pays est divisé en trente circonscriptions. Le nouveau découpage n'a pas totalement remis en cause la carte utilisée précédemment sous le régime majoritaire. Seules les plus petites circonscriptions ont été fusionnées. Nous renvoyons aux propos des auteurs contemporains de cette réforme pour les justifications de ce maintien partiel. Voy. not. J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, M. Giard & É. Brière, 1912, en particulier p. 575 ; L. DUPRIEZ, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois & arrêts, 1901, p. 169-170 ; L. MOUREAU et C. GOOSSENS, « L'évolution des idées concernant la représentation proportionnelle en Belgique », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1958, nos 2-3, p. 378-393.

<sup>97</sup> Voy. le tableau en annexe de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet.

<sup>98</sup> Lors du scrutin du 27 mai 1900, pas moins de dix circonscriptions n'élisent que trois représentants. Les électeurs de la circonscription de Neufchâteau-Virton ne choisissent que deux députés. Le 24 novembre 1991, avec le même découpage électoral, mais un nombre total de députés plus élevé (pour l'évolution du nombre des membres de la Chambre des représentants, voy. J. VANDE LANOTTE & G. GOEDERTIER, *Overzicht publiek recht*, Bruges, La Chartre, 2001, pp. 17-18), subsistent encore trois circonscriptions auxquelles ne sont attachées que deux sièges et quatre qui n'envoient que trois députés à la Chambre des représentants. Voy. X. MABILLE, E. LENTZEN et P. BLAISE, « Les élections législatives du 24 novembre 1991 », *C.H.C.R.I.S.P.*,

1919<sup>99</sup>, lequel permettait aux candidats d'un arrondissement de former un groupe, pour la répartition des sièges, avec des candidats d'autres arrondissements de la même province, a réduit les restrictions causées à la représentation proportionnelle par l'exiguïté des circonscriptions. Toutefois, l'existence d'un mécanisme d'appareillement pour l'élection des conseillers provinciaux flamands n'a pas empêché la Cour constitutionnelle d'aboutir à l'arrêt d'annulation que nous avons examiné précédemment<sup>100</sup>. À la lecture de l'arrêt n° 149/2007, on peut donc se demander si la Cour doute de la constitutionnalité des élections législatives organisées tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, puisque celles-ci ne respectaient manifestement pas le critère dégagé dans la décision commentée.

## Conclusions

11 – De prime abord, l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle peut apparaître comme une décision sans intérêt majeur. Il ne s'attaque directement qu'à trois districts du territoire flamand, jugés trop restreints pour une application adéquate du système proportionnel lors de l'élection des conseillers provinciaux. Or, au-delà de ce constat, cet arrêt ne peut laisser indifférent le lecteur attentif.

L'arrêt marque l'esprit en raison de la précision avec laquelle la Cour tranche la question posée par les requérants. Elle se réfère en effet à un *seuil chiffré*<sup>101</sup> : le législateur décréte doit diviser le territoire de manière à ce qu'*au moins quatre* sièges soit attribués à chaque circonscription pour les élections provinciales<sup>102</sup>. En juin 2005, c'est par un raisonnement semblable que la Cour avait jugé que le taux des droits de succession fixé par le législateur wallon était inconstitutionnel dans la mesure où il dépassait *quatre-vingt* pour cent<sup>103</sup>. Que l'on soit d'accord ou non avec la portée de ces décisions, la faiblesse des *justifications* données par la Cour pour y aboutir est source d'étonnement.

Des éclaircissements seraient bienvenus quant à la manière dont la Cour découvre les nombres *quatre* ou *quatre-vingt* dans les articles 10 et 11 de la Constitution. Les annulations prononcées dans les arrêts n° 107/2005 et 149/2007 sont toutes deux fondées sur ces dispositions, dans lesquelles nous n'apercevons pas de frontières aussi nettes entre l'égalité et l'inégalité<sup>104</sup>. La Cour ne dévoile pas ses instruments de mesure et n'explique guère ce qui la conduit à fixer le seuil de l'égalité à tel niveau plutôt qu'à un autre.

Nous attendions par ailleurs une motivation plus élaborée dans l'arrêt n° 149/2007 parce que celui-ci constitue une immixtion de la Cour constitutionnelle dans la matière extrêmement sensible du découpage électoral. Pour cette raison, il rappelle les controverses qui existent autour des décisions prises par la Cour dans l'affaire de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Même si la question tranchée dans l'arrêt n° 149/2007 émeut moins les cénacles politiques, il n'empêche que la Cour propose une lecture nouvelle d'un principe constitutionnel fondamental : aussi paradoxal que cela puisse paraître, *la liberté du législateur pour organiser les modalités du scrutin proportionnel est désormais limitée par l'application du principe de proportionnalité lui-même*.

---

1991, n° 1335-1336, tableaux p. 40-41. Avec la réduction aux vingt circonscriptions, on trouve encore, lors des élections du 21 mai 1995 et du 13 juin 1999, une circonscription qui n'envoie que deux représentants à la Chambre (celle de Huy-Waremme) et une autre où trois mandats seulement sont en jeu (celle d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton).

<sup>99</sup> Loi du 22 octobre 1919 complétant le Code électoral et opérant la répartition proportionnelle des sièges législatifs par circonscription provinciale, *Moniteur belge*, 23 octobre.

<sup>100</sup> Voy., *supra*, n° 6.

<sup>101</sup> Voy. *supra*, n° 5.

<sup>102</sup> À moins qu'il n'opte pour la solution alternative et décide d'augmenter le nombre de sièges à pourvoir au sein des Conseils provinciaux.

<sup>103</sup> Voy. C.A., arrêt n° 107/2005 du 22 juin 2005, précité, *supra* n° 7.

<sup>104</sup> Si le monde politique souhaite contrecarrer les effets de l'arrêt, une révision constitutionnelle s'avérera indispensable. On imagine toutefois très mal une révision de l'article 10 de la Constitution ajoutant un alinéa supplémentaire aux termes duquel : « Une circonscription à laquelle deux sièges sont attribués est conforme au principe d'égalité et de non-discrimination ».

Or, on peut douter de la compatibilité de cette nouvelle réalité avec les principes de la démocratie parlementaire. Dans notre conception de l'État en effet, l'organisation des élections, de même que la fiscalité, sont incluses dans le noyau dur des compétences qui ne peuvent être arrachées au législateur. L'adage *no taxation without representation* fait le lien entre ces deux matières dont l'importance fondamentale apparaît à la lumière du contexte historique dans lequel ce principe s'est développé.

Dans tous les ordres juridiques où un juge constitutionnel a été institué, se posent les questions que nous venons d'effleurer. Elles gravitent essentiellement autour de la légitimité de l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité et de ses interactions avec les assemblées démocratiquement élues. Ce que R. MC CLOSKEY a écrit à propos de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique nous offre un bel objet de méditation : « la Cour suprême est une institution vénérée, moitié tribunal judiciaire et moitié mentor politique, sensible mais non soumise à l'attente populaire, obligée par tradition de partager les charges politiques, mais contrainte également de veiller à ce que sa participation n'exécède pas ses capacités »<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Cité par A. WERNER in « Le Conseil constitutionnel et l'appropriation du pouvoir constituant », *Pouvoirs*, n° 67 (1993), pp. 117-136, ici p. 136.