

Le scrutin du 18 mai 2003 à l'aune de la nouvelle contrainte institutionnelle

par Pascal DELWIT et Jean-Benoit PILET *

Les systèmes électoraux sont certainement parmi les structures institutionnelles les plus stables dans les Etats démocratiques. En ce domaine, la Belgique ne fait pas exception à la règle. Hormis l'extension progressive du droit de vote, notre pays n'a connu, depuis 1899, que très peu d'aménagements de son code électoral. A ce titre, la législature 1999-2003 peut être qualifiée d'exceptionnelle¹.

Une des lames de fond du débat politique des années nonante fut la réforme du système électoral². Les premiers actes traduisant cette agitation furent pris sous le gouvernement Verhofstadt I³ mais dans une perspective bien plus modeste qu'envisagée entre 1995-1999. Il n'était notamment plus question de changer le mode de scrutin, comme l'avaient suggéré les libéraux francophones et néerlandophones. Les principales modifications votées sous cette législature sont la provincialisation des circonscriptions, la composition paritaire des listes électorales, la nécessaire présence de personnes des deux genres parmi les trois premiers candidats de chaque liste, la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête, l'instauration d'un seuil électoral à 5% à l'échelle de la circonscription et la possibilité d'une double candidature à la Chambre et au Sénat. Soulignons par ailleurs que, dans un premier temps, le législateur avait supprimé les suppléants pour les réintroduire avant même que la mesure ne soit appliquée une fois!

Certains de ces changements avaient été appliqués lors des élections communales d'octobre 2000 (en particulier la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête). Mais c'est à l'occasion du scrutin fédéral du 18 mai 2003 qu'ils ont été expérimentés dans leur globalité.

L'occasion est donc belle, au lendemain de ce scrutin, de procéder à une première analyse des conséquences de ces réformes. En effet, il n'est jamais inutile de s'arrêter au bord de la route pour considérer le chemin parcouru alors même que la première salve de réformes ne semble pas avoir apaisé les appétits de certains responsables politiques.

* Pascal DELWIT et Jean-Benoit PILET, Centre d'Etude de la Vie politique (ULB).



1. LA PONDÉRATION DE MOITIÉ DE L'EFFET DÉVOLUTIF DE LA CASE DE TÊTE

L'attribution des sièges dans un système d'élection proportionnelle s'opère en deux temps. Dans le premier, on attribue à chaque liste les sièges qui lui reviennent en fonction du nombre de voix emportées. Dans le second, on décerne les mandats au sein de chacune des listes. Le cas belge, dit de listes semi-ouvertes, voit cette seconde distribution s'opérer à partir des voix de préférences des candidats et des suffrages exprimés pour la liste en tant que telle. Concrètement, l'électeur peut dans l'isoloir soit voter en case de tête, exprimant de cette manière un vote de liste, soit de manière préférentielle pour un ou plusieurs candidats. A l'issue du dépouillement, le score des candidats est égal au nombre de votes préférentiels qu'ils ont obtenus. On calcule alors le chiffre d'éligibilité. Celui-ci est le score à atteindre pour être élu: le nombre de voix de la liste rapporté au nombre de sièges auxquels elle a droit plus un. Pour les candidats placés aux premières places de la liste, le *pot commun* des suffrages en case de tête peut compléter les voix de préférence afin de les amener au chiffre d'éligibilité, et donc à l'élection. Dès que le pot commun est vide, seules comptent les voix de préférence. L'apport des votes de liste aux candidats les mieux placés est ce que l'on nomme «l'effet dévolutif de la case de tête». On parle de listes semi-ouvertes précisément car l'effet dévolutif de la case de tête réduit la portée des voix de préférence dans la distribution des sièges au sein des listes en permettant aux candidats les mieux placés d'atteindre plus facilement le chiffre d'éligibilité.

L'effet dévolutif a été décrié par certains responsables politiques et certaines personnalités scientifiques car il offrirait un trop grand contrôle aux partis dans la sélection du personnel politique. Entre 1945 et 1991, seuls 23 députés sur 3 382 furent élus en dehors de l'ordre de présentation⁴. Ce chiffre doit être relativisé car il est bien évident que les partis placent aux positions de tête les candidats les plus populaires. Néanmoins, la dévolution des votes de liste concourt indéniablement à cette stabilité de l'ordre de présentation des listes.

Dans les années nonante, les critiques se sont faites plus en plus nombreuses. En 2000, les libéraux, partisans de longue date de la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête, finirent par rallier leurs partenaires gouvernementaux à un compromis réduisant de moitié le mécanisme de dévolution des votes de liste pour les élections communales et provinciales⁵. Cette disposition fut étendue à l'ensemble des scrutins par une modification du code électoral belge. Les élections communales et provinciales du 8 octobre 2000, ainsi que le scrutin fédéral du 18 mai 2003, désignèrent donc les élus au sein des listes en divisant par deux le «pot» de votes de liste à transférer aux candidats en suivant l'ordre de présentation de la liste.

Au sortir des dernières élections fédérales, cette mesure semble avoir produit les effets escomptés. Si en 1999, seul 1 député et 3 sénateurs⁶ avaient été élus en dehors de l'ordre de présentation, quatre années plus tard, 18 députés et 7 sénateurs, soit 13,2% des élus⁷, obtiennent leur strapontin en passant devant un ou plusieurs candidat(e)s mieux placés qu'eux. Ce chiffre aurait même pratiquement doublé (24,7%) si on avait supprimé complètement l'effet dévolutif⁸. Un autre indicateur des effets de la réduction de l'effet dévolutif de la case de tête est le nombre d'élus qui n'ont pas bénéficié du transfert de votes venant du «pot commun». En 1999, ils représentaient 16,3% des députés et sénateurs. Quatre ans plus tard, 41,1% des mandats

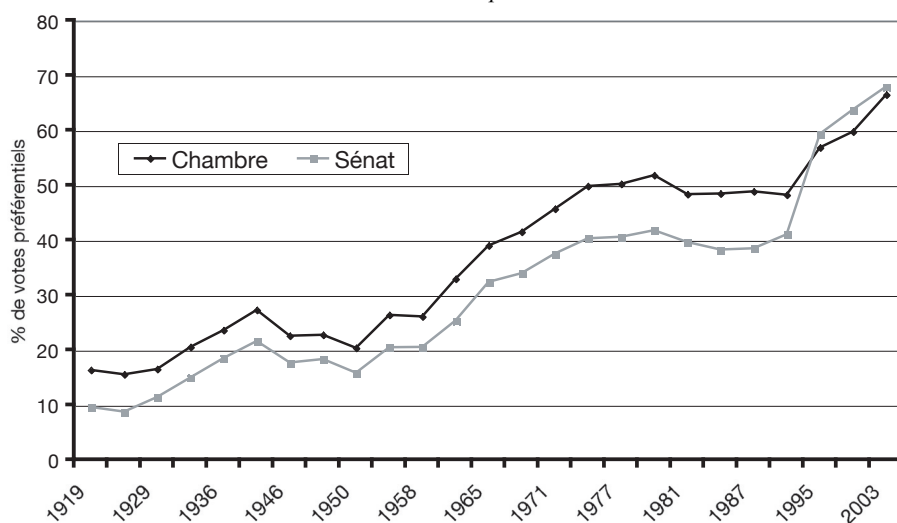


furent attribués sans l'appoint des votes de liste.

Il faut cependant nuancer la portée de la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête. L'augmentation du nombre de «perturbations» dans l'ordre des listes tire aussi son explication de trois autres facteurs.

Premièrement, la part des votes de liste est en diminution constante dans le pays. Le graphique 1⁹ montre clairement une tendance à la baisse des votes de liste aux élections en Belgique. En mai 2003, les votes en case de tête ne représentaient plus que 33,5% à la Chambre et 32% au Sénat¹⁰. Assez logiquement, si le pot de voix en case de tête à distribuer se réduit, la dévolution des votes de liste bénéficie à un nombre plus restreint de candidats.

Graphique 1 : Evolution des votes préférentiels à la Chambre des représentants et au Sénat



Deuxièmement, la provincialisation des circonscriptions intervient de manière significative dans la diminution de l'impact des voix en case de tête pour l'attribution des strapontins (cf. titre 2). En effet, en calquant les circonscriptions électorales sur les frontières des provinces, on a augmenté le nombre d'élus par district – la magnitude. Tendanciellement, cela s'est traduit en un accroissement du nombre d'élus par liste. Si en 1999, on avait en moyenne 1,6 élus par liste, en 2003, la moyenne est de 3,2 de sièges. Or, si on combine à la réduction de l'effet dévolutif une augmentation du nombre d'élus par liste, on dispose de plus de sièges attribués à des candidats qui n'ont pas bénéficié de l'appoint du «pot commun» des votes de listes. Il est donc logique que les élus en dehors de l'ordre de présentation soient plus nombreux. En 1999, 31 mandats sur les 150 à la Chambre avaient été enlevés par des candidats n'ayant obtenu aucune voix du «pot commun», quatre années plus tard, ils sont 78 parmi les députés et sénateurs.

Enfin, il faut aussi tenir compte du résultat du scrutin. L'élection de 2003 a dérogé à l'augmentation de la fragmentation constatée depuis quatre décennies¹¹. Au contraire, on a assisté à une «défragmentation»¹², à un recentrage sur les quatre partis des familles socialiste et libérale. Les quatre principales formations du système ont



décroché plus d'élus. Combiné à l'accroissement de la magnitude et à la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête, cela a aussi donné plus de poids à la voix de préférence.

2. LA PROVINCIALISATION DES CIRCONSCRIPTIONS

En 1999, quatre des circonscriptions électorales (Limbourg, Luxembourg, Namur, Brabant wallon¹³) épousaient déjà le contour des provinces. Pour l'élection de 2003, le gouvernement a décidé de regrouper 15 autres circonscriptions (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) par province également.

L'exception à ce regroupement des circonscriptions est l'ancien Brabant. Au cœur de l'ancienne province, l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde sert depuis longtemps de pomme de discorde entre le nord et le sud du pays. En 2002, le gouvernement arc-en-ciel avait élaboré une solution de compromis. Les listes bilingues à Bruxelles-Hal-Vilvoorde étaient supprimées. Pour permettre la survie des petites listes flamandes à Bruxelles, il était permis de présenter les mêmes listes dans l'arrondissement bilingue que dans l'arrondissement de Louvain. Les scores dans les deux provinces seraient cumulés pour l'attribution des sièges flamands de Bruxelles-Hal-Vilvoorde et du Brabant flamand. Pour sa part, l'apparement était maintenu entre les listes francophones de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde et le Brabant wallon. Le 26 février 2003, la Cour d'arbitrage, saisie par des représentants de la N-VA, du CD&V, du *Vlaams Blok* et de Vivant, annula cette disposition. Pris de court, le gouvernement décida de maintenir l'ancien système pour les trois circonscriptions de l'ancien Brabant.

Si on analyse les effets de ce redécoupage, il convient de rappeler que la provincialisation n'affectait, mathématiquement, en rien la proportionnalité du système. L'apparement provincial assumait déjà cette fonction. Toutefois, il est vrai que cette technique à deux degrés n'était bien comprise que par un nombre extrêmement restreint de citoyens et de responsables politiques. Elle augmentait dès lors l'incompréhension de l'électeur et l'incertitude au sein des partis.

Pour autant, l'élargissement des circonscriptions n'a pas été sans effet. Comme nous l'avons épinglé, la provincialisation a eu pour conséquence d'augmenter le nombre moyen d'élus par liste. Ces places éligibles supplémentaires ont pu être mises à profit pour faire entrer sur les listes des représentants des *minorités en politique* qui avaient traditionnellement un accès plus difficile au Palais de la Nation (femmes, jeunes, Belges d'origine étrangère...).

Au-delà de sa portée technique, la provincialisation n'est pas une réforme politiquement neutre. Elle traduisait des volontés stratégiques précises au sein des partis. Le projet a été mené à l'initiative du VLD et du SP.A. Les deux partis espéraient de la sorte contenir le *plus électoral* des bourgmestres sociaux chrétiens pour les listes du CD&V. Le VLD, en particulier, escomptait que cette réforme permettrait d'asseoir son nouveau *leadership* en Flandre. Le nouveau système était supposé réduire l'impact des édiles locaux, et augmenter l'apport en voix des grandes figures nationales. A titre d'exemple, les voix d'Elio Di Rupo bénéficièrent au PS sur l'ensemble de la province



du Hainaut, et non plus sur le seul arrondissement de Mons-Soignies. Le même constat peut être établi, par exemple, pour Guy Verhofstadt en Flandre orientale, Patrick Janssens en province d'Anvers, Didier Reynders à Liège ou Johan Vande Lanotte en Flandre occidentale. Mais aussi pour... Filip De Winter en province d'Anvers.

Malgré le soutien affiché de la plupart des états-majors des grands partis, la réforme n'est pas passée sans heurt. La majorité des élus des circonscriptions rurales ou péri-urbaines craignaient d'être les grands perdants de la provincialisation. Ils estimaient que le potentiel de voix moindre de l'arrondissement d'origine du candidat soit motif à une mise à l'écart des places éligibles. A Huy-Waremme (2 élus en 1999), par exemple, la peur d'être mangé par l'ogre liégeois (9 sièges en 1999) au sein de la nouvelle circonscription provinciale était présente dans les esprits.

Au lendemain du 18 mai 2003, on peut pourtant dire que ces petits districts ont plutôt bien tiré leur épingle de jeu. Lors de la confection des listes, les plus petits arrondissements ont pu imposer une présence disproportionnée de leurs candidats. Le tableau 1 confirme par exemple qu'en Flandre orientale, les candidats du plus grand arrondissement en 1999, Gand-Eeklo, sont sous-représentés à hauteur de 3,8% par rapport au poids démographique de ce district. De plus, même si la tête de liste allait en règle générale à un élu du plus gros parmi les anciens arrondissements, les places suivantes étaient distribuées en respectant une certaine alternance géographique. Au bout du compte, les petites circonscriptions n'ont d'ailleurs pas perdu d'élus à la Chambre en 2003. Elles disposent même d'un élu de plus qu'en 1999. Le tableau 1 montre même que c'est dans les deux Flandres que les petits arrondissements furent le plus avantagés.

Tableau 1 : Effet de la provincialisation sur l'équilibre entre les anciens arrondissements électoraux

	Part de l'arrondissement urbain dans la province ¹⁴	Candidats urbains	Différence	Elus urbains	Différence
Liège	60,00%	48,62%	-11,38%	66,67%	6,67%
Hainaut	47,37%	37,50%	-9,87%	47,37%	0,00%
Anvers	58,33%	52,35%	-5,98%	58,33%	0,00%
Flandre Or.	42,86%	39,02%	-3,83%	40,00%	-2,86%
Flandre Occ.	47,06%	44,00%	-3,06%	37,50%	-9,56%
Total	51,04%	44,57%	-6,47%	50,00%	-1,04%

Enfin, avant de conclure ce titre, il nous faut signaler que le scrutin de 2003 fut précédé du rééquilibrage démographique décennal de la distribution des députés entre les circonscriptions. Sur la base du recensement, tous les dix ans, on opère une réévaluation de la magnitude des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique. Cette vérification a fait gagner en 2003 un siège au Limbourg et au Luxembourg. En revanche, les provinces de Flandre orientale et de Flandre occidentale ont perdu un député. Sur un plan communautaire, il y a donc un siège francophone en plus que dans la précédente législature.

**Tableau 2 : Evolution de la magnitude des circonscriptions entre 1999 et 2003**

District 1999	District 2003	DM 1999	DM 2003	Différence
Namur	Namur	6	6	0
Luxembourg	Luxembourg	3	4	1
Limbourg	Limbourg	11	12	1
Brabant wallon	Brabant wallon	5	5	0
Brabant flamand	Brabant flamand	7	7	0
Bruxelles-Hal-Vilvorde	Bruxelles-Hal-Vilvorde	22	22	0
Anvers	Anvers	14	24	0
Malines-Turnhout		10		
Alost-Audenaarde		6		
Gand-Eeklo	Flandre orientale	9	20	-1
Saint Nicolas-Termonde		6		
Bruges		4		
Courtrai-Roulers-Tielt	Flandre occidentale	8	16	-1
Furnes-Dixmude-Ypres-Ostende		5		
Liège		9		
Verviers	Liège	4	15	0
Huy-Waremme		2		
Mons-Soignies		6		
Charleroi-Thuin	Hainaut	9	19	0
Tournai-Ath-Mouscron		4		

3. L'INSTAURATION D'UN SEUIL D'ÉLIGIBILITÉ À 5% À L'ÉCHELLE DES PROVINCES

A l'issue du scrutin du 13 juin 1999, le paysage politique belge avait atteint un degré d'éclatement historiquement élevé. La Flandre était la plus touchée, pas moins de 7 partis obtenaient au moins un siège au Parlement flamand. La dispersion des sièges causa bien des soucis aux formateurs des gouvernements régionaux, communautaires et fédéral. Pour remédier à ce *mal*, les représentants politiques ont adopté l'instauration d'un seuil d'éligibilité de 5%, calculé au niveau provincial pour la Chambre des représentants et par collège linguistique au Sénat. Suite à une décision de la Cour d'arbitrage, le seuil fut supprimé pour les trois circonscriptions de l'ancien Brabant (voir *infra*). Le but avoué du législateur était de réduire la dispersion des mandats entre les formations politiques.

Son action première visait à freiner l'émergence de nouveaux courants politiques. En 2002, la plupart des partis en place craignaient la concurrence d'une dissidence (Chrétiens Démocrates Francophones, *Liberaal Appel*, *Veilig Blauw*, *Nieuwe Christen Democratie*, Mouvement socialiste, Défi libéral,...). Le seuil devait réduire les espoirs de ces nouveaux venus. Ensuite, le seuil devait mener à la disparition des petits partis, principalement les héritiers de la *Volksunie*. Si les grands partis semblent satisfaits, les petits crient au scandale. La N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) et Vivant ont d'ailleurs introduit un recours auprès de la Cour d'arbitrage à propos de ce seuil mais ils ont été déboutés.

Si l'introduction du seuil suscita la polémique, elle ne concerne pourtant qu'une minorité des circonscriptions. En effet, les districts qui comptent moins de vingt élus



ont *naturellement* un seuil, qui se révèle d'ailleurs souvent supérieur à 5% dans les faits. Le seuil fixé pour les élections de 2003 ne concernait au premier chef que les circonscriptions à plus forte magnitude: Anvers, Flandre orientale et Hainaut, et les deux collèges du Sénat. Il aurait également pu avoir un impact pour l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde s'il avait été d'application dans cette circonscription.

Au plan national, le seuil d'éligibilité semble avoir pourtant rencontré les attentes du législateur. La dispersion des sièges est bel et bien moindre en 2003 qu'en 1999. Si on examine l'évolution du *nombre effectif de partis au parlement*, indice développé par Markku Laakso et Rein Taagepera¹⁵, on passe de 9,0507 en 1999 à 7,0269 en 2003. Le paysage politique belge revient à un degré de dispersion proche de celui du milieu des années quatre-vingt (tableau 3).

Tableau 3 :
*Evolution du nombre effectif
de partis parlementaires
en Belgique (NEPP)*

Elections	NEPP
2003	7,0269
1999	9,0507
1995	8,0300
1991	8,4133
1987	7,1317
1985	7,0028
1981	7,6228
1978	6,7748

Mais cette performance doit beaucoup plus à l'électeur qu'à la contrainte institutionnelle. Concrètement, lors du scrutin du 18 mai 2003, le seuil de 5% a privé Agalev d'un siège à Anvers et d'un siège en Flandre orientale, ainsi que d'un sénateur. Ces trois mandats ont été récupérés respectivement par le VLD (les 2 députés) et le CD&V (le sénateur). La N-VA a perdu par l'action du seuil d'éligibilité un siège à Anvers et un siège au Sénat. Le sénateur a finalement été attribué au VLD et le siège anversois au *Vlaams Blok*. Le seuil a donc au total influé sur la désignation de 2 sénateurs et de 3 députés, soit 2,6% des mandats. L'impact mécanique est donc restreint. Si le seuil des 5% n'avait pas été d'application au lendemain du 18 mai 2003, nous avons

vu que la N-VA et Agalev auraient bénéficié d'une représentation accrue. En calculant le nombre effectif de partis parlementaires en attribuant à ces deux partis les mandats dont ils furent privés par le seuil, on obtient un degré de dispersion de 7,2069.

La faible différence entre ce dernier chiffre et l'indice réel en 2003 illustre bien que l'effet mécanique du seuil lors de l'attribution des sièges n'est pas le plus important. C'est avant même l'élection que le seuil de 5% agit le plus puissamment sur la dispersion des votes. Tout d'abord, les partis qui craignent de ne pouvoir atteindre les 5% ont été tentés de renoncer à se présenter ou de sceller une alliance. La constitution du cartel SP.A-Spirit fut en partie motivée par la crainte des anciens de la *Volksumie* de ne pas réunir un nombre de voix suffisant pour dépasser le seuil. De même, les candidats de la *Nieuwe Christen Democratie* étaient-ils présents sur les listes du VLD.

En outre, le seuil a un effet psychologique sur certains électeurs. Les votants qui comprennent bien le mécanisme peuvent être tentés de ne pas accorder leur voix à un parti qui risque de passer sous la barre des 5%. Dans le cadre des dernières élections fédérales, cet effet peut avoir joué pour la N-VA. La menace que faisait peser le seuil des 5% sur l'héritière de la *Volksumie* a en effet été relayée publiquement tout au long de la campagne. Le spectre des 5% a peut-être refroidi certains électeurs potentiels de ce parti. Il est cependant permis de douter de l'ampleur du segment électoral concerné. En effet, la N-VA a décroché son siège dans une circonscription plus difficile, sur le plan de la magnitude (la Flandre occidentale), que celle d'Anvers et de Flandre orientale.



Toutefois, les partis pour qui la menace du seuil d'éligibilité n'est pas intégrée avant le scrutin, ni par les observateurs, ni au sein du parti, ni dans l'électorat, verront le couperet des 5% s'abattre sur eux de manière purement mécanique lors du dépouillement. Pour Agalev par exemple, peu laissait présager avant le scrutin que les verts flamands seraient concernés par les effets du seuil. Le parti avait d'ailleurs voté cette disposition légale sans coup férir.

4. LA PRÉSENCE DES FEMMES SUR LES LISTES

La loi Smet-Tobback, qui réduisait à deux tiers le nombre de candidats du même sexe sur les listes, avait montré ses limites aux élections de 1999¹⁶. La part des députées restait confinée à 19,3%, bien loin de la parité. Les travaux législatifs furent dès lors relancés et se conclurent par la loi du 18 juillet 2002. Les nouvelles conditions imposées aux listes en terme de parité des sexes sont de présenter au maximum 50% de candidats du même genre, avec un écart autorisé d'un candidat. La disposition vaut à la fois pour les candidats effectifs et suppléants. De plus, les deux premières places de la liste doivent présenter une alternance homme-femme. A titre transitoire, lors du premier renouvellement de chaque assemblée, la dernière exigence s'applique aux trois premières places, et non pas aux deux.

Les élections du 18 mai 2003 furent donc les premières au cours desquels ces dispositions étaient d'application. Premier constat, aucun des grands partis n'a vu sa liste refusée pour avoir manqué aux obligations de parité. Toutefois, on s'aperçoit que dans le cas de listes présentant un nombre impair de candidats – la loi autorisait un déséquilibre d'une unité –, le décalage a été utilisé en faveur des candidats de sexe masculin. Au final, sur l'ensemble des candidats à la Chambre des représentants et au Sénat, 50,98% étaient des hommes. L'écart par rapport à la parité parfaite est certes léger mais il est révélateur de la propension des partis à favoriser autant que possible les candidats de sexe masculin.

Tableau 4 : Parité sur les listes électorales¹⁷

	Hommes 2003	Femmes 2003	Femmes 1999
Candidats effectifs Chambre	50,96%	49,04%	42,90%
Candidats suppléants Chambre	51,34%	48,66%	42,70%
Candidats effectifs Sénat	50,93%	49,07%	39,30%
Candidats suppléants Sénat	49,36%	50,64%	39,00%
Candidats aux trois premières places	61,21%	38,79%	n.c.
Candidats tête de liste	83,64%	16,36%	n.c.

Par rapport aux élections de 1999, la progression de la représentation féminine sur les listes en 2003 est significative. La part des candidates était en 1999 aux alentours des 40% (cf. tableau 4). En 2003, on est, par la loi, autour des 50%. Néanmoins, le véritable enjeu demeurait les places dites «éligibles». En clair, vu l'importance de l'effet dévolutif de la case de tête, même réduit de moitié, il ne suffit pas d'assurer des places sur les listes aux femmes, encore faut-il qu'elles soient placées en ordre utile pour être élues.



En l'espèce, le tableau 4 témoigne qu'en ce qui concerne les trois premières places de la liste, les partis continuent de donner la priorité aux hommes dans plus de 60% des cas. C'est donc l'option du *strict minimum légal* en matière de parité aux places de tête qui est suivie. La tendance devient encore plus prononcée si on ne considère que la première place. Celle-ci est dévolue à un candidat de sexe masculin pour plus de 80% des listes. Concrètement, sur les 64 femmes occupant une des trois premières places au sein d'une liste ayant emporté au moins un élu, 9 occupaient la première place, 24 la deuxième et 31 la troisième. Ce qui veut aussi dire que les candidates ont particulièrement bénéficié de l'augmentation de la magnitude des circonscriptions.

Notons malgré tout que certains partis ont fait de la parité sur leurs listes un argument de campagne. Ainsi, Agalev avait placé une femme à la tête de chacune de ses listes, à l'exception de l'Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde où la liste était conduite par Lode Vanoost. Ecolo avait pour sa part généralisé le principe dit de la *tirette* homme-femme lors de la composition des listes.

La féminisation des listes n'était pas le principal dessein de cette nouvelle loi sur la parité. L'objectif ultime était la féminisation du Parlement. En la matière, on constate un progrès important. De 1999 à 2003, la part des femmes dans les deux assemblées fédérales a augmenté de plus de 10 points (voir tableau 5). Sur le long terme, l'évolution est significative. Alors qu'en 1974, on ne recensait que 6,6% de députées, il y a aujourd'hui 35% d'élues à la Chambre¹⁸. Il est vraisemblable que le mouvement s'intensifiera lors du prochain scrutin, avec l'obligation d'avoir une personne de chaque genre aux deux premières places de la liste.

Tableau 5 : Pourcentage des femmes au Parlement¹⁹

	Hommes 2003	Femmes 2003	Hommes 1999 ²⁰	Femmes 1999	Hommes 1995	Femmes 1995
Chambre	64,67%	25,33%	76,70%	13,30%	88,00%	12,00%
Sénat	67,61%	22,39%	71,80%	18,20%	66,10%	23,90%
Total	65,61%	24,39%	75,79%	14,21%	83,16%	16,84%

5. L'INTRODUCTION DES DOUBLES CANDIDATURES

Le 26 février 2003, la Cour d'arbitrage déclarait anticonstitutionnelles les dispositions prises par le gouvernement Verhofstadt pour les trois circonscriptions de l'ancien Brabant. Dans le même temps, elle rejetait un recours introduit à l'encontre des doubles candidatures. Il devenait donc possible à toute personne de figurer à la fois sur une liste pour le Sénat et sur une autre pour la Chambre des représentants; la seule condition étant que la circonscription dans laquelle on se présente pour la Chambre soit celle où le candidat est domicilié. En cas de double élection, on dispose alors de trois jours pour démissionner d'une des deux assemblées. Le remplacement sera, dans ce cas, assuré par le premier suppléant.

La double candidature est avant tout une mesure de stratégie politique. Un parti peut grâce à ce système bénéficier de l'attractivité électorale d'un candidat sur deux listes au lieu d'une seule. Sur l'ensemble des listes des partis ayant obtenus au



moins un élu, 48 candidats étaient à la fois en lice au Sénat et à la Chambre. Ce phénomène touchait en particulier des responsables politiques de premier ordre. Marketing oblige, ces « doubles candidats » étaient positionnés sur des places visibles. A l'issue du scrutin, neuf personnes ont été élues simultanément dans les deux assemblées: Bert Anciaux (Spirit), Stefaan De Clerck (CD&V), Filip De Winter (*Vlaams Blok*), Elio Di Rupo (PS), Raymond Langendries (CDH), Anne-Marie Lizin (PS), Joëlle Milquet (CDH), Steve Stevaert (SP.A), et Guy Verhofstadt (VLD). En d'autres termes, 9 des 190 mandats attribués le 18 mai 2003 furent emportés par des candidats qui pouvaient présumer qu'il ne leur serait pas possible de respecter pleinement le choix de leurs électeurs. Signalons que la Cour d'arbitrage vient d'interdire le principe des doubles candidatures pour le prochain scrutin²¹.

6. LA RÉINTRODUCTION DES CANDIDATS SUPPLÉANTS

En 2000, lorsque la décision de pondérer de moitié l'effet dévolutif de la case de tête fut prise, le Gouvernement avait aussi supprimé les candidats suppléants. Deux années plus tard, la réintroduction des listes de suppléants fut actée par le Parlement. La suppression des suppléants s'éteignit donc avant même sa première application.

Bien que voués à l'oubli quelques mois auparavant, les suppléants furent particulièrement choyés lors du dernier scrutin fédéral. En effet, suite à l'introduction de la double candidature et au découplage des élections fédérales et régionales, nombre d'élus ont dû renoncer à un de leurs mandats. Par conséquent, beaucoup de suppléants ont été appelés à siéger. A la rentrée parlementaire, ils étaient 37 à la Chambre et 9 au Sénat. Près d'un tiers des mandats ne sont donc pas assurés par des personnalités constituant le premier choix de l'électeur.

7. LE DÉCOUPLAGE DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES ET RÉGIONALES

Au-delà des réformes du système électoral à proprement parler, les élections fédérales de 2003 ont marqué une nouvelle étape dans l'histoire du fédéralisme. Ce scrutin fut en effet le premier au cours duquel les élections régionales étaient dissociées du renouvellement de la Chambre des représentants et du Sénat.

La décision avait été prise dans la perspective, cohérente dans un Etat fédéral, de découplage des différents niveaux de pouvoir. Si l'option semblait peu risquée, elle se révèle problématique à l'analyse. En premier lieu, le pays se trouvera fréquemment en état d'effervescence électorale.

En outre, on peut émettre à l'issue du dernier scrutin quelques doutes quant à l'apport positif de ce découplage pour l'autonomisation des communautés et régions. La dissociation des élections fédérales et régionales avait un but pédagogique: faire mieux comprendre à l'électeur les subtilités du système institutionnel belge. Pourtant, lors de la campagne 2003, les partis politiques, surtout au sud de la frontière linguistique, n'ont pas contribué à l'effort didactique. La plupart d'entre eux n'avaient pas centré leur programme sur des matières strictement fédérales, mais aussi sur des compétences des entités fédérées. La confusion valait, par exemple, pour l'enseignement.



De plus, pour accroître un peu plus la confusion entre les niveaux de pouvoir, le découplage des élections fédérales et régionales a eu pour conséquence de permettre aux ministres des gouvernements des entités fédérées de se présenter au vote des électeurs lors d'un scrutin fédéral. Cet acte de candidature n'était pourtant pas lié à l'ambition de quitter le fauteuil ministériel en cas d'élection à la Chambre et au Sénat. Au sein du gouvernement wallon, seuls Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS) et Thierry Detienne (Ecolo) n'étaient pas candidats. En Flandre, tous les ministres étaient candidats. En région bruxelloise, seuls Eric Tomas (PS) et Alain Hutchinson (PS) n'étaient pas en lice. Enfin en Communauté française, seules Française Dupuis (PS) et Nicole Maréchal (Ecolo) n'étaient pas candidates.

8. CONCLUSION

Les réformes électorales sont rares dans les démocraties établies, mais le dernier scrutin législatif en Belgique a dérogé à la règle. Au cours des élections du 18 mai 2003, pas moins de six nouvelles règles de droit électoral sont entrées en vigueur. Il était donc logique de se pencher sur leurs effets.

A l'examen de ces mesures, diverses conclusions peuvent être tirées. Tout d'abord, ces réformes ne constituent pas un ensemble homogène poursuivant un but précis. Il s'agit plus tôt d'une série d'aménagements du droit électoral négociés de front pour aboutir plus aisément à un compromis au sein de la coalition arc-en-ciel.

Analysées séparément, ces mesures semblent avoir répondu de manière contrastée aux attentes. C'est plus l'électeur qui a réduit l'éclatement du paysage politique que l'introduction du seuil d'éligibilité. En revanche, les nouvelles dispositions sur la parité et les places sur les listes ont eu des effets. D'autant que ces mesures se sont inscrites dans le processus de provincialisation des circonscriptions. La féminisation des assemblées a progressé significativement. La pondération de l'effet dévolutif de la case de tête a bel et bien facilité l'élection de plus candidats en dehors de l'ordre de présentation des listes. Néanmoins, ces élus demeurent l'exception. Par ailleurs, la mesure doit aussi à la provincialisation des circonscriptions et au *recentrage* décidé par le corps électoral.

Notre article a ainsi passé séparément en revue les conséquences de chacune des réformes électorales votées sous la précédente législature. Au final, contrairement à l'idée que les responsables politiques en ont, notre analyse a permis de mettre en exergue à quel point ces dispositions ne peuvent être isolées l'une de l'autre.

Il faut bien être conscient que si ces réformes semblent être indépendantes, elles influent pourtant bel et bien l'une sur l'autre. Leur applications simultanée a bien souvent renforcé leurs conséquences. Par exemple, la réduction de 50% de l'effet dévolutif de la case de tête est d'autant plus significative lorsqu'on agrandit les circonscriptions. A nombre de listes inchangé, plus la magnitude est élevée, plus le nombre de sièges où les votes de liste ne pourront intervenir est grand. De même, la réintroduction des suppléants est d'autant plus importante qu'elle est décidée en parallèle au découplage des élections fédérales et régionales et à la double candidature Sénat-Chambre.

Enfin, il faut bien prendre acte que l'analyse des réformes électorales ne peut absolument pas se contenter d'être une étude technique de mesures légales neutres. Si ces réformes sont importantes à comprendre et à analyser, leur étude n'est absolu-



ment pas isolable de la réalité politique du pays dans lequel elles s'inscrivent. Pour paraphraser Taagepera et Shugart, en amont de la décision, les réformes électorales sont le produit d'objectifs politiques qui reflètent les stratégies des partis à un moment donné²². En outre, en aval de la prise de décision, toutes les réformes ne font que produire leurs effets sur la base des votes. Ces règles législatives auront un impact de portée variable selon la manière dont l'électorat aura attribué ses voix. Aucune étude des systèmes électoraux ne peut faire l'économie d'une mise en contexte politique. Cet article n'entend pas avoir dérogé à cette règle.

NOTES

1. Pour les termes du débat, voir: DELWIT P. et VAN HAUTE E., «Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales: philosophie et impact», *L'Année sociale 2002*, De Boeck, Bruxelles, 2003.
2. DELWIT P. et DE WAELE J.-M. (eds), *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.
3. Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant le code électoral. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc. 50 2035/001, 2002.
4. DEWACHTER W., «Elections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique 1919-2002», in GUBIN E., NANDRIN J.-P., GERARD E. et WITTE E. (eds), *Histoire de la Chambre des représentants en Belgique*, Bruxelles, Chambre des Représentants, 2003, p. 74.
5. La loi introduit aussi ce changement pour les élections européennes.
6. On considère comme élu en dehors de l'ordre de présentation, tous les élus ayant obtenu un score qui leur a permis de dépasser un candidat mieux placé qu'eux; et ce, même si le candidat qui a été doublé est finalement élu lui aussi.
7. Lors des élections renouvelant les assemblées fédérales, 190 mandats (150 députés + 40 sénateurs) sont attribués par élection directe.
8. Ces chiffres sont bien entendu à prendre avec beaucoup de précaution. Il est certain que tout changement des règles électorales tend à modifier le comportement des électeurs.
9. Pour les chiffres de 1919 à 1991: DAS E., «De personele keuze bij de parlementsverkiezingen van 24 november 199», *Res Publica*, 1992/2, p. 158. Pour 1995, SMITS J. et THOMAS I., «Het gebruik van de



meervoudige voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 21 mai 1995», *Res Publica*, 1998/1, p. 132. Pour 1999, SMITS J. et WAUTERS B., «Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999», *Res Publica*, 2000/2-3, pp. 265-304: 271. Pour 2003, WAUTERS B., «Het gebruik van voorkeurstemmen bij de federale parlementsverkiezingen van 18 mei 2003», *Res Publica*, 2003/2-3, p. 403. Il faut noter qu'en 1995, le mode de calcul des votes préférentiels a été modifié par les auteurs de ces articles. Suite à l'introduction du vote multiple, les bulletins de vote où seul le nom d'un suppléant était coché ont été considérés comme un vote préférentiel. Avant 1995, les auteurs considéraient que ces bulletins se rattachaient à la catégorie des votes de liste. Selon l'ancien mode de calcul, la part des votes préférentiels en 1995 seraient de 50,5% à la Chambre et 54,5 au Sénat, au lieu de respectivement 56,9% et 59,4%.

10. WAUTERS B., *op. cit.*, p. 403.
11. DELWIT P., *Composition, décomposition et recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 2003.
12. DELWIT P. et VAN HAUTE E., «Les élections fédérales du 18 mai 2003: un scrutin de 'défragmentation'», dans ce volume.
13. Rappelons cependant que le Brabant wallon conservait le mécanisme d'apparementement avec l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde.
14. L'arrondissement urbain est celui qui avait la plus grande magnitude parmi les anciennes circonscriptions de la province. Son poids relatif est ici égal au rapport entre sa magnitude en 1999 et la magnitude provinciale en 2003.
15. LAAKSO M. et TAAGEPERA R., «Effective Number of Parties: a Measure with Application to Western Europe», *Comparative Political Studies*, 1979, vol. 12, pp. 3-27.
16. MEIER P., *A step forward? A gender perspective on the reform on the Belgian electoral system*, Liège, Working paper in the context of «Les rencontres du CEDEM», 2002, 26 pages.
17. Ces chiffres se basent sur les listes des partis ayant obtenu au moins un élu dans la circonscription.
18. FIERS St. et GUBIN E., «La physionomie de la Chambre des représentants», in GUBIN E., NANDRIN J.-P., GERARD E. et WITTE E. (eds), *Histoire de la Chambre des représentants en Belgique*, Bruxelles, Chambre des Représentants, 2003, p. 124.
19. Ce tableau présente la configuration telle qu'elle se présente après l'installation des exécutifs et les démissions pour cumuls de mandats ou raisons personnelles.
20. Pour les chiffres de 1999 et 1995: VERZELE V. et JOLY C., «La représentation des femmes en politique après les élections du 13 juin 1999», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1662-1663, 1999.
21. Cour d'arbitrage, *Arrêt n° 73/2003*, 26 mai 2003.
22. TAAGEPERA R. et SHUGART M. S., *Seats & Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 234.