



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.966/3
van 30 maart 2023

avis 72.966/3
du 30 mars 2023

over

sur

een voorstel van bijzondere
ordonnantie 'tot wijziging van
de bijzondere wet van
12 januari 1989 met betrekking
tot de Brusselse instellingen en
tot versterking van het beginsel
van gelijkheid tussen kiezers'
(*Parl.St. Br.Parl.* 2022-2023,
nr. A-637/1)

une proposition d'ordonnance
spéciale 'modifiant la loi
spéciale du 12 janvier 1989
relative aux institutions
bruxelloises et visant à
renforcer le principe d'égalité
entre les électeurs' (*Doc. Parl.*,
Parl.Rég.Brux., 2022-2023,
n° A-637/1)

Op 24 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere ordonnantie ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en tot versterking van het beginsel van gelijkheid tussen kiezers’ (*Parl.St. Br.Parl. 2022-2023, nr.A-637/1*).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 21 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2023.

*

Le 24 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition d'ordonnance spéciale ‘modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et visant à renforcer le principe d'égalité entre les électeurs’ (*Doc. Parl., Parl.Rég.Bru., 2022-2023, n° A-637/1*).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 21 mars 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2.1. Met het om advies voorgelegde voorstel van bijzondere ordonnantie beogen de indieners ervan in het kader van de verkiezingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement het gewicht van de op een stembiljet uitgebrachte naamstemmen bij het toewijzen van de zetels binnen één bepaalde lijst te verminderen door de stem evenredig te verdelen over alle kandidaten waarvoor een naamstem is uitgebracht, ten einde de effecten van het zogenaamde “blokstemmen” te neutraliseren en aldus de “gelijkheid tussen de kiezers” te bevorderen.

2.2. Daartoe voegt artikel 2 van het voorstel in artikel 20bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, zelf ingevoegd bij de bijzondere ordonnantie van 19 april 2018 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en ertoe strekkende de directe democratie te versterken door afschaffing van de lijst van de opvolgers voor de gewestverkiezingen’, een nieuw derde lid in, dat als volgt luidt:

“De enige stem van de kiezer die één of meer naamstemmen uitbrengt, wordt evenredig en gelijk verdeeld over alle kandidaten waarvoor hij een stem heeft uitgebracht.”

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Constitutieve autonomie

3.1. De regels over het uitbrengen van naamstemmen bij de verkiezing van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement zijn momenteel opgenomen in artikel 16, § 1, van de wet van 12 januari 1989 ‘tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement worden verkozen’. Die regels vinden steun in artikel 21bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, zoals ingevoegd bij de bijzondere wet van 22 januari 2002,² naar luid waarvan bijkomstige maatregelen of detailkwesties met het oog op de organisatie van de verkiezing van het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement worden bepaald door een gewone wet.

¹ Aangezien het om een voorstel van bijzondere ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Bijzondere wet van 22 januari 2002 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad’

3.2. Uit artikel 1 van het voorstel, alsook uit de toelichting bij het voorstel, blijkt dat de indianers gebruik wensen te maken van de zogenaamde constitutieve autonomie van de bijzondere ordonnantiegever om deze aangelegenheid te regelen. Die constitutieve autonomie wordt evenwel als zodanig niet toegekend in artikel 118, § 2, van de Grondwet, waar in artikel 1 van het voorstel naar wordt verwezen, maar in een op grond van die bepaling aangenomen bijzonderewetsbepaling. In dit geval lijkt artikel 20, § 3, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zoals gewijzigd bij de bijzondere ordonnantie van 19 april 2018, hiervoor in aanmerking te komen. Deze bepaling luidt als volgt:

“§ 3. Het gewestbureau verdeelt vervolgens, indien nodig, de zetels die elke groep van lijsten aldus behaald heeft onder de lijsten waaruit de groep bestaat en gaat over tot de zetelverdeling volgens de nadere regels vervat in de artikelen 20bis en 20ter en in de artikelen 29ter, 29quater, 29octies, eerste, derde, vierde en vijfde lid, 29nonies, vierde lid en 29nonies1, van de bijzondere wet³.

Het Parlement kan bij ordonnantie het vorige lid wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen wat de regels van artikel 29octies, tweede lid, en 29nonies, eerste tot derde lid, van de bijzondere wet betreft.”

Krachtens artikel 28, vierde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, wordt “[i]n afwijking van artikel 35, § 2, van de bijzondere wet [...] de in [artikel] (...) 20, § 3, tweede lid, (...) bedoelde ordonnantie (...) aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen en bij volstreckte meerderheid van de stemmen in elke taalgroep”.

3.3. De regels die zijn opgenomen in artikel 29octies, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ hebben betrekking op het toewijzen van de zetels binnen een lijst wanneer het aantal kandidaten op de lijst groter is dan het aantal verkozen, dit is het aantal zetels dat aan die lijst toekomt.

Artikel 29octies, tweede lid bepaalt:

“Is het eerste van die aantallen groter dan het tweede, dan worden de zetels toegekend aan de kandidaat-titularissen in afnemende grootte van het aantal stemmen dat zij behaald hebben. Bij gelijk stemmenaantal is de volgorde van voordracht op de lijst beslissend. Alvorens de gekozenen aan te wijzen, kent het kieskringhoofdbureau of het provinciaal centraal bureau, naar gelang van het geval, aan de kandidaat-titularissen individueel de helft van het aantal stembiljetten toe ten gunste van de volgorde van voordracht van deze kandidaten. Deze helft wordt vastgesteld door het totaal van het aantal lijststemmen en het aantal naamstemmen uitsluitend ten gunste van één of meerdere kandidaat-opvolgers, te delen door twee. De toekenning van deze stembiljetten gebeurt door overdracht. Zij worden toegevoegd aan de naamstemmen die de eerste kandidaat-titularis van de lijst heeft behaald, voor wat nodig is om het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken. Is er een overschot, dan wordt het op gelijkaardige wijze toegekend aan de tweede kandidaat-titularis, vervolgens aan de derde en zo verder, totdat de helft van het aantal stembiljetten die gunstig zijn voor de volgorde van voordracht van deze kandidaten, uitgeput is.”

³ Bedoeld wordt de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (zie artikel 2, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

3.4. Uit dit artikel 29octies, tweede lid, blijkt dat bij de verdeling van de zetels het aantal naamstemmen dat op de kandidaat-titularissen is uitgebracht, in aanmerking wordt genomen, aangevuld met het aantal lijststemmen dat aan de kandidaat-titularissen wordt toegekend ingevolge het mechanisme van de zogenaamde “devolutieve werking” van de lijstemmen, dat eveneens in artikel 29octies, tweede lid, is bepaald.

Het voorstel van ordonnantie strekt ertoe hierin een wijziging aan te brengen door bepaalde naamstemmen niet ten volle te laten meetellen: wanneer een kiezer van zijn recht gebruik maakt om zijn stem op meerdere kandidaten van eenzelfde lijst uit te brengen, wordt deze stem “evenredig en gelijk verdeeld over alle kandidaten waarvoor hij een stem heeft uitgebracht.”

3.5. In zoverre het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie strekt tot wijziging van een in artikel 29octies, tweede lid, vervatte regel, en meer in het bijzonder die vervat in de eerste zin van dat lid, kan het voorstel van ordonnantie bijgevolg worden ingepast in de constitutionele autonomie die bij artikel 20, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is toegekend.

B. Overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel

4.1. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de indieners van het voorstel van oordeel zijn dat met het huidige systeem waarbij elke naamstem evenveel waard is “het beginsel van gelijkheid van de kiezers niet in acht genomen” wordt. Zij willen met het voorstel die gelijkheid bewerkstelligen.

4.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de bevoegde wetgever, te dezen de bijzondere ordonnantiegever, wat betreft de keuze van de regels die het gewicht bepalen van de uitgebrachte stemmen in de uitslag van de verkiezingen over een grote beoordelingsruimte beschikt. Het Hof oordeelde immers herhaaldelijk, onder meer over de gedeeltelijke afschaffing van de devolutieve waarde van de lijststem, als volgt:

“Wat betreft de keuze van de regels die het gewicht bepalen van de uitgebrachte stemmen in de uitslag van de verkiezingen, beschikt het Hof niet over de beoordelingsruimte van de decreetgever.

Het onderzoek door het Hof van de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van de bestreden bepaling moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de decreetgever al dan niet een maatregel heeft genomen die in redelijkheid kan worden verantwoord.”⁴

4.3. In het licht hiervan is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat hij ook met betrekking tot de waardebepaling van de stemmen die door eenzelfde kiezer aan verschillende kandidaten van eenzelfde lijst zijn toegekend, slechts kan besluiten tot een strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel wanneer het gekozen systeem niet in redelijkheid kan worden verantwoord.

⁴ GwH 24 mei 2006, nr. 90/2006, B.22. In dezelfde zin, m.b.t. de omvang van de kieskrijgen: GwH 5 december 2007, nr. 149/2007, B.16 en GwH 26 november 2015, nr. 169/2015, B.8.; m.b.t. verschillende systemen van evenredige vertegenwoordiging: GwH 16 februari 2012, nr. 22/2012, B.8.4. en GwH 28 juni 2012, nr. 86/2012, B.6.4.

4.4. Het thans geldende systeem – dat ook voor de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers⁵, het Vlaams Parlement en het Waals Parlement⁶ en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap⁷ van toepassing is – legt de nadruk op het beginsel van de gelijkheid en de non-discriminatie van de kandidaten. Dit beginsel impliceert ook dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden en verantwoordt bijgevolg dat een kandidaat die meer naamstemmen behaalt dan een andere kandidaat en daardoor dus blijf geeft van het vertrouwen van meer kiezers dan die andere kandidaat, daarvan ook de vruchten plukt. Daarbij moet worden aangestipt dat het recht van de kiezer om op verschillende kandidaten van eenzelfde lijst een stem uit te brengen, potentieel aan alle kandidaten ten goede kan komen en dat het dan ook geen discriminatie inhoudt om kandidaten die, binnen een dergelijk systeem, erin slagen het vertrouwen van meerdere kiezers te krijgen, daarvoor ook te belonen.

Het door de indieners voorgestelde systeem legt dan weer de nadruk op het beginsel van de gelijkheid en de non-discriminatie van de kiezer die zijn stem heeft uitgebracht. Het beoogt immers te verhinderen dat een kiezer die op verschillende kandidaten van een lijst een stem uitbrengt, een grotere impact heeft op de verdeling van de zetels binnen die lijst dan een kiezer die slechts op één kandidaat zijn stem uitbrengt.

De Raad van State is van oordeel dat noch het thans geldende systeem, noch het door de indieners van het voorstel van ordonnantie voorgestelde systeem, als “kennelijk onredelijk” kan worden beschouwd⁸ en dat beide systemen dan ook geacht kunnen worden binnen de beoordelingsruimte te blijven waarover de bijzondere ordonnantiegever in het licht van het gelijkheidsbeginsel beschikt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. In artikel 1 van het voorstel dient te worden verwezen naar 20, § 3, van de bijzondere wet van 21 januari 1989 in plaats van naar artikel 118, § 2, van de Grondwet.

⁵ Artikelen 144 en 172 van het Kieswetboek.

⁶ Artikel 29octies, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 19, § 1, van de gewone wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’.

⁷ Artikelen 34 en 45, § 2, van de wet van 6 juli 1990 ‘tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen’.

⁸ Zie GwH 24 mei 2006, nr. 90/2006, B.23.

Artikel 2

6. Het is de Raad niet duidelijk om welke reden in artikel 2 van het voorstel ook de hypothese aan bod komt van de kiezer die slechts één naamstem uitbrengt. In dat geval is er immers geen sprake van een evenredige en gelijke verdeling.

De woorden “één of” moeten dan ook worden geschrapt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2.1. Les auteurs de la proposition d'ordonnance spéciale soumise pour avis entendent, dans le cadre des élections du Parlement de Bruxelles-Capitale, réduire le poids des suffrages nominatifs exprimés sur un bulletin de vote lors de l'attribution des sièges au sein d'une liste donnée en partageant proportionnellement la voix entre tous les candidats pour lesquels un suffrage nominatif a été exprimé, et ce afin de neutraliser les effets de ce que l'on appelle les « votes en bloc » et de favoriser ainsi l'« égalité entre les électeurs ».

2.2. À cette fin, l'article 2 de la proposition insère dans l'article 20*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', lui-même inséré par l'ordonnance spéciale du 19 avril 2018 'modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et visant à renforcer la démocratie directe par la suppression de la liste des suppléants aux élections régionales', un nouvel alinéa 3, qui s'énonce comme suit :

« L'électeur marquant un ou plusieurs suffrages nominatifs, verra la voix unique dont il dispose partagée proportionnellement et de manière égale entre tous les candidats pour lesquels il a exprimé un suffrage ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Autonomie constitutive

3.1. Les règles relatives aux suffrages nominatifs exprimés lors des élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale figurent actuellement à l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989 'régulant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand'. Ces règles s'appuient sur l'article 21*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', tel qu'il a été inséré par la loi spéciale du 22 janvier 2022², aux termes duquel les mesures présentant un caractère accessoire ou de détail en vue de l'organisation de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sont déterminées par une loi ordinaire.

¹ S'agissant d'une proposition d'ordonnance spéciale, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Loi spéciale du 22 janvier 2002 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en vue de réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et de supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale'.

3.2. Il ressort de l'article 1^{er} de la proposition, ainsi que des développements de la proposition, que les auteurs souhaitent faire usage de ce qu'on appelle l'autonomie constitutive du législateur ordonnancier spécial pour régler cette matière. Cette autonomie constitutive n'est cependant pas attribuée en tant que telle par l'article 118, § 2, de la Constitution, auquel il est fait référence à l'article 1^{er} de la proposition, mais par une disposition de loi spéciale adoptée en vertu de cette disposition. En l'espèce, il paraît s'agir de l'article 20, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, tel qu'il a été modifié par l'ordonnance spéciale du 19 avril 2018. Cette disposition s'énonce comme suit :

« § 3. Le bureau régional répartit ensuite, s'il échet, les sièges ainsi obtenus par chaque groupement de listes entre les listes qui le composent et procède à la dévolution des sièges selon les modalités visées aux articles 20bis et 20ter, ainsi qu'aux articles 29ter, 29quater, 29octies, al. 1^{er}, 3, 4 et 5, 29nonies, al. 4, et 29nonies1, de la loi spéciale³.

Le Parlement peut par ordonnance modifier, compléter, remplacer ou abroger l'alinéa précédent, en ce qui concerne les règles énoncées dans l'article 29octies, alinéa 2, et 29nonies, alinéas 1^{er} à 3, de la loi spéciale ».

L'article 28, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, dispose que « [p]ar dérogation à l'article 35, § 2, de la loi spéciale, (l')ordonnance[...] visée[...] (à l') article[...] 20, § 3, alinéa 2, [...] (est) adoptée [...] à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique ».

3.3. Les règles figurant à l'article 29octies, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' concernent l'attribution des sièges au sein d'une liste lorsque le nombre de candidats sur la liste dépasse le nombre d'élus, c'est-à-dire le nombre de sièges qui reviennent à cette liste.

L'article 29octies, alinéa 2, dispose :

« Lorsque le premier de ces nombres est supérieur au second, les sièges sont conférés aux candidats titulaires dans l'ordre décroissant du nombre de voix qu'ils ont obtenues. En cas de parité de voix, l'ordre de présentation prévaut. Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal de la circonscription électorale ou le bureau central provincial, selon le cas, procède à l'attribution individuelle aux candidats titulaires de la moitié du nombre des bulletins favorables à l'ordre de présentation de ces candidats. Cette moitié s'établit en divisant par deux le total du nombre des bulletins marqués en tête et des bulletins marqués exclusivement en faveur d'un ou de plusieurs candidats suppléants. L'attribution de ces bulletins se fait d'après un mode dévolutif. Ils sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat titulaire de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour atteindre le chiffre d'éligibilité spécifique à chaque liste. L'excédent, s'il y en a, est attribué, dans une mesure semblable, au deuxième candidat titulaire, puis au troisième, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la moitié du nombre des bulletins favorables à l'ordre de présentation de ces candidats soit épuisée ».

³ Est visée la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (voir l'article 2, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

3.4. Il ressort de cet article 29octies, alinéa 2, que pour la répartition des sièges sont pris en considération le nombre de suffrages nominatifs exprimés pour les candidats titulaires, ainsi que le nombre de votes en case de tête qui est attribué aux candidats titulaires à la suite du mécanisme dit de l'« effet dévolutif » de la case de tête, qui est également fixé par l'article 29octies, alinéa 2.

La proposition d'ordonnance vise à y apporter une modification qui consiste à ne pas comptabiliser pleinement certains suffrages nominatifs : lorsqu'un électeur fait usage de son droit de voter pour plusieurs candidats d'une même liste, ce vote sera « partagé [...] proportionnellement et de manière égale entre tous les candidats pour lesquels il a exprimé un suffrage ».

3.5. Dans la mesure où elle a pour objet de modifier une règle inscrite à l'article 29octies, alinéa 2, et plus spécialement celle énoncée à la première phrase de cet alinéa, la proposition d'ordonnance soumise pour avis peut dès lors s'inscrire dans le cadre de l'autonomie constitutive octroyée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 20, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

B. Conformité avec le principe d'égalité

4.1. Il ressort des développements de la proposition que les auteurs de la proposition estiment que dans le système actuel où chaque suffrage nominatif a la même valeur, « le principe d'égalité entre les électeurs n'est pas respecté ». Ils entendent réaliser cette égalité grâce à la proposition.

4.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le législateur compétent, en l'espèce le législateur ordonnancier spécial, dispose d'une grande liberté d'appréciation en ce qui concerne le choix des règles déterminant quel est le poids des votes exprimés dans le résultat des élections. En effet, la Cour s'est prononcée à maintes reprises, notamment sur la suppression partielle de la valeur dévolutive du vote en case de tête de liste, comme suit :

« 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 décréteil.

L'examen par la Cour de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination des dispositions attaquées doit dès lors se limiter à vérifier si le législateur décréteil n'a pas pris une mesure qui ne peut être raisonnablement justifiée »⁴.

4.3. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État, section de législation, estime qu'en ce qui concerne aussi la détermination de la valeur des voix attribuées par un même électeur à différents candidats d'une même liste, il ne peut conclure que le principe d'égalité est violé que si le système choisi ne peut pas être raisonnablement justifié.

⁴ C.C., 24 mai 2006, n° 90/2006, B.22. Dans le même sens, en ce qui concerne l'étendue des circonscriptions électorales : C.C., 5 décembre 2007, n° 149/2007, B.16 et C.C., 26 novembre 2015, n° 169/2015, B.8. ; en ce qui concerne différents systèmes de représentation proportionnelle : C.C., 16 février 2012, n° 22/2012, B.8.4. et C.C., 28 juin 2012, n° 86/2012, B.6.4.

4.4. Le système actuellement en vigueur – qui s'applique également aux élections pour la Chambre des représentants⁵, le Parlement flamand et le Parlement wallon⁶ ainsi que le Parlement de la Communauté germanophone⁷ – met l'accent sur le principe d'égalité et de non-discrimination des candidats. Ce principe implique également que des cas différents sont traités de manière différente et justifie donc qu'un candidat qui obtient plus de suffrages nominatifs qu'un autre candidat et qui atteste ainsi de la confiance d'un plus grand nombre d'électeurs que cet autre candidat, en récolte aussi les bénéfices. À cet égard, il convient de souligner que le droit de l'électeur de voter pour plusieurs candidats d'une même liste peut potentiellement bénéficier à tous les candidats et qu'il n'est donc pas discriminatoire de récompenser des candidats qui, dans le cadre d'un tel système, parviennent à gagner la confiance de plusieurs électeurs.

Le système proposé par les auteurs met quant à lui l'accent sur le principe d'égalité et de non-discrimination de l'électeur qui a exprimé son vote. En effet, il vise à éviter qu'un électeur votant pour plusieurs candidats d'une liste ait un impact plus important sur la répartition des sièges au sein de cette liste qu'un électeur ne votant que pour un seul candidat.

Le Conseil d'État estime que ni le système actuellement en vigueur, ni le système proposé par les auteurs de la proposition d'ordonnance ne peuvent être considérés comme « manifestement déraisonnables »⁸ et que les deux systèmes peuvent dès lors être réputés s'inscrire dans la marge d'appréciation dont dispose le législateur ordonnancier spécial au regard du principe d'égalité.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. À l'article 1^{er} de la proposition, on visera l'article 20, § 3, de la loi spéciale du 21 janvier 1989 au lieu de l'article 118, § 2, de la Constitution.

⁵ Articles 144 et 172 du Code électoral.

⁶ Article 29octies, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et article 19, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'.

⁷ Articles 34 et 45, § 2, de la loi du 6 juillet 1990 'régulant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone'.

⁸ Voir C.C., 24 mai 2006, n° 90/2006, B.23.

Article 2

6. Le Conseil n'aperçoit pas clairement pourquoi l'hypothèse de l'électeur marquant un seul suffrage nominatif est également évoquée à l'article 2 de la proposition. En effet, dans ce cas, il ne peut être question d'un partage proportionnel et égal.

Il y a donc lieu de supprimer les mots « un ou ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE