

Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales : philosophie et impacts

par Pascal DELWIT, Emilie VAN HAUTE*

Depuis le début de la législature en 1999, le gouvernement arc-en-ciel a beaucoup légiféré dans le domaine du droit électoral. Cet activisme législatif sur ces problématiques est à noter car il tranche par rapport aux faibles modifications intervenues dans le droit électoral belge depuis l'instauration du mode de scrutin de type proportionnel en 1899¹.

Par ailleurs, en régionalisant la loi communale et provinciale², le législateur a octroyé la possibilité aux régions de modifier le mode de scrutin à l'œuvre aux élections communales et, éventuellement, de réformer le mode de désignation du bourgmestre. Cette possibilité est aujourd'hui en discussion dans les exécutifs des régions flamande, wallonne et bruxelloise.

Évalué à l'aune de la dernière décennie, le désir de modifier le droit électoral n'est pas neuf. Il en avait beaucoup été question dans la précédente législature. Deux problématiques avaient alors été fortement débattues : la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête et l'établissement d'un mode de scrutin de type majoritaire. Ajoutons que certains responsables politiques avaient aussi évoqué la suppression de l'obligation de vote.

1. La suppression ou la pondération de l'effet dévolutif de la case de tête

Dans le scrutin de liste en Belgique, les électeurs ont deux grandes possibilités de vote valable. Ils peuvent voter en *case de tête*, en d'autres termes voter pour un parti en acceptant la liste dans l'ordre de présentation qui s'offre à lui. Ou ils ont l'opportunité d'émettre un vote pour une ou plusieurs personnalités d'une liste : ils émettent de la sorte un *vote de préférence*.

Pour répartir les sièges au sein de la liste, on procède par ordre chronologique de présentation des candidats en examinant ses voix de préférence, éventuellement

* Université libre de Bruxelles (ULB), Centre d'étude de la vie politique.

complétées par des voix « cases de tête » pour atteindre le coefficient électoral. C'est la dimension *dévolutive* des votes « case de tête ». Sous cet angle, pour les candidats, les partis et les électeurs, l'ordre de la liste est donc fondamental.

Dans les années nonante, l'effet dévolutif de la case de tête a été mis en cause par les libéraux du nord et du sud du pays. Ces derniers estimaient trop important le poids des partis politiques dans la composition des assemblées, dès lors qu'ils sont gestionnaires de la confection des listes électorales. Par ailleurs, d'aucuns considéraient que la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête allait contribuer à la féminisation des assemblées.

Jusqu'au 13 juin 1999, les libéraux étaient dans l'opposition et insistaient régulièrement sur l'importance de cette réforme. En 1997, le président des libéraux francophones, l'actuel Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, Louis Michel allait jusqu'à proposer de lier la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête à l'adoption du droit de vote pour tous les étrangers aux élections communales : « Il me faut au moins la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête pour que je puisse rejoindre la majorité des deux tiers. Isoler le problème du droit de vote des étrangers, ce serait courir le risque de la « repationnaliser » »³. Certaines personnalités scientifiques partageaient cette position. Professeur d'histoire aux facultés universitaires Notre Dame de la paix, Paul Wynants, se joignait aux partisans de la suppression de l'effet dévolutif pour « rendre les parlementaires plus indépendants de leur parti »⁴.

Plusieurs propositions de lois avaient été initiées à cet effet durant la législature 1995-1999. En mars 1997, Guy Verhofstadt et Hugo Coveliers, tous deux membres du parti libéral flamand (VLD), de même que Bert Anciaux et Jan Loones de la Volksunie avaient déposé deux propositions de loi introduisant cette réforme pour les élections communales et provinciales, d'une part, pour les élections des Parlements wallon et flamand, d'autre part. Quelques semaines plus tard, Louis Michel et Didier Reynders, membres du parti libéral francophone (PRL) faisaient de même pour les élections législatives et provinciales⁵. Tout en reconnaissant certains inconvénients à la proposition, les sociaux chrétiens rejoignaient cette position : « Nous nous sommes rendus compte, après avoir analysé les choses, qu'il était quand même préférable de supprimer totalement le système de la case de tête. Les partis doivent faire des choix avec un système indicatif 1^{er}, 2^e, 3^e, mais que ce ne doit pas être cet ordre-là qui compte pour la dévolution des voix du pot. Ce système donne une indication qu'on veut, donne la capacité, et j'espère qu'on peut tous l'avoir, d'imposer de temps en temps, des femmes, des jeunes, des personnes d'origine étrangère. Et malgré tout, ce système, même s'il a quelques désavantages, a plus d'avantages citoyens que les autres »⁶.

Alors que les formations socialistes et vertes avaient une position plus nuancée à ce sujet, craignant une individualisation des campagnes et une *starisation* de la vie politique⁷, ces propositions ont eu un prolongement, dans la négociation de juin-juillet 1999, pour la confection de l'exécutif fédéral. Et dans un entretien, en janvier 2000, Guy Verhofstadt espérait un aboutissement *radical* en la matière, évoquant une suppression pure et simple : « Et je ne parle pas de la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Cela figure dans la déclaration gouvernementale »⁸.

Finalement, un compromis s'est noué sur une pondération de moitié de l'effet d'évolutif de la case de tête. En d'autres termes, dans la répartition des sièges à l'intérieur d'une liste, le pot commun des voix case de tête est diminué de moitié, ce qui renforce, toutes choses égales par ailleurs, l'importance de la voix de préférence.

Aussi, la place sur la liste, en particulier quand la magnitude est élevée (c'est-à-dire quand le nombre de sièges à distribuer est élevé), est plus relative qu'auparavant. Pendant cette législature, ce principe de pondération a été adopté pour tous les scrutins à l'œuvre en Belgique. En un certain sens, cette nouvelle donne dans le droit électoral contribuera à une recomposition politique dès lors que les modalités de sélection du personnel parlementaire et politique changent.

On peut par exemple se demander si le poids des candidats *sortants* et, plus généralement, des personnalités plus âgées ne sera pas surdéterminé (ils sont en général plus connus) par rapport aux prétendants (notamment les jeunes). Il sera très intéressant d'examiner cette hypothèse à l'issue du prochain scrutin. Cette hypothèse est d'autant plus vraisemblable que la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête intervient parallèlement à d'autres réformes électorales.

2. Un nouveau système électoral

L'idée de modifier le système électoral n'est pas neuve mais a fortement été mise à l'agenda politique depuis plusieurs années.

Fin 1994, feu Jean Gol, alors président du parti réformateur libéral, introduisait une demande de révision de l'article 62 de la Constitution⁹ dans le but d'instaurer un système de scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives¹⁰. La volonté des libéraux de démembrer la proportionnelle ne s'est pas démentie jusqu'en 1999. En 1996, Louis Michel et Herman De Croo, respectivement présidents des libéraux francophones et flamands, signaient de concert une contribution dans laquelle ils spécifiaient : « Autre réforme fondamentale, celle du système électoral proportionnel dans lequel le gouvernement est toujours composé d'une coalition de partis avec les transactions, concessions et amalgames que cela sous-tend. Le système majoritaire dans lequel le parti ayant mérité la confiance de l'électeur gère le pays, permet au contraire de mener une politique décidée, volontariste dont le succès ou l'échec sera sanctionné, en pleine connaissance de cause, par l'électeur »¹¹.

Outre les dimensions propres aux opportunités politiques du moment, l'objectif principal était de tendre à une recomposition du paysage politique autour d'une dualité gauche-droite. Dans ce dessein, les libéraux espéraient voir implorer les sociaux chrétiens, tenaillés entre une aile gauche et droite. Dans son programme pour les élections législatives du 13 juin 1999, la fédération PRL-FDF-MCC fixait une position favorable au principe d'un scrutin mixte alliant une part, non déterminée, de sièges dévolus à la proportionnelle et une part de sièges distribués au scrutin uninominal à deux tours¹².

Cette idée d'une recomposition autour d'une bipolarisation était aussi celle du président des libéraux flamands, Guy Verhofstadt. Il préconisait un mode de scrutin majoritaire pour départager la gauche de la droite, exemple de la France à l'appui : « En France, la logique du scrutin uninominal à deux tours est identique (à celle de la Grande-Bretagne, PD). Lors de l'élection législative du printemps 1997, l'alternative était somme toute relativement simple : était-on pour ou contre Alain Juppé, pour ou contre Lionel Jospin ? L'électorat a tranché et le gouvernement de centre-droite s'est éclipsé au profit d'un exécutif de la gauche plurielle »¹³.

Dans les rangs du PS, certains songeaient également à une modification du

mode de scrutin ; singulièrement Philippe Busquin : « Je suis d'accord avec beaucoup de ce que dit à ce sujet Louis Michel. En Belgique, la proportionnelle a de grands inconvénients. Mais avant de changer, il faut bien mesurer les effets pervers possibles du nouveau système. Cela n'a pas été fait mais on peut en discuter »¹⁴. Il enchaîne : « Le système électoral belge n'est pas toujours profitable à ce genre de démarche (L'Olivier, PD). Mais l'avenir est à une synthèse des forces de progrès socialistes, des écologistes « ouverts », des démocrates chrétiens et des libéraux progressistes. Le voilà, notre modèle »¹⁵. Il s'agirait donc de clarifier les options dans une optique de bipolarisation : « Oui, si on veut clarifier la politique, un système majoritaire serait souhaitable. On quitterait le système des compromis où le PSC excelle depuis 40 ans pour rester au pouvoir »¹⁶. Il fallait certes les clarifier mais le processus, selon le président du parti socialiste, s'opèrerait par lui-même : « Je dirai que dans les toutes prochaines années, la configuration des forces politiques se modifiera sensiblement, sous peine de ne plus répondre aux aspirations des citoyens et de ne plus refléter, représenter et relayer les conflits d'intérêts centraux qui traversent nos sociétés. Je crois que cette reconfiguration du paysage politique s'apparentera à une sorte de simplification des rapports de forces, « clivés » en deux axes démocratiques principaux. D'un côté, l'option conservatrice d'une politique qui consacre l'autonomie – et la domination – de la sphère économique, de l'autre, l'option progressiste d'une politique qui consacre la solidarité objective entre les sphères économique, sociale et écologique »¹⁷. Dès lors, l'avènement d'un mode de scrutin majoritaire ou mixte ne pourrait qu'« accélérer » ou qu'« approfondir » ce mouvement¹⁸.

À l'échelon régional Robert Collignon, alors Ministre-Président de la région wallonne, allait plus loin : « Je suis partisan de redéfinir 75 circonscriptions, une par député et de passer à un système majoritaire. Le problème, c'est que ça nous pouvons le faire entre Wallons, mais nous ne pouvons pas changer la loi électorale, qui prévoit un seul tour. Et le système majoritaire à un tour est excessif. Il faudrait deux tours à la française »¹⁹.

Ces propositions favorables à un mode de scrutin majoritaire ou mixte-majoritaire ont été largement oubliées dans l'actuelle législature. Même si certains responsables libéraux y ont occasionnellement fait écho. En octobre 2000, Daniel Bacquelaine, chef de groupe PRL-FDF-MCC à la Chambre y faisait encore allusion : « Je suis également convaincu que nous devons, dans les prochaines semaines, évoquer le dossier de l'évolution de notre mode de scrutin. Aujourd'hui, lorsque l'électeur se prononce, fait son choix en âme et conscience, il doit malheureusement constater après coup que ce choix ne se traduit pas toujours en options claires et précises du fait des règles des compositions des majorités, conséquence directe du scrutin proportionnel »²⁰.

Dans les rangs écologistes, il y avait un refus catégorique d'une évolution vers un système majoritaire. Aux yeux des dirigeants d'Ecolo et d'Agalev, une telle transformation rayerait les verts de la scène parlementaire. Pierre Jonckheer l'affirmait de la manière la plus catégorique : « L'enjeu est-il d'effacer Ecolo ainsi que le PSC de la carte électorale ? Cela serait le résultat immédiat du passage à un mode de scrutin majoritaire. (...) Pour le reste, le scrutin majoritaire dans un programme de gouvernement, c'est non. Et j'aimerais beaucoup que, là-dessus, les forces politiques se déterminent clairement et officiellement. À commencer par le PS »²¹.

Parmi les sociaux chrétiens, le rejet du mode de scrutin majoritaire était clair²². En 1997, le président des démocrates chrétiens flamands, Marc Van Peel,

raillait d'ailleurs les tenants de la thèse « institutionnaliste » du rapprochement avec les citoyens : « Une réforme du mode de scrutin est-elle souhaitable voire nécessaire ? Elle ne m'apparaît ni souhaitable ni nécessaire. Aucun système électoral n'est parfait. Partout, les dirigeants politiques se rendent compte de la crise de confiance entre les citoyens et le monde politique. Or, ce monde politique a tendance à se focaliser sur sa manière de faire de la politique. Il y a ainsi un effet de concentration d'attention sur les problèmes « politico-politiques ». (...) Ce type de questions est typique du microcosme politique et des citoyens qui sont très intéressés par la politique. Mais il s'agit d'une minorité extrêmement réduite »²³.

En vérité, les six formations de l'exécutif fédéral ont légiféré dans une toute autre optique. La dimension *proportionnelle* du mode de scrutin n'a pas du tout été mise en cause. De manière schématique, nous considérons que le Parlement a modifié la règle électorale sous cinq angles principaux :

- (a) la *provincialisation* des circonscriptions,
- (b) l'introduction d'un seuil de 5% à l'échelle des dites circonscriptions,
- (c) la réintroduction des suppléants,
- (d) l'autorisation des doubles candidatures,
- (e) la place des femmes sur les listes.

2.1. La provincialisation des circonscriptions électorales

Jusqu'en 2002, les circonscriptions pouvaient être soit des arrondissements provinciaux (Liège, Verviers, Huy-Waremme, Mons-Soignies, Charleroi-Thuin, Hainaut occidental, Gand-Eeklo, Alost-Audenarde, Saint-Nicolas-Termonde, Anvers, Malines-Turnhout, Bruges, Courtrai-Roulers-Tielt, Furnes-Dixmude-Ypres-Ostende) ou des provinces (Limbourg, Luxembourg, Namur, Brabant wallon, Brabant flamand²⁴). L'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde fait office de cas très particulier.

Le législateur a *provincialisé* toutes les circonscriptions. Il n'y aura donc plus d'arrondissements provinciaux mais dix circonscriptions provinciales : Brabant wallon, Hainaut, Namur, Luxembourg, Liège, Limbourg, Flandre orientale, Flandre occidentale, Anvers et Brabant flamand.

Pour l'ancienne province du Brabant, toutefois, les choses se déclinent de manière particulièrement complexe. On y recense formellement trois circonscriptions : Brabant wallon, Brabant flamand moins les cantons de Hal-Vilvorde, et Bruxelles-Hal-Vilvorde. Quels sont les termes du compromis intervenu ?

1. Les « frontières » des circonscriptions n'ont pas été affectées. Formellement, les trois circonscriptions restent donc en l'état.
2. En ce qui concerne l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, les listes seront désormais unilingues. Il n'y aura plus la possibilité de déposer des listes bilingues : « Dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection de la Chambre des représentants, les candidats d'expression française et les candidats d'expression néerlandaise sont présentés sur des listes séparées »²⁵. Avant de voter pour un parti donné, les électeurs de cet arrondissement devront d'abord se déterminer linguistiquement : soit choisir des listes francophones, soit opter pour des listes néerlandophones.

3. Pour le dépouillement, il y aura une affectation préalable des sièges entre listes francophones et néerlandophones : « Avant de procéder à la dévolution des sièges dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde répartit ceux-ci entre les listes de candidats d'expression française et les listes de candidats d'expression néerlandaise de la manière indiquée à l'alinéa suivant. Le Bureau établit un diviseur électoral en divisant le total général des bulletins valables par le nombre de sièges à conférer dans la circonscription. Il divise par ce diviseur les totaux des chiffres électoraux obtenus respectivement par les listes de candidats d'expression française et par les listes de candidats d'expression néerlandaise. Il fixe ainsi, pour chaque groupe de listes, son quotient électoral, dont les unités indiquent le nombre de sièges acquis ; le siège restant éventuellement à conférer est attribué au groupe de listes dont le quotient a la fraction la plus élevée. En cas d'égalité de fraction, le siège restant est conféré au groupe de listes dont le chiffre électoral est le plus élevé »²⁶.
4. Les électeurs qui optent pour un parti flamand voteront pour une liste unique Brabant flamand-Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Aussi, tout en votant dans deux circonscriptions différentes, les citoyens flamands de Bruxelles-Hal-Vilvorde et du Brabant flamand voteront pour les mêmes candidats.
5. Par ailleurs, le mécanisme d'apparement a été maintenu, pour les listes francophones, entre l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la Brabant wallon.

Si l'on excepte la situation de l'ancien Brabant, les choses se déclineront de manière simple : toutes les circonscriptions équivalent aux provinces. On est donc très loin des réflexions de la précédente législature qui envisageaient une recomposition politique par le mode de scrutin majoritaire ou mixte. Cependant, cette réforme d'ensemble aura certains effets.

Pour une part, elle clarifie les choses. Elle met fin, en particulier, aux incertitudes liées à l'apparement provincial. La deuxième dévolution des sièges par apparement provincial était tout à fois incompréhensible pour la grande majorité des citoyens et des responsables politiques, et introduisait des incertitudes fortes dans le personnel parlementaire.

Par ailleurs, en élargissant les circonscriptions, on facilite l'entrée de minorités en politique (les jeunes, les femmes et, éventuellement, des Belges d'origine étrangère). Plus la circonscription est grande, plus un parti a la possibilité de placer correctement des nouveaux venus. Ce n'est pas un hasard, si l'assemblée régionale bruxelloise est, par exemple, l'assemblée parlementaire la plus féminisée. Jusqu'en 1999, la magnitude y était de 75.

Un troisième effet possible est une disparité entre candidats des villes et des zones périurbaines et rurales. Théoriquement, le potentiel de voix de préférences est supérieur pour les candidats urbains par rapport aux candidats ruraux. Compte tenu de la réforme intervenue sur la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête, il y a fort à parier que les candidats des zones rurales et péri-urbaines pâtiront de la réforme.

D'un point de vue politique, trois dimensions doivent être mentionnées. Les deux premières sont à l'origine de la réforme. La première est l'espoir qu'entretiennent libéraux et socialistes flamands de *casser* la forte implantation du CD&V dans les communes. L'idée du SP.A et du VLD est que le poids des bourgmestres

démocrates chrétiens sera dilué dans les circonscriptions provinciales.

Cela d'autant plus, et c'est le deuxième élément, qu'à la tête des listes provinciales se trouveront des *locomotives* électorales. Cette réforme a été négociée par et pour des poids lourds de la vie politique, dont chaque parti attend, espère, un *plus* politique : Johan Vande Lanotte et Stefaan De Clerck en Flandre occidentale, Guy Verhofstadt en Flandre orientale, Patrick Janssens dans la province d'Anvers, Frank Vandenbroucke et Rik Daems dans le Brabant flamand-Bruxelles-Hal-Vilvorde, Elio Di Rupo dans le Hainaut, Didier Reynders en province de Liège, ... L'impact de cette diffusion plus large des principales personnalités politiques dans ce nouveau contexte sera un des éléments cruciaux dans la perspective du prochain scrutin.

Cela dit, et c'est le troisième point, la philosophie du mode de scrutin n'a pas varié. Nous avons toujours bien affaire à un système électoral proportionnel. Il est donc exclu ou, à tout le moins très peu vraisemblable, qu'il puisse influencer d'une manière massive dans le sens d'une recomposition accélérée ou « nécessaire » du paysage politique. Comme le montre le tableau ci-dessous, la projection des résultats de 1999 sur la base des nouvelles conditions législatives confirme l'absence d'*effet technique*. Il s'agira donc d'examiner d'abord ses impacts politiques.

Le scrutin de 1999 organisé sur la base du nouveau système électoral aurait donné des résultats relativement proches de la distribution d'alors. La Volksunie aurait perdu un siège au profit d'Ecolo.

Nombre de sièges recueillis par les partis en 1999 sur la base du nouveau système électoral en ce compris l'introduction d'un seuil à 5% dans les circonscriptions électorales

	CVP	VLD	SP	VU	Agalev	VL.Blok
Province d'Anvers	5	5	3	2	3	6
Province du Limbourg	3	3	2	1	1	1
Province de Flandre orientale	5	6	3	2	2	3
Province de Flandre occidentale	5	4	4	1	1	2
Brabant flamand + Arrondissement de B-H-V	4	5	2	1	2	3
Total	22	23	14	7	9	15
	PSC	PRL-FDF	PS	Ecolo	FN	
Province du Hainaut	3	4	8	3	1	
Province de Liège	3	4	5	3		
Province de Namur	1	2	2	1		
Province de Luxembourg	1	1	1			
Bruxelles-Hal-Vilvorde	1	5	2	4		
Brabant wallon	1	2	1	1		
Total	10	18	19	12	1	

Le gouvernement, à l'initiative de Guy Verhofstadt, a cependant introduit une nouvelle mesure visant à éviter une trop grande fragmentation politique : l'établissement d'un seuil à 5% dans les circonscriptions.

2.2. L'établissement d'un seuil

Pour pouvoir accéder à la distribution des sièges dans la circonscription, le parti doit nécessairement décrocher 5% des voix valablement exprimées.

En ce qui concerne l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, la disposition s'applique différemment pour les listes francophones et flamandes. Pour les listes d'expression française, le seuil de 5% est calculé sur le total des voix valablement exprimées par les partis francophones dans l'arrondissement. En ce qui concerne les listes d'expression néerlandaise, le seuil est calculé sur le total des voix valablement exprimées pour les partis flamands dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et dans l'arrondissement de Louvain.

Cette mesure affectera surtout les nouveaux venus. Désormais, il sera extrêmement difficile pour une nouvelle liste de pouvoir décrocher des sièges : atteindre 5% à l'échelle provinciale est une performance difficile à réaliser. Un moyen possible de contourner cet obstacle sera l'édification de cartels électoraux. Par rapport aux nouvelles formations, on songe à l'accord entre le VLD et la Nieuwe Christen Democratie de Johan Van Hecke et celui qui unira Spirit et le SP.A.

Pour ce qui est des formations existantes, l'impact sera néanmoins relatif (voir le tableau ci-dessous). Les principaux partis ne seront pas touchés. À l'heure actuelle, les huit partis des quatre principales familles (socialiste, démocrate chrétienne, verte et libérale) atteignent aisément 5% à l'échelle provinciale. Il en va de même pour le Vlaams Blok. Examiné *a posteriori*, aucun parti, en 1999, n'aurait d'ailleurs été affecté par l'établissement de ce seuil.

En revanche, le Front national pourrait être touché. À l'issue de l'élection de 1999, il lui restait un élu dans l'arrondissement de Charleroi-Thuin. Son résultat au niveau provincial (Hainaut) était légèrement au-delà des 5%. Il est donc sous la menace de ce seuil. Les deuxièmes concernés sont les formations nées de l'implosion de la Volksunie. Il semble peu vraisemblable que la Nouvelle Alliance flamande (NVA) de Geert Bourgeois, et Spirit, cher à Bert Anciaux, soient à même d'atteindre les 5% partout voire dans une circonscription provinciale. La NVA a tout de même décidé d'aller seule au scrutin mais avec les risques afférents. En revanche, nous l'avons pointé, Spirit a choisi l'option du cartel : une alliance électorale avec le SP.A.

Il est à souligner que le seuil de 5% s'applique aussi pour chacun des collèges, francophone et flamand, au Sénat. Son impact risque d'être plus relatif encore, surtout du côté francophone. En effet, dans les conditions actuelles d'élection des sénateurs, un parti politique flamand doit recueillir 4% des suffrages en Flandre pour avoir la garantie d'un mandat sénatorial. Dans l'espace politique francophone, le parti doit remporter 6,66% des suffrages pour emporter de manière certaine un sénateur.

2.3. La réintroduction des suppléants

Les méandres de la problématique des suppléants dans le droit électoral belge au cours de cette législature sont pour le moins curieux. En 2000, le principe des suppléants a été abrogé en même temps qu'était pondéré de moitié l'effet dévolutif de la case de tête.

Ce dernier aspect était peut-être plus important que la réforme sur la dévolution

des sièges. Ce choix allait, selon nous, en contradiction avec ce qui apparaissait comme une demande forte des partis et, peut-être, de la société civile : un renouvellement du personnel politique. On escomptait plus de jeunes, plus de femmes, plus de Belges d'origine étrangère et plus de personnalités ayant une activité sociale historiquement non inscrite dans le monde politique. Or, les suppléants étaient un moyen de faire monter un certain nombre de nouveaux candidats peu connus du grand public. Dès lors, le lancement de « nouvelles têtes » était appelé à devenir plus complexe ce que reconnaissaient par exemple Benjamin Cadranet et Frédéric Delcor, qui soutenaient pourtant la réforme : « La suppression des listes de suppléants nous semble aller dans le bon sens. Même si le mécanisme a, le cas échéant, permis à certaines formations politiques de mettre en avant des candidats peu connus sur base de critères étrangers à leur popularité, on ne peut nier que ce système était très peu transparent pour l'électeur. Rares étaient les votants qui prenaient la peine de désigner un candidat suppléant ou qui comprenaient même la raison d'être de cette seconde liste dont l'influence sur la désignation des élus était néanmoins non négligeable »²⁷.

Deux ans plus tard, avant même que la nouvelle législation ait eu à s'exprimer (!), cette législation a été abrogée et les suppléants ont été réintroduits parallèlement au processus de *provincialisation* des circonscriptions électorales. Cette réintroduction a notamment pour origine la révolte des candidats et fédérations de partis des entités rurales, inquiètes d'être éventuellement écrasées par les responsables des entités urbaines. La suppléance redeviendra donc une soupape et une garantie pour certains dirigeants, inquiets quant à leur avenir politique. Elle redeviendra aussi une possibilité de lancement de jeunes promus dans la vie politique. Par ailleurs, ce sera peut-être aussi la voie de lancement ou de confirmation de personnalités de la société civile comme par exemple Alain Destexhe et Alain Courtois pour le Mouvement réformateur.

Parce que paradoxalement, et nous y reviendrons, la place pour les suppléances a parfois été plus chaude dans la confection des listes électorales pour 2003 que celle pour une candidature effective.

2.4. L'introduction des doubles candidatures

La nouvelle loi électorale a ouvert la possibilité d'une « double candidature », au Sénat et à la Chambre des représentants. Celle-ci n'est cependant possible que si « la candidature pour l'élection à la Chambre est déposée dans la circonscription électorale du domicile du candidat »²⁸. Cette disposition, considérée par certains analystes comme anticonstitutionnelle, est de pure opportunité politique. L'option était d'empêcher Louis Michel d'être tête de liste du Mouvement réformateur au Sénat et à la Chambre dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, sans déménagement du Vice-Premier ministre.

En cas de double candidature et de double élection, le candidat élu est tenu d'opter dans les trois jours entre les deux mandats, et de démissionner d'une des deux assemblées. Il est alors remplacé par le premier suppléant de la liste.

2.5. La place des femmes sur les listes

Dans le domaine de l'évolution vers l'égalité de genres, la législation électorale a aussi évolué. La perspective de la loi Smet-Tobback a été approfondie. Deux mesures majeures doivent être soulignées.

Premièrement, en matière de confection de liste, les titulaires des premières places effectives ne peuvent être du même genre. Si la tête de liste est un homme, le deuxième doit nécessairement être une femme et réciproquement. La même mesure vaut d'ailleurs pour les suppléants.

Deuxièmement, le législateur a appliqué le principe d'une quasi-parité de candidats des deux sexes : « Sur chacune des listes, ni l'écart entre le nombre de candidats titulaires de chaque sexe, ni celui entre le nombre de candidats suppléants de chaque sexe ne peuvent être supérieur à un »²⁹.

3. Conclusions

À l'examen et à l'analyse de ces changements intervenus dans le droit électoral, quelques conclusions provisoires peuvent être dégagées.

D'abord, il est peu vraisemblable que les modifications de la contrainte institutionnelle de type électoral aient des conséquences majeures dans les transformations du paysage politique en Belgique. En tout de cause, les changements intervenus se situent très loin de la logique qu'avaient imaginée les libéraux et certains socialistes dans la promotion d'un mode de scrutin majoritaire ou mixte.

Cependant, nous l'avons observé, ces éléments de contrainte institutionnelle sont à même de produire certains effets sur le système politique. Nous songeons en la matière à une forme de *fermeture* progressive du système politique à de nouveaux venus, en particulier par l'introduction d'un seuil à 5% dans les circonscriptions provinciales. Par ce biais, les nouvelles accessions seront rendues plus difficiles dans l'enceinte parlementaire.

Par ailleurs, que l'on envisage la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête ou la *provincialisation* des circonscriptions électorales, il y aura des impacts dans la composition sociologique des parlementaires et, donc, du personnel politique. Assez paradoxalement – mais ces mesures n'ont pas été adoptées en même temps –, les impacts peuvent être différents sinon antinomiques. Nous l'avons dit, l'élévation de la magnitude favorisera, en principe, l'entrée de nouvelles personnalités dans les assemblées parlementaires, en provenance notamment des minorités en politique : les femmes, les jeunes, les Belges d'origine étrangère, et peut-être même des milieux populaires. Au contraire, la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête devrait en principe favoriser les sortants. Toutes les formes de capital, indispensables en politiques – culturel, politique, social, matériel, ... –, s'accroissent avec l'âge. *A fortiori* quand on est dans la place. Toutes choses égales par ailleurs, les sortants feront nécessairement plus de voix que les entrants.

Ce n'est pas le seul paradoxe que nous devons relever dans les mutations intervenues. Nous l'avons souligné, la « provincialisation » des circonscriptions clarifie la donne dans la sélection du personnel parlementaire. Auparavant, l'apparement provincial créait de grandes incertitudes dans la mesure où il était impossible de prévoir et encore

moins de planifier où il était susceptible de « tomber ». De ce point de vue, il y avait indubitablement un aspect « loterie » pour une partie du personnel parlementaire. L'apaisement de cette incertitude est cependant très fortement contrebalancé par l'émergence de nouvelles incertitudes. Celles-ci sont principalement liées à trois contextes neufs dans la présentation des listes :

- a) Le fait qu'il puisse y avoir double candidature, au Sénat et à la Chambre, entraînera inmanquablement double élection et, donc, démission d'une des assemblée. Qui démissionnera et où, et qui remplacera sont des questions ouvertes pour chaque parti voire pour chaque personnalité ?
- b) Par ailleurs, la non-correspondance des législatures fédérale et régionale-communautaire conduit à la présence de ministres régionaux et communautaires dont, très vraisemblablement, la plupart d'entre eux seront aussi amenés à démissionner (Maria Arena, Michel Daerden, François Xavier De Donea, Didier Gosuin, José Happart, Hervé Hasquin, Jean-Marc Nollet, ...).
- c) Enfin, nous l'avons dit, ceci pourrait être renforcé par la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête.

Tout cela mène à une troisième observation paradoxale. En 2000, le législateur avait supprimé les suppléants dans le contexte d'un prétendu renouveau politique. Deux ans plus tard, ceux-ci ont été réintroduits. Et aujourd'hui, il paraît évident qu'en de nombreuses circonstances, les places de suppléants, peu attractives médiatiquement, seront bien plus précieuses et capitales pour la désignation des parlementaires. À Liège et dans le Hainaut, il n'est absolument pas exclu que deux, trois voire quatre suppléants soient amenés à siéger (notamment dans le chef du parti socialiste et du PRL) dès le début de la législature.

Finalement, il nous faut pointer un dernier élément. L'accord intervenu concernant l'ancienne province du Brabant devrait, en principe, concourir à la perte d'un siège pour les partis néerlandophones et, par voie de conséquence, à la conquête d'un mandat pour les partis francophones. Compte tenu de l'ajustement lié à la démographie – un siège de plus en Wallonie (Luxembourg), un siège de moins en Flandre –, la prochaine Chambre des représentants sera un peu moins flamande que l'actuelle.

¹ Voir J. Stengers, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899 », in P. Delwit, J-M. De Waele (ed.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 129-144.

² Voir P. Delwit, B. Hellings, « Les accords du Lambermont-Saint-Polycarpe », *L'Année sociale. 2001, 2002*, pp. 43-58.

³ *Le Soir*, 13 mars 1997.

⁴ *Le Soir*, 7 octobre 1997.

⁵ M. Gassner, Ch. Magdalijs, « Propositions de réforme du système électoral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1604, 1998, p. 32.

⁶ J. Milquet, « Intervention », in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral. Actes du Colloque des 22 et 23 septembre 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 621

⁷ P. Delwit, « Vers un changement de mode de scrutin en Belgique ? », in P. Delwit, J-M. De Waele (ed.), *Le mode de scrutin... op. cit.*, pp. 161-186.

⁸ *La Libre Belgique*, 10 janvier 2000.

⁹ L'article 62 stipule : « La constitution des collèges électoraux est réglée par la loi. Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi ».

¹⁰ *Le Soir*, 5-6 novembre 1994.

¹¹ H. De Croo, L. Michel, « L'État et la liberté : introduction à l'histoire du libéralisme en Belgique », in *Les libéraux de 1846 à 1996*, Bruxelles, Centre Paul Hymans, 1996, p. 14.

¹² *Unir pour réussir. Le changement PRL-FDF-MCC. Le programme de la fédération PRL-FDF-MCC*, 1999, p. 125.

¹³ *Ibid.*, p. 69.

¹⁴ *Le Soir*, 17 janvier 1997.

¹⁵ *Le Soir*, 15 décembre 1997.

¹⁶ *Le Matin*, 27 avril 1998.

¹⁷ Ph. Busquin, *Aujourd'hui le futur*, Louvain-La-Neuve, Quorum, 1997, p. 58.

¹⁸ *Ibid.*, p. 62.

¹⁹ *Le Matin*, 27 mars 1999.

²⁰ Chambre des représentants, *Compte rendu analytique*, 18 octobre 2000, p. 38.

²¹ *Le Matin*, 15 avril 1999.

²² Voir le chapitre « Efficiente politieke cultuur » du programme du CVP pour les élections législatives du 13 juin 1999 : CVP, *Kansen voor Kwaliteit. Op alle vlakken*, 1999.

²³ M. Van Peel, in P. Delwit, J-M. De Waele (ed.), *Les présidents de partis répondent...Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 48-49.

²⁴ Sans toutefois les cantons de Hal-Vilvorde.

²⁵ Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant le code électoral. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc. 50 2035/001, 2002, p. 5.

²⁶ Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant le code électoral. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc. 50 2035/001, 2002, p. 8.

²⁷ B. Cadranel, F. Delcor, « La réforme de l'effet dévolutif de la case de tête », in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral. Actes du Colloque des 22 et 23 septembre 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 143

²⁸ Chambre des représentants, *Projet de loi portant diverses modifications en matière de législation électorale. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc 50 1806/018, 2002, p. 5.

²⁹ Chambre des représentants, *Projet de loi portant diverses modifications en matière de législation électorale. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc 50 1806/018, 2002, p. 7.