

## CHAPITRE 19

# LA CASE DE TÊTE ET SON EFFET DÉVOLUTIF

PAR

**ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX**

CHARGÉE DE COURS EN DROIT CONSTITUTIONNEL À L'ÉCOLE DE DROIT  
UNIVERSITÉ DE MONS - UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

**THIBAUT GAUDIN**

ASSISTANT EN DROIT PUBLIC À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

**JEAN-BENOIT PILET**

PROFESSEUR DE SCIENCE POLITIQUE À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur les modalités de désignation des candidats élus au sein des listes lors des élections en Belgique. En effet, comme dans tout système proportionnel de listes, une fois le nombre de sièges répartis entre les listes en présence, il reste à savoir qui sont celles et ceux qui seront désignés comme élus au sein des listes. Dans le cas de la Belgique, cela se passe par un mécanisme dit de listes semi-ouvertes (ou listes flexibles) dans lequel interviennent deux mécanismes : les votes de préférence que peuvent exprimer les électeurs pour un ou plusieurs candidats d'une part et ce que l'on nomme l'effet dévolutif de la case de tête qui protège en partie l'ordre de présentation des candidats sur le bulletin de vote d'autre part.

Ce sujet peut paraître technique mais il est loin de l'être car il fixe l'équilibre entre le pouvoir de l'électeur et le poids des partis politiques dans la désignation des individus appelés à siéger comme représentants au sein des assemblées élues, du niveau communal au niveau européen. Les mécanismes que nous couvrons dans ce chapitre sont parmi les plus discutés, et aussi les plus réformés, des lois électorales depuis le début des années 1990 jusqu'à la suppression, en Wallonie, de tout effet dévolutif

LARCIER

de la case de tête pour les élections communales et provinciales à partir de 2018.

Ce chapitre se structure en quatre parties. La première offre un panorama des modalités de désignation des candidats élus au sein des listes dans les systèmes électoraux proportionnels en Europe, ce qui permet de resituer les débats belges dans le contexte plus large d'une personnalisation des systèmes électoraux (I). Ensuite, l'évolution historique des règles présidant à la désignation des candidats élus au sein des listes en Belgique est présentée (II) afin d'aborder, dans la troisième partie, l'impact des mécanismes de désignation des candidats élus en Belgique sur la dynamique des élections (III). Enfin, la dernière partie évoque la teneur des débats politiques juridiques autour de l'effet dévolutif de la case de tête (IV). Reflétant au départ de réelles divergences entre les partis politiques, les débats sur la case de tête évoluent dans le cadre plus général des réflexions menées sur le désenchantement citoyen et l'avenir de la démocratie représentative.

## I. – LES SYSTÈMES PROPORTIONNELS DE LISTES EN EUROPE ET LEURS ÉVOLUTIONS

Le plus souvent, les typologies des systèmes électoraux s'articulent autour de trois dimensions des règles organisant la traduction des résultats des élections exprimés en votes en une distribution des mandats de représentants<sup>(1)</sup> : la formule électorale, le découpage du territoire en circonscription et la structure du bulletin de vote. C'est à cette dernière dimension que renvoie ce chapitre.

Cette dimension est moins souvent étudiée que la formule électorale ou la magnitude des circonscriptions. Josep Colomer parle même de la « dimension négligée » des systèmes électoraux<sup>(2)</sup>. Pourtant, elle est, pour l'électeur, le premier élément tangible d'un système électoral. Dans l'isoloir, le citoyen vit l'élection d'abord par le bulletin de vote<sup>(3)</sup>. À ce niveau, la première distinction à opérer est celle entre scrutins de candi-

---

(1) A. BLAIS, et L. MASSICOTTE, « Electoral systems », in L. LEDUC, R. NIEMI, et P. NORRIS, *Comparing Democracies 2. New challenges in the study of elections and voting*, Londres, Sage Publications, 2002, pp. 40-69. P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Éd. Montchrestien, 1997. A. REEVE et A. WARE, *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, Londres, 1992. J.-B. PILET et L. NÚÑEZ LOPEZ, « L'étude des systèmes électoraux : des effets aux causes », in N. MAYER et Y. DÉLOYÉ, *Analyses électorales*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 647-702.

(2) J. COLOMER (dir.), *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*, Colchester, ECPR Press, 2011.

(3) Voy. *supra*, chapitre 15.

datés et scrutins de listes. Dans le premier cas, les électeurs votent pour des candidats individuels. Ceux-ci peuvent être affiliés à des partis, et d'autres candidats du même parti peuvent figurer sur le bulletin de vote. Toutefois, l'électeur vote pour un candidat et son vote ne profite qu'à ce candidat. Il ne bénéficie pas à d'autres candidats issus du même parti. C'est le système qu'on retrouve dans les formules majoritaires uninominales utilisées notamment au Royaume-Uni, au Canada ou en France.

Le système électoral belge renvoie, depuis 1899, à une autre logique, celle des scrutins de listes<sup>(4)</sup>. L'électeur a sur son bulletin des candidats groupés au sein de listes. Il vote pour une de ces listes. La répartition des sièges sur la base du résultat du scrutin exprimé en votes se fait en premier lieu entre les listes, en fonction de leur score électoral respectif.

Ensuite, se pose la question de la désignation des candidats élus au sein des listes. Celle-ci peut se faire selon une grande variété de modalités. Les travaux en science politique tendent à distinguer en la matière trois grands types de listes : les listes fermées, les listes ouvertes, et, entre les deux, les listes dites semi-ouvertes ou flexibles. Les trois modèles se différencient sur deux critères. Premièrement, l'électeur a-t-il le droit de voter de façon préférentielle pour un ou plusieurs candidats au sein des listes ? Deuxièmement, quel est le poids de cet éventuel vote de préférence sur la distribution des mandats au sein de la liste ?

Dans les systèmes de listes fermées, l'électeur n'a aucune possibilité d'exprimer une préférence pour un ou plusieurs candidats au sein de la liste qu'il soutient. Il vote juste pour la liste. La distribution des mandats au sein de la liste se fait alors en suivant l'ordre de présentation des candidats. C'est le système en vigueur, par exemple, pour les élections législatives en Espagne et au Portugal. À l'inverse, dans un système de listes ouvertes comme en Finlande et en Pologne, l'électeur peut exprimer un ou plusieurs vote(s) de préférence pour un candidat. Ces votes de préférence sont les seuls pris en compte pour la distribution des mandats au sein des listes. Sont élus les candidats ayant obtenu le plus de votes. L'ordre de présentation de la liste n'a dès lors pas d'importance.

Entre ces deux modèles, le système le plus fréquent est celui de la liste semi-ouverte, ou liste flexible. Ce modèle est d'application pour les élections législatives nationales dans la majorité des États européens (c'est le cas, par exemple, en Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Grèce, Islande, République tchèque, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Slovaquie, Suède). Il autorise le vote de préférence pour un candidat, voire l'oblige comme aux Pays-Bas et en

---

(4) Voy. *supra*, chapitre 17.

Estonie. L'allocation des sièges à l'intérieur des listes se fait en combinant les scores en voix de préférence et l'ordre de présentation de la liste. L'équilibre entre les votes de préférence et l'ordre de présentation de la liste varie d'un pays à l'autre, tout comme le mécanisme exact de dévolution des sièges. Dans certains cas, un seuil de votes préférentiels à atteindre est fixé pour pouvoir être élu, quelle que soit la place occupée sur la liste. Aux Pays-Bas, les candidats qui ont un nombre de vote supérieur à un quart de quotient de Hare (soit le nombre de votes reçus par la liste divisé par le nombre de sièges gagnés) sont élus sans tenir compte de leur place sur la liste. En Autriche, le candidat est élu s'il a dépassé un sixième du nombre total de votes reçus par la liste sur laquelle il figure. L'autre système le plus fréquent est d'autoriser les électeurs à choisir entre le vote pour un candidat et le vote pour la liste dans son ensemble. Dans le second cas, l'électeur appuie l'ordre de présentation de la liste et le vote de liste est transféré en priorité aux premiers candidats de la liste pour garantir leur élection. C'est une variante de ce système qui est utilisé en Belgique.

Enfin, ce tour d'horizon des systèmes proportionnels de listes doit encore mentionner les cas singuliers du vote panaché en vigueur en Suisse et au Luxembourg. Dans les deux cas, le vote de préférence pour le candidat est possible mais se singularise car les électeurs disposent d'autant de votes que de mandats à pourvoir, et surtout ils peuvent distribuer ces votes à des candidats figurant sur des listes différentes.

Au-delà de cette description rapide des systèmes proportionnels de listes, un élément important à souligner est que, dans plusieurs pays d'Europe, diverses réformes électorales ont été implémentées depuis les années 1990. Une tendance à la personnalisation des règles électorales est observable<sup>(5)</sup>. Elle se traduit par une augmentation du poids des votes de préférence dans la distribution des mandats au sein des listes, et par conséquence par un déclin des mécanismes protégeant l'ordre de présentation de la liste. Sur les vingt-cinq dernières années, de telles réformes ont été votées dans pas moins de quinze pays européens. La Belgique en fait partie, comme nous allons le décrire à présent.

---

(5) A. RENWICK et J-B. PILET, *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

## II. – LES RÈGLES PRÉSIDANT À LA DÉSIGNATION DES CANDIDATS ÉLUS AU SEIN DES LISTES EN BELGIQUE

L'histoire des règles de désignation des candidats au sein des listes se décline sur trois siècles. Elle est intimement liée à celle de l'élection. D'abord, la case de tête apparaît à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une vingtaine d'années avant la représentation proportionnelle, avec laquelle elle acquiert un effet dévolutif (A). Ensuite, il faut attendre près d'un siècle pour qu'elle fasse l'objet d'une réforme (B). Enfin, la case de tête se pluralise au début du XXI<sup>e</sup> siècle sous l'impulsion du fédéralisme (C).

### A. – *Fin XIX<sup>e</sup> siècle : les origines*

Deux moments-fondateurs peuvent être épinglés aux sources de la case de tête : la réforme électorale de 1877 (1) et celle de 1899 (2).

#### 1. – *1877, la naissance de la case de tête*

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'histoire de la case de tête ne débute pas en Belgique en 1899, et n'est donc pas intrinsèquement liée à celle du scrutin de listes et de la représentation proportionnelle.

En effet, c'est lors de la vaste réforme électorale de 1877, menée par le gouvernement catholique de Jules Malou, que la case de tête apparaît sur les bulletins de vote, qui seront, pour la première fois, imprimés avant l'élection. Avant cette date, l'électeur rédigeait lui-même son bulletin à son domicile ou dans le couloir électoral – ancêtre de l'isoloir – et pouvait y indiquer les noms des candidats à qui il entendait donner son suffrage. L'électeur pouvait donc théoriquement voter pour n'importe quel éligible, même si, en pratique, les associations électorales distribuèrent à l'avance des listes de noms à reproduire sur le bulletin. Pour lutter contre les multiples fraudes et pressions sur l'électeur qui entachaient la sincérité des élections, la loi du 9 juillet 1877 sur le secret du vote et sur les fraudes électorales<sup>(6)</sup> impose l'utilisation d'un bulletin unique et identique pour tous les électeurs, présentant des listes de candidats arrêtées à l'avance. Ces listes étaient chacune surmontées d'une case de tête.

Concrètement, l'électeur se trouvait donc face à un bulletin sur lequel figuraient les noms des différents candidats présentés sous forme de liste alphabétique pour chaque parti politique<sup>(7)</sup>. À l'époque, il s'agit au

(6) *M.B.*, 10 juillet 1877.

(7) L'assimilation entre liste de candidats et liste de parti est effectuée par les députés eux-mêmes. À ce sujet, voy. T. GAUDIN, *Le rôle des partis politiques belges dans le discours*

premier chef des catholiques et des libéraux, auxquels la loi réserve un emplacement et une couleur particulière sur le bulletin : les listes libérales apparaissent toujours à gauche du bulletin, en encre bleue, alors que les catholiques apparaissent à droite, en rouge carmin. Si une troisième liste ou des candidats isolés se présentent, ils occupent collectivement une colonne ajoutée au milieu du bulletin, en encre noire. Dans l'isoloir, l'électeur se munit d'un tampon et indique au moyen de celui-ci une ou plusieurs croix pour exprimer son vote. Il dispose de deux possibilités : soit il choisit les candidats pour lesquels il vote, et appose donc une croix dans les cases jouxtant leur nom. Ce faisant, il peut panacher son vote, c'est-à-dire voter pour des candidats issus de listes différentes. S'il choisit d'émettre des votes « de préférence »<sup>(8)</sup>, il peut voter pour un nombre de candidats inférieur ou égal au nombre de sièges en jeu dans sa circonscription. Mais il peut également voter « en case de tête », en apposant une croix dans la case située en haut d'une liste. En procédant ainsi, il donne une voix à tous les candidats de la liste.

Cette première apparition de la case de tête ne dispose donc d'aucun effet dévolutif, et permet simplement à l'électeur de voter pour tous les candidats du même parti d'un seul coup de tampon – en d'autres termes, le vote en case de tête correspond à un nombre de votes de préférence à concurrence du nombre de candidats sur la liste, et non à un vote « de liste » au sens moderne du terme. L'objectif de la case de tête est donc, à sa naissance, purement pragmatique et vise à faciliter l'expression d'un vote de parti et à réduire la durée des opérations électorales. La case de tête remplace d'ailleurs à ce titre le bulletin de parti proposé originellement par Jules Malou, mais finalement rejeté. Il s'agissait d'un bulletin de vote, aux mêmes dimensions que le bulletin officiel, imprimé par un parti politique et sur lequel ne figurait que la liste dudit parti, sans case de tête. En déposant dans l'urne un bulletin de parti sans aucune mention, l'électeur donnait une voix à tous les candidats de ce parti.

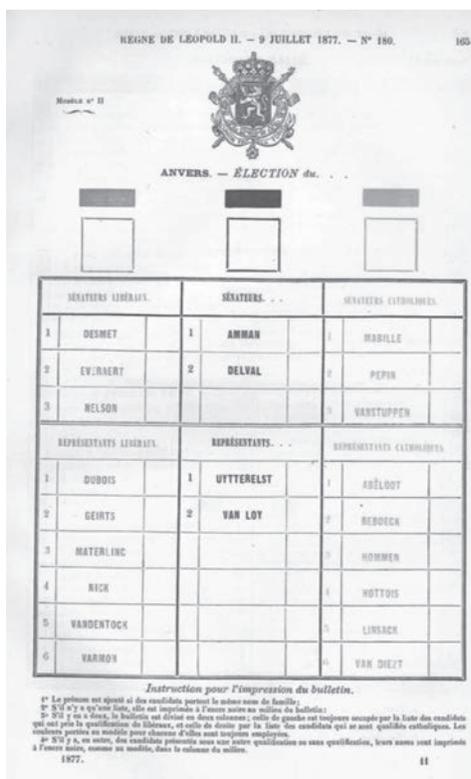
La naissance de la case de tête, qui permet donc d'attribuer une voix à tous les candidats d'une liste, ne doit cependant pas faire illusion : en 1877, le mode de scrutin est toujours majoritaire et les voix demeurent comptabilisées par candidat, et non par liste<sup>(9)</sup>. Ainsi, le score d'un candidat correspond au nombre de voix exprimées en tête de liste additionné à son nombre de voix personnelles. Sont élus au premier tour

*parlementaire entre 1830 et 1877 : entre l'inavoué et l'assumé*, Faculté de droit et de criminologie, Université libre de Bruxelles, 2018, inédit.

(8) L'expression n'est pas encore employée en 1877, mais l'idée générale correspond à la logique actuelle du vote de préférence, bien que légèrement différente dans ses modalités.

(9) J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 82, fasc. 1-2, 2004, p. 256.

les candidats qui recueillent plus de la moitié des voix. Si des sièges demeurent vacants à l'issue du premier tour, un « ballottage » est organisé durant lequel les sièges restants sont attribués aux candidats qui recueillent le plus de voix. Pour ce second tour, seul un nombre de candidats équivalent au double du nombre de sièges restant à pourvoir était retenu ; il s'agit en outre des candidats non-encore-élus qui avaient recueilli le plus de voix au premier tour. L'apparition de la case de tête ne coïncide donc pas, en Belgique, au basculement dans un système de scrutin de listes – même si la discipline partisane des électeurs peut en donner l'illusion.



Bulletin de vote en 1877<sup>(10)</sup>

(10) Modèle II de bulletin de vote, annexé à la loi du 9 juillet 1877 sur le secret du vote et sur les fraudes électorales, *M.B.*, 10 juillet 1877.

## 2. – 1899, le nouveau sens de la case de tête

En 1899, lorsque le législateur décide d'appliquer la représentation proportionnelle aux élections législatives<sup>(11)</sup>, le mode de scrutin est fondamentalement bouleversé. De majoritaire, le scrutin devient proportionnel. De scrutin de candidats, il devient scrutin de listes de type semi-ouvert.

Les listes de candidats, auparavant conçues uniquement comme une façon de faciliter le vote en regroupant les candidats du même parti, prennent un tout autre sens. L'élection se joue d'abord entre listes, puis entre candidats au sein de la liste. En conséquence, l'ordre de présentation des candidats n'est plus purement alphabétique, mais reflète l'ordre dans lequel les candidats acquièrent les sièges remportés par la liste. La case de tête se charge également d'une signification différente : elle devient un moyen, pour l'électeur, de valider l'ordre de présentation des candidats, et non de voter pour tous les candidats de la liste.

Concrètement, les électeurs belges ont pu, dès ce moment, choisir entre un vote de liste, en noircissant la case de tête, et un vote préférentiel, en noircissant la case située à côté du nom d'un candidat. Il est important de souligner que le vote préférentiel était unique. Un électeur ne pouvait, aux élections législatives, que voter préférentiellement pour un et un seul candidat<sup>(12)</sup> ou une et une seule liste. Par la force des choses, dès lors, le panachage devient impossible – ce qui créera nombre de débats lors de la réforme, certains parlementaires y voyant là une atteinte à la liberté de l'électeur<sup>(13)</sup>.

Lors du dépouillement, le chiffre électoral de chaque liste est égal au nombre de bulletins marqués en case de tête additionnés de ceux marqués d'une voix de préférence pour l'un des candidats de la liste. Les chiffres électoraux permettent l'allocation proportionnelle des mandats entre listes, selon le système du juriste et mathématicien gantois d'Hondt.

Préalablement à la désignation des élus, les votes exprimés en case de tête sont attribués aux candidats de la liste, dans l'ordre de présentation. Concrètement, donc, le premier candidat présenté puisera dans le « pot commun » des votes en tête de liste un nombre de voix suffisant à ce qu'il atteigne le diviseur électoral. S'il reste des voix dans le pot

(11) Loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, *M.B.*, 30 décembre 1899.

(12) Projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1899-1900, n° 280, art. 5, lit. E.

(13) Par exemple : Charles de Broqueville, Projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, Discussion générale, *Ann. Parl.*, Ch. repr., sess. 1899-1900, séance du 12 septembre 1899, 2555.

commun, le second candidat y puise à son tour un nombre de voix pour atteindre le diviseur électoral, et ainsi de suite jusqu'à épuisement des votes en case de tête. L'effet dévolutif de la case de tête va donc jouer en faveur des premiers candidats présentés sur la liste, de manière à leur permettre d'être élus plus facilement. Cependant, les sièges restent attribués aux candidats qui ont recueilli le plus de voix (voix de préférence et voix puisées en case de tête). Dès lors, si un candidat totalise un nombre de voix plus important que le diviseur électoral, ce dernier sera élu, indépendamment de l'ordre de présentation. Le diviseur électoral étant commun à toutes les listes, voir un candidat atteindre un tel nombre de voix est assez rare, ce qui implique que l'ordre de présentation de la liste déterminait dans la plupart des cas les noms des élus.

Ce système d'effet dévolutif de la case de tête ne s'est pas imposé comme une évidence. Dans le système originellement proposé, le vote en case de tête avait un effet absolu. En effet, le *littera J* de l'article 5 du projet de loi posait en principe que « les sièges revenant à une liste sont conférés à ses candidats titulaires dans l'ordre de leur inscription au bulletin de vote. Toutefois, ceux d'entre eux qui ont obtenu un nombre de voix au moins égal au quotient électoral sont élus les premiers »<sup>(14)</sup>. La case de tête comptait donc comme un vote de liste, pour déterminer le nombre de sièges remportés par la liste, mais n'était pas prise en compte dans la répartition des sièges entre les différents candidats de la liste<sup>(15)</sup> – les candidats étant déclarés élu dans l'ordre de présentation. Après des débats nourris et nombreux, ce système sera abandonné car jugé comme donnant trop de pouvoir aux parrains d'une liste, et donc aux associations et partis politiques<sup>(16)</sup>. Au final, c'est bien la proposition médiane exposée ci-haut qui fera consensus : celle d'une case de tête avec effet dévolutif, pour permettre, dans une certaine mesure, à l'électeur de modifier l'ordre d'élection des candidats décidé par les parrains.

(14) Projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1899-1900, n° 280, p. 9.

(15) Le *littera E* de l'article 5 proposé disposait en effet : « L'électeur ne peut émettre qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs, soit en donnant sa voix à une liste, *sans distinction entre ses candidats*, soit en la donnant à un candidat aux fonctions effectives » (nous soulignons). Le gouvernement précisait aussi, dans l'exposé des motifs, que sont élus les candidats d'une liste qui atteignent le quotient électoral, et, s'il reste des sièges à attribuer au sein de la liste, « on suit pour désigner les autres candidats le rang de la présentation ».

(16) Voy., entre autres, Projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, Rapport de la section centrale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1899-1900, n° 297, p. 26 ; Projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, Discussion générale, *Ann. Parl.*, Ch. repr., sess. 1899-1900, séance du 17 octobre 1899, 2772.

La case de tête se charge donc, en 1899, d'une double signification qu'elle n'avait pas en 1877. De simple procédé visant à faciliter les opérations électorales, elle devient une manière de valider non seulement une liste, mais aussi l'ordre de présentation des candidats – qui était, jusque-là, purement alphabétique. On se trouve bien, dès 1899, en présence d'un scrutin de listes semi-ouvertes. Les voix de préférence peuvent permettre à l'électeur d'interférer sur l'ordre de présentation des candidats, mais dans une mesure assez modeste. Néanmoins, l'effet dévolutif de la case de tête intervient comme stabilisateur et protecteur de cet ordre de présentation. Concrètement, l'effet dévolutif de la case de tête semble même avoir été hautement stabilisateur.

### B. – *Le tournant des XX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles : l'heure des réformes*

Alors que la case de tête et ses effets sont restés inchangés pendant plus d'un siècle, les années 2000 seront celles des changements. Sur le fond d'abord, la case de tête courbe l'échine : son effet dévolutif est diminué (1). Sur la compétence ensuite, la case de tête se pluralise : les réformes institutionnelles multiplient les autorités compétentes (2).

#### 1. – *Sur le fond : la diminution des effets de la case de tête*

Depuis 1899, les règles se sont assouplies pour augmenter le pouvoir d'influence de l'électeur au travers des voix de préférence. Tout d'abord, en 1995, le législateur a introduit le vote préférentiel plural pour les élections fédérales, régionales et européennes, ainsi que pour les élections provinciales<sup>(17)</sup>. L'électeur belge a obtenu la possibilité de donner une voix de préférence à autant de candidats d'une même liste qu'il le désire. Ensuite, en 2000, le législateur fédéral a amendé le mécanisme de l'effet dévolutif de la case de tête pour toutes les élections. Depuis lors, le pot commun des votes de liste est divisé par deux avant d'être dévolu. Cette pondération réduit le nombre de candidats pouvant en bénéficier. Comme nous allons le voir, ce tournant marque le début du déclin de la case de tête en Belgique<sup>(18)</sup>.

#### 2. – *Sur la compétence : la multiplication des autorités compétentes*

Pendant presque deux siècles, une seule entité détenait le monopole des débats sur l'avenir de la case de tête : l'État fédéral. Les avancées

(17) En 1976, les élections communales étaient passées d'un système de vote panaché au vote préférentiel plural.

(18) Voy. *infra*, IV.

de la construction fédérale belge vont changer la donne. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, deux réformes institutionnelles successives modifient la répartition des compétences pour fixer les règles électorales, ce qui aboutit à multiplier les autorités compétentes et, partant, à potentiellement diversifier les règles applicables à la case de tête.

Comme nous allons le voir, la répartition des compétences en cette matière est particulièrement complexe, ce qui illustre à merveille l'opacité de l'univers normatif entourant l'élection en Belgique.

D'abord, la réforme institutionnelle de 2001 transfère aux Régions la compétence de fixer les règles en matière d'élections communales et provinciales, ce qui inclut celles applicables à la dévolution des sièges entre candidats au sein des listes<sup>(19)</sup>.

En ce qui concerne la Communauté germanophone, l'élection fait depuis 2014 partie des matières transférées par la Région wallonne à la Communauté germanophone en matière de pouvoirs subordonnés<sup>(20)</sup>. La Région wallonne n'est donc désormais plus compétente pour arrêter les règles de répartition des sièges entre candidats à l'élection communale dans les communes de la région de langue allemande. Elle reste cependant compétente pour arrêter ces règles pour l'élection provinciale qui est organisée dans ces communes<sup>(21)</sup>.

Ensuite, la réforme institutionnelle de 2012-2014 bouleverse le paysage électoral belge en opérant deux réformes de l'autonomie constitutive<sup>(22)</sup>. D'une part, le législateur spécial étend les matières qui peuvent être réglées par les entités fédérées au titre de leur autonomie constitutive. Désormais, la Région wallonne et la Communauté flamande deviennent compétentes pour régler par décret spécial les règles de répartition des sièges entre les candidats au sein des listes<sup>(23)</sup>. La volonté de leur confier « *l'effet dévolutif de la case de tête* »<sup>(24)</sup> est explicitée d'entrée de jeu parmi les objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi spéciale. D'autre part, l'autonomie constitutive est étendue aux deux

(19) Nouvel article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII 3<sup>o</sup> tel que modifié par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Communautés et régions, *M.B.*, 03 août 2001 (édition 1).

(20) Art. 1<sup>er</sup> du décret du 28 avril 2014 modifiant ce dernier le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*M.B.*, 04 juin 2014).

(21) Les communes de langue allemande faisant partie de la province de Liège et non d'une province qui leur est propre, cette compétence n'aurait pu être transférée à la Communauté germanophone.

(22) Pour une mise en contexte, voy. *supra*, chapitres 2 et 4.

(23) Nouvel article 29octiès, al. 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 tel que modifié par l'article 5 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relative à l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande, *M.B.*, 22 août 2018.

(24) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2011-2012, n<sup>o</sup> 5/1572-1, 3.

entités qui en étaient exclues depuis 1993 : la Région bruxelloise et la Communauté germanophone<sup>(25)</sup>. Dans la foulée, ces deux entités<sup>(26)(27)</sup> se voient également reconnaître la compétence de fixer les règles de répartition des sièges entre les candidats lors de l'élection de leur Parlement.

Actuellement, six entités sont donc compétentes pour régler la case de tête et ses effets : l'autorité fédérale (élections de la Chambre, élection de la représentation belge au sein du Parlement européen), la Communauté flamande (élection du Parlement flamand), la Communauté germanophone (élection de son Parlement, élections communales), la Région flamande (élections communales et provinciales), la Région wallonne (élection du Parlement wallon, élections communales hors communes de langue allemande et élections provinciales), la Région de Bruxelles-Capitale (élection du Parlement bruxellois, élections communales).

Avant de s'interroger sur le devenir de la case de tête dans un tel univers normatif pluralisé, nous allons nous pencher sur les usages et effets du vote de préférence : en pratique, comment l'électeur vote-t-il ?

### III. – USAGES ET EFFETS DU VOTE DE PREFERENCE EN BELGIQUE

La première question est celle de l'usage par les électeurs de la possibilité de choisir entre un vote de préférence et un vote de liste. En la matière, une évolution forte est observable au fil du temps. Comme le montre la figure 1, au lendemain du premier conflit mondial, et donc lors des premières élections nationales au suffrage universel masculin pur et simple, seule une minorité d'électeurs, représentant 16,36 % du corps électoral, choisissait de donner un vote de préférence à l'un des candidats de la liste de leur choix. La très grande majorité des électeurs se contentait de noircir la case de tête. Au fil du temps, la tendance s'est inversée, mais assez lentement. Ce n'est qu'en 1995, lors du passage au vote préférentiel plural qu'une majorité des bulletins de vote valides ont été marqués d'au moins un vote de préférence. La hausse s'est poursuivie

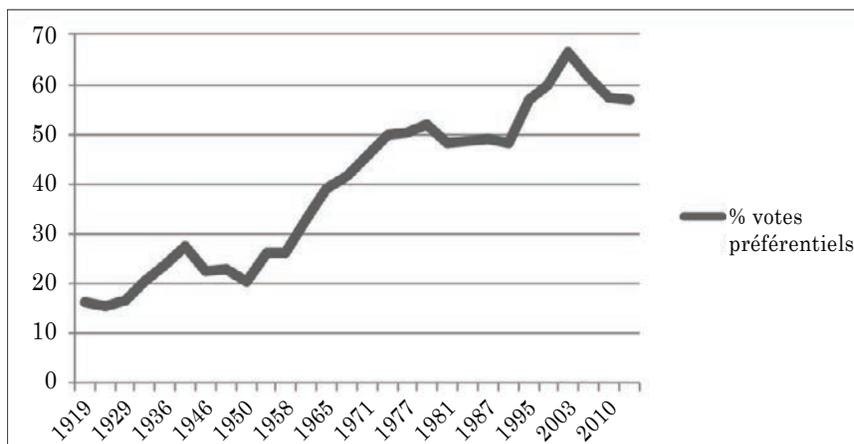
(25) Révision du 6 janvier 2014 de l'article 118, § 2, de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014.

(26) Nouvel article 20, § 3, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 tel que modifié par l'article 9 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, *M.B.*, 31 décembre 2014.

(27) Nouvel article 45, § 2, de la loi du 6 juillet 1990 tel que modifié par l'article 14 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution, *M.B.*, 31 décembre 2014.

pour connaître un pic en 2003 avec 66,5 % des bulletins valides comptant au moins un vote de préférence. Depuis lors, une légère baisse est à observer, la part de bulletins préférentiels aux élections fédérales de 2014 se fixant à 57 %.

Figure 1 – *Évolution de la part des bulletins de vote valides marqués d'au moins un vote de préférence – Élections à la Chambre des représentants*



La légère baisse des votes de préférence en 2014 trouve sa source dans deux phénomènes<sup>(28)</sup>. Premièrement, les règles empêchant de se présenter à la fois au Sénat et à la Chambre, ainsi que la tenue en parallèle des élections européennes et régionales, ont eu pour conséquence que moins de grandes figures politiques (présidents de parti, ministres) étaient en lice pour la Chambre des représentants. Or, ces grandes figures attirent les votes de préférence. Deuxièmement, la montée en puissance de partis nouveaux (N-VA, PTB, PP) ayant moins de figures de proue ont mené plus d'électeurs à soutenir des listes sur lesquelles ils ne connaissaient pas de candidats, les menant à voter en case de tête.

Au niveau individuel, certains travaux ont montré que tous les électeurs n'étaient pas égaux face au vote de préférence. Les électeurs plus âgés, vivant en zone rurale, dans de plus petites circonscriptions électorales, fortement intéressés par la politique, étant actifs au sein d'organisations sociales ou politiques, soutenant des partis politiques

(28) Br. WALTERS, P. THIJSSSEN, P. VAN AELST et J.-B. PILET, « Centralized personalization at the expense of decentralized personalization. The decline of preferential voting in Belgium (2003–2014) », *Party Politics*, disponible online first, <https://doi.org/10.1177/1354068816678882>, 2016.

traditionnels sont ainsi ceux qui choisissent le plus souvent de voter de façon préférentielle pour un ou plusieurs candidats<sup>(29)</sup>. Par ailleurs, trois grandes justifications sont généralement données par ceux qui votent pour un candidat<sup>(30)</sup> : un soutien aux prises de position du candidat ; un lien, un contact direct avec le candidat ; et l'identité du candidat (sexe, origine nationale, commune de résidence, etc.). Le vote préférentiel peut donc être de nature idéologique, mais aussi souvent un vote exprimant un lien personnel ou la volonté de composer une assemblée avec des élus reflétant une certaine diversité de profil.

À côté de l'effet sur les électeurs, l'autre élément important à étudier est l'effet de ces modalités de vote sur la désignation des élus au sein des listes<sup>(31)</sup>. À ce niveau, force est de constater que, dans les faits, le scrutin de listes en Belgique est plus près des listes fermées que des listes ouvertes. Il est très rare que les votes de préférence mènent à l'élection de candidats qui n'auraient pas été élus si les listes étaient totalement fermées et que seule la position sur la liste comptait. C'était particulièrement le cas avant la division par deux des votes de liste à reprendre dans l'effet dévolutif. Entre 1945 et 1991, seuls 23 députés sur 3.382 ont été élus en dehors de l'ordre de présentation fixé par les partis<sup>(32)</sup>. À partir de 2003, le jeu s'ouvre un peu plus et les candidats qui parviennent à perturber l'ordre de la liste sur laquelle ils figurent deviennent un peu plus nombreux. Dès élections fédérales de 2003, les premiers effets sont constatés. En 1999, seul un député et trois sénateurs<sup>(33)</sup> ont été élus en dehors de l'ordre de présentation ; quatre années plus tard, 18 députés et sept sénateurs, soit 13,2 % des élus<sup>(34)</sup>, obtiennent leur strapontin en passant devant un ou plusieurs candidats mieux placés qu'eux<sup>(35)</sup>. Depuis lors, les partis se sont adaptés et ont fait remonter vers le haut de la liste les candidats dont ils anticipaient de bonnes performances en voix

(29) A. ANDRÉ, B. WAUTERS et J.-B. PILET, « It's Not Only About Lists: Explaining Preference Voting in Belgium », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 22, n° 3, 2012, pp. 293-313.

(30) A. ANDRÉ, P. BAUDEWYNS, S. DEPAUW et L. DE WINTER, « Les motivations du vote de préférence », in K. DESCHOUWER, P. DELWIT, M. HOOGHE, P. BAUDEWYNS et St. WALGRAVE, *Décrypter l'électeur*, VUB Press, Bruxelles, 2015, pp. 58-75.

(31) Voy. aussi *supra*, chapitre 7.

(32) W. DEWACHTER, « La quête d'une légitimité démocratique. Élections, partis politiques et représentants de la nation, 1918-2002 », in E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, E. GERARD et E. WITTE (dir.), *Histoire de la Chambre des représentants en Belgique*, Bruxelles, La Chambre des représentants, 2003, pp. 63-86, p. 74.

(33) On considère comme élus en dehors de l'ordre de présentation ceux ayant obtenu un score qui leur a permis de dépasser un candidat mieux placé qu'eux, et ce, même si le candidat doublé est finalement élu lui aussi.

(34) Lors des élections renouvelant les assemblées fédérales, 190 mandats (150 députés + 40 sénateurs) sont attribués par élection directe.

(35) P. DELWIT et J.-B. PILET, « Le scrutin du 18 mai 2003 à l'aune d'une nouvelle contrainte institutionnelle », *L'Année sociale 2003*, 2004, pp. 25-37.

de préférence. Cela a réduit le nombre d'élus en dehors de l'ordre de présentation de la liste. Ils n'étaient plus que sept, sur cent cinquante, lors du renouvellement de la Chambre des représentants de 2014.

Il ressort clairement que bien que la majorité des électeurs optent pour des votes de préférence, ceux-ci pèsent peu sur la désignation effective des membres des assemblées législatives, du moins aux élections fédérales. C'est aussi le cas aux élections européennes et régionales en Flandre et en Wallonie. En revanche, aux élections régionales bruxelloises, les votes de préférence pèsent beaucoup, surtout du côté francophone pour les plus grands partis. MR et PS obtiennent souvent plus de 20 élus au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Parmi ceux-ci, seuls 4 ou 5 sont protégés par l'effet dévolutif de la case de tête. Pour tous les autres, seules les voix de préférence comptent. De même, aux élections communales, le mode de calcul du chiffre d'éligibilité à atteindre pour être élu au sein de sa liste fait que ce seuil est bien plus élevé. Le pot commun en case de tête est donc vite épuisé, et plus de sièges sont attribués sur la seule base des scores préférentiels des candidats. Dans ces deux cas de figure, la Belgique est bien plus proche d'un système de listes ouvertes.

#### IV. – LES DÉBATS POLITIQUES AUTOUR DE L'EFFET DÉVOLUTIF DE LA CASE DE TÊTE

De l'origine à nos jours, les débats politiques qui entourent la case de tête et son effet dévolutif sont à la fois prévisibles et inépuisables. Les débats sur la case de tête tenus avant le transfert de compétences obéissent à un clivage politique mobilisant deux conceptions de l'action politique : celle-ci est conçue comme une lutte entre individus autonomes (position libérale) ou plutôt comme une action collective au sein de laquelle l'organisation partisane prime sur l'individu (positions socialiste et écologiste). La position catholique oscille entre les deux termes de cette opposition.

Actuellement, la case de tête et ses effets peuvent être réglementés par six entités. Étant donné les différences politiques marquées au sein des entités fédérées belges, on aurait pu s'attendre à ce que les débats politiques aboutissent à une évolution différenciée de part et d'autre des frontières linguistiques en fonction de la ligne de faille qui structure le débat politique sur la case de tête. Pourtant, à la pluralisation des responsables correspond une univocité de destin : un affaiblissement de l'effet dévolutif de la case de tête.

Quoique constant, cet affaiblissement n'intervient pas sans heurt ni errement. En ce XXI<sup>e</sup> siècle, la case de tête emprunte des voies multiples qui s'assignent une destination commune, mais selon un itinéraire labyrinthique et un rythme brinquebalant. Cette agonie, lente mais certaine, s'observe d'abord au niveau communal et provincial (A) puis au niveau fédéré (B).

### A. – Au niveau communal et provincial

Au lendemain de la régionalisation de la loi électorale communale, des différences régionales s'observent vis-à-vis de la case de tête, mais dans un spectre étroit. Les régions optent soit pour le *statu quo* en avalisant l'affaiblissement de l'effet dévolutif de la case de tête décidé par l'État fédéral à partir de 2000<sup>(36)</sup>, soit pour un renforcement de cet affaiblissement. Aucune région n'améliore son sort.

Au centre du pays, la Région bruxelloise offre à la case de tête l'environnement le moins défavorable et le moins chahuté. En 2006, elle opte pour le *statu quo* en ne modifiant pas la réduction de moitié de l'effet dévolutif décidée par l'État fédéral en 2000<sup>(37)</sup>. Ce choix n'est pas remis en cause par la suite, ni pour les échéances communales de 2012, ni pour celles de 2018, malgré la discussion récente de propositions libérales visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête<sup>(38)</sup>.

Au sud du pays, la case de tête entre dans une zone de turbulence. Dès 2006, la Région wallonne est moins bienveillante vis-à-vis de la case de tête. Au niveau local et provincial, elle maintient la réduction de moitié pour les candidats effectifs<sup>(39)</sup> tout en supprimant tout effet dévolutif pour les candidats suppléants<sup>(40)</sup> : ces derniers sont désormais désignés parmi les candidats non élus qui remportent les meilleurs scores personnels. Il s'agit là d'une sérieuse entaille qui s'élargit en 2017.

À cette date, la Région wallonne décide de conserver la possibilité de voter en case de tête tout en lui ôtant tout effet sur la désignation

(36) Voy. *supra*, II.B.1.

(37) Articles 57 et 58 du Code électoral bruxellois institué par l'ordonnance du 16 février 2006 modifiant la loi électorale communale, *M.B.*, 28 février 2006.

(38) Proposition d'ordonnance visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête pour les élections communales, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2014-2015, n° A-137/1. Cette proposition n'a pas dépassé la discussion générale en commission (novembre 2017). Voy. cependant *infra*, IV.B les débats tenus sur la case de tête pour les élections régionales de 2019.

(39) Art. L4145-12 et L4145-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 tels que modifiés par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006, *M.B.*, 09 juin 2006.

(40) Art. L4145-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 tel que modifié par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2006, *M.B.*, 09 juin 2006.

des candidats<sup>(41)</sup>. Elle doit cependant s'y prendre à deux fois. Tout en accompagnant sa réforme d'une efficace communication médiatique<sup>(42)</sup>, le législateur wallon s'emmêle les pinceaux et n'abroge curieusement pas la règle selon laquelle, préalablement à la désignation des élus, la moitié des votes en case de tête leur est attribuée<sup>(43)</sup>. Ce méli-mélo est d'autant plus étonnant qu'il ne s'agit pas d'une mesure accessoire de la réforme mais bien d'une de ses mesures-phares : comment expliquer que personne (ni les 75 membres<sup>(44)</sup> et leurs collaborateurs, ni le Ministre et son cabinet, ni les fonctionnaires du Parlement), ne se rendent compte que le texte du décret adopté<sup>(45)</sup> exprime l'inverse de l'objectif annoncé tambour battant<sup>(46)</sup> ?

Un décret de 2018<sup>(47)</sup> vient opportunément réparer cette « *erreur matérielle* » qui aboutit à « *mainte(nir) l'effet dévolutif de la case de tête* »<sup>(48)</sup> alors que la réforme visait l'objectif inverse. La faiblesse d'un

(41) Art. L4145-13 et L4145-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 tels que modifiés par le décret du 9 mars 2017, *M.B.*, 27 mars 2017.

(42) Cette suppression fait l'objet d'une information officielle sur le portail de la Wallonie le 21 mars 2017 (<http://www.wallonie.be/fr/actualites/elections-communales-et-provinciales-nouvelle-reglementation>). Elle avait déjà été annoncée par le ministre des Pouvoirs locaux dès février 2016 au Salon des mandataires de Marche-en-Famenne. Sur ce sujet, St. TASSIN, « En Wallonie, la case de tête ne servira plus à élire les candidats peu populaires », *L.L.B.*, 13 février 2016.

(43) L'article 33 du projet initial prévoit de supprimer l'attribution de la moitié du pot aux candidats prévue par l'article L4145-12 du Code de la démocratie locale (*Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 669/1, p. 3). En outre, cet article 33 en projet maintient le calcul du chiffre d'éligibilité pour classer les candidats, ce qui fait l'objet d'une critique du Conseil d'État s'interrogeant sur la nécessité de maintenir ce calcul dès lors que la volonté est désormais d'élire les candidats en fonction de leurs seules voix personnelles (*Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 669/1, p. 3). Un amendement parlementaire propose en cours de débat d'abroger cet article 33 en projet en vue de répondre à cette remarque du Conseil, amendement auquel le ministre se rallie et dans la foulée, une majorité du Parlement (*Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 669/5, p. 28). Résultat : l'article 33 du projet est abrogé et partant, la règle de dévolution contenue dans l'article L4145-12 demeure intacte !

(44) Les deux membres germanophones du Parlement wallon ont pris part au vote du décret du 9 mars 2017 (*C.R.I.*, Parl. w., séance plénière, sess. 2016-2017, 08 mars 2017, n° 15, p. 95). Curieusement, le législateur spécial n'a pas prévu de disposition analogue à l'article 50 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, applicable aux décrets adoptés dans les matières régionales qui ont été transférées à la Communauté germanophone en exécution de l'article 139 de la Constitution. Sur l'application de ce décret aux communes de langue allemande, voy. ci-après.

(45) *Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 669/1, p. 8.

(46) Pour éclairer leur travail législatif, il pourrait être très utile de fournir aux parlementaires wallons une vision coordonnée des textes qu'ils discutent et votent en leur fournissant un tableau comparatif des dispositions avant/après les modifications proposées, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres assemblées.

(47) Décret du 29 mars 2018 abrogeant l'article L4145-12 et modifiant l'article L4245-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections locales, *M.B.*, 18 avril 2018.

(48) Proposition de décret abrogeant l'article L4145-12 et modifiant l'article L4245-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections locales, *Doc.*, Parl. w., sess. 2017-2018, 1046/1, p. 3.

premier travail législatif confus est donc compensée par un rattrapage législatif tardif<sup>(49)</sup> et accéléré<sup>(50)</sup>.

En ce qui concerne la Communauté germanophone, elle ne vole pas au secours de la case de tête quoiqu'elle détienne désormais les armes juridiques pour la défendre. À l'automne 2016, elle modifie le Code de la démocratie locale en différents points, mais pas en ce qui concerne la case de tête et son effet dévolutif<sup>(51)</sup>. Si l'on compare les agendas des réformes, l'inaction décrétole de la Communauté germanophone revêt plusieurs significations juridiques. En 2016, quand la Communauté germanophone décide de ne pas modifier le Code de la démocratie locale, cette inaction signifie une adhésion au principe voté par la Région wallonne en 2006 selon lequel les votes en case de tête sont dévolus pour moitié pour la désignation des candidats effectifs, et plus du tout pour la désignation des candidats suppléants. Par la suite, quand la Région wallonne décide en 2017 de supprimer tout effet dévolutif, l'absence de décret germanophone signifie une adhésion à ce nouveau principe – ou plus exactement une adhésion à l'étrange méli mélo évoqué ci-haut. Enfin, quand la Région wallonne adopte en 2018 son décret réparateur, l'inaction décrétole germanophone sonne comme un *mea culpa* rétroactif tacite. En bout de course, pour les élections d'octobre 2018, la Communauté germanophone a donc décidé implicitement que la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête est applicable également aux communes de langue allemande.

On peut donc récapituler le sort de la case de tête dans le sud du pays de la manière suivante. Lors des élections locales et provinciales d'octobre 2018, les candidats effectifs et suppléants des communes wallonnes (de langue française et de langue allemande) et les candidats des provinces wallonnes seront élus sur leurs seules voix de préférence.

Qu'en est-il au Nord ? Si l'on se tourne à présent du côté de la Région flamande, en 2006, elle adopte la position inverse de la Région wallonne. Au niveau communal et provincial, elle supprime tout effet dévolutif pour la désignation des candidats effectifs mais elle maintient cet effet

---

(49) La rectification de cette « erreur matérielle » intervient en effet à moins d'un an des élections communales et provinciales. Juridiquement, le principe selon lequel le législateur s'abstient de changer les règles du jeu en matière électorale à moins d'un an d'une échéance électorale n'est imposé par le Constituant qu'en matière législative (art. 39ter de la Constitution). Cette limitation, à notre avis regrettable, permet au législateur wallon d'échapper à la postposition de l'entrée en vigueur de ce décret.

(50) Déposée le 13 mars 2018, la proposition de décret est votée en plénière quinze jours plus tard, sans faire l'objet d'un rapport écrit de commission.

(51) Décret du 21 novembre 2016 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ce qui concerne les élections du conseil communal, *M.B.*, 22 décembre 2016.

pour les candidats suppléants, tout en le réduisant de moitié<sup>(52)</sup>. Cette réforme est cependant suspendue par la Cour constitutionnelle à l'instigation de Groen au motif que la différence de traitement créée entre candidats est susceptible d'entraîner « des conséquences disproportionnées »<sup>(53)</sup> et que sa formulation est de nature à « tromper l'électeur »<sup>(54)</sup> sur les effets de son éventuel vote en case de tête.

Sous la pression du risque d'une annulation, la Région flamande vote quelques semaines plus tard une nouvelle réforme qui réduit à un tiers l'effet dévolutif de la case de tête pour tous les candidats (effectifs et suppléants)<sup>(55)</sup>. Ce compromis n'ayant pas été remis en question par la suite lors de l'adoption du décret électoral local et provincial de 2011<sup>(56)</sup>, il reste applicable pour les prochaines élections communales et provinciales de 2018<sup>(57)</sup>.

Récapitulons. Lors des élections communales et provinciales de 2018, tous les électeurs peuvent voter en case de tête. Mais les effets de ce vote sont très différents de part et d'autre des frontières régionales. Trois régimes juridiques distincts régissent la case de tête et ses effets. En Wallonie, en ce compris la Communauté germanophone, les votes en case de tête sont sans influence sur la désignation des élus, effectifs et suppléants. Ceux-ci ne peuvent donc désormais compter que sur leurs seules voix de préférence. En Flandre, un tiers des votes en case de tête sont dévolus pour désigner les candidats effectifs et suppléants. Ceux-ci sont donc principalement élus sur leur score personnel, tout en pouvant espérer un coup de pouce de la case de tête. À Bruxelles, c'est le système de l'entre-deux : les votes en case de tête servent pour moitié à désigner les candidats effectifs et suppléants. Les candidats peuvent donc à la fois miser sur leur résultats personnels et sur leur place dans la liste.

### B. – Au niveau fédéré

Les entités compétentes pour régir la case de tête au niveau local correspondent aux entités compétentes pour régir la case de tête au niveau de leur parlement, à la différence du fait qu'il s'agit ici de

(52) Art. 22 à 24 (communes), 48 et 49 (provinces) du décret du 10 février 2006, *M.B.*, 10 mars 2006.

(53) C.C., arrêt n° 90/2006 du 24 mai 2006, B.26.

(54) *Ibid.*, B.27.

(55) Art. 3 et 5 (communes), article 16 (province) du décret du 7 juillet 2006, *M.B.*, 13 juillet 2006. Dans son arrêt en annulation suivant son arrêt, la Cour constate que le vote de ce nouveau décret rend sans objet la requête en annulation fondée sur les mêmes arguments que la requête en suspension cité ci-avant (arrêt n° 133/2006 du 28 juillet 2006).

(56) Art. 167 et 184 du décret du 8 juillet 2011, *M.B.*, 25 août 2011.

(57) Les articles 167 et 184 du décret du 8 juillet 2011 (*op. cit.*) ne sont pas modifiés par le décret électoral du 30 juin 2017 (*M.B.*, 14 août 2017).

la Communauté flamande – et non de la Région flamande. En conséquence, nous pourrions théoriquement nous attendre à ce que ces différentes entités adoptent des positions similaires à l'égard de la case de tête en réglementant celle-ci de manière identique quelle que soit l'élection concernée.

Une contrainte supplémentaire pèse cependant sur les parlements fédérés lorsqu'ils réglementent leur propre élection : la Constitution leur impose d'adopter leur norme à une majorité des deux tiers<sup>(58)</sup> et non à la majorité des suffrages exprimés comme lorsqu'ils délibèrent sur le plan local. Cette exigence spécifique est donc de nature à infléchir leur attitude vis-à-vis de la case de tête, ce qui explique que la tendance privilégiée au niveau fédéré soit le *statu quo* : de part et d'autre des frontières linguistiques, une majorité des deux tiers peine à être réunie pour réformer la case de tête.

Au niveau de la Région wallonne, la réforme de la case de tête visant à supprimer son effet dévolutif à l'élection régionale échoue *in extremis*. En avril 2018, le projet de décret spécial visant à supprimer l'effet dévolutif de la case de tête<sup>(59)</sup> est rejeté en commission par quatre voix contre six<sup>(60)</sup>. Ce vote est confirmé en séance plénière du 9 mai, la majorité MR-cdH ne parvenant pas à rallier les élus d'opposition pour atteindre les deux tiers des votes. Étrangement, le Parlement wallon ne réussit donc pas à adopter pour sa propre élection une règle qu'il a adoptée à la quasi-unanimité quelques mois plus tôt pour l'élection locale et provinciale<sup>(61)</sup>. En conséquence, les articles 29octies et 29nonies de la loi spéciale du 8 août 1980 restent d'application : les votes en case de tête sont dévolus pour moitié lors de la désignation des candidats. Sans doute, le changement de majorité « explique » politiquement ce revirement de position : une réforme proposée quelque mois plus tôt par un ministre socialiste et votée dans l'enthousiasme suscite désormais le rejet quand elle émane d'un ministre libéral... Plus curieux encore, ce vote de rejet intervient concurremment au vote à l'unanimité du décret « réparateur » le décret de 2017<sup>(62)</sup>. À la même période, il existe donc une

(58) Art. 118, § 2, de la Constitution, préc.

(59) Projet de décret modifiant les articles 29octies et 29nonies de la loi spéciale du 8 août 1980 en vue de supprimer l'effet dévolutif de la case de tête lors de l'élection des membres du Parlement wallon, *Doc.*, Parl. w., sess. 2017-2018, n° 1063/1.

(60) *Doc.*, Parl. w., sess. 2017-2018, n° 1063/2, p. 9. Attention : dans ce rapport, ce projet est parfois numéroté « 1065 » de manière erronée (page 1 en haut à droite, page 3). Peut-être un rapport réparateur sera-t-il prochainement voté ? Ce projet est inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière du 9 mai 2018.

(61) En commission, le projet de décret ayant abouti au décret du 9 mars 2017 est approuvé par 8 voix et 2 abstentions (*Doc.*, Parl. w., sess. 2016-2017, n° 669/1, p. 31).

(62) Le décret réparateur est voté à l'unanimité en commission et en séance plénière à la fin mars 2018 (*C.R.I.*, Parl. w., sess. 2017-2018, 28 mars 2018, n° 13ter, p. 108).

unanimité au Parlement wallon pour garantir que l'effet dévolutif de la case de tête soit supprimé au niveau local et provincial, mais il n'existe pas de majorité des deux tiers pour garantir la même règle au niveau régional... On concèdera que même une chatte y perdrait ses petits.

Avant d'en passer à la situation concrète dans le Sud du pays, on relèvera que les errances de la case de tête à la Région wallonne ont une conséquence positive mais paradoxale sur la représentation des femmes en politique. Ayant constaté que la suppression de la case de tête entraînait un « *recul sensible* » de l'égalité d'accès entre les hommes et les femmes aux charges publiques garanti par l'article 11bis de la Constitution, l'avis de la section de législation du Conseil d'État rendu en mars 2018 recommande l'adoption de « *mesures compensatoires* » atténuant les effets de cette suppression<sup>(63)</sup>. La nouvelle majorité MR-cdH accompagne donc son projet de décret d'un projet garantissant le système de l'alternance hommes-femmes (ou liste *chabadabada*) tout au long des listes électorales. Ce projet de décret a été adopté à l'unanimité par la séance plénière du Parlement wallon le 9 mai 2018<sup>(64)</sup>, dans l'indifférence médiatique. Louable en son principe, cette réforme historique en matière d'égalité<sup>(65)</sup> n'est cependant pas proposée pour elle-même, mais en tant que mesure compensatoire d'une réforme potentiellement inégalitaire... Malgré sa portée égalitaire, cette réforme reste donc empreinte de la conception archaïque des rapports homme-femme selon laquelle la seconde est l'accessoire, le complément, l'appendice du premier. En outre, cette réforme est adoptée pour compenser les effets d'un projet qui lui, n'a pas été adopté... On peut donc à tout le moins regretter que cette entrée tardive de la parité électorale ne se fasse pas par la grande porte de l'Histoire, mais par le petit trou de l'histoire brinquebalante de la case de tête.

Concrètement, il faudra donc à l'électeur wallon un fil d'Ariane pour ne pas se perdre lors des prochains scrutins de 2018 et 2019. En 2018 (lors des élections locales), son vote en case de tête servira à déterminer la répartition des sièges entre les listes, mais non entre les candidats. En 2019 par contre, ce même vote contribuera, pour moitié, à la désignation des candidats régionaux. En l'absence de modification des règles

(63) *Doc.*, Parl. w., sess. 2017-2018, n° 284/2, p. 2.

(64) *C.R.A.*, Parl. w., sess. 2017-2018, séance plénière, 9 mai 2018, n° 16, p. 105. Sur ce projet : *Doc.*, Parl. w., sess. 2017-2018, n° 1065/1 à 3.

(65) Sur cette question : A.-E. BOURGAUX, « La parité hommes-femmes : la Nation a-t-elle deux sexes ? », in *Les élections dans tous leurs états - actes du colloque organisé par le Centre de droit public les 22 et 23 septembre 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 367-386.

au niveau fédéral et au niveau européen<sup>(66)</sup>, il en va de même pour son éventuel vote en case de tête à ces niveaux.

Du côté de la Région bruxelloise, le *statu quo* est également privilégié : pour l'élection 2019, l'effet dévolutif de la case de tête jouera pour moitié dans la désignation des candidats. Contrairement à la Région wallonne, ce *statu quo* résulte cependant d'un choix, et non d'une impossibilité. Il est le fruit de l'adoption d'une ordonnance spéciale qui, tout en supprimant la liste des candidats suppléants, désigne ces derniers parmi les candidats non élus en leur attribuant la moitié des votes émis en case de tête<sup>(67)</sup>. À cette occasion, diverses propositions visant à supprimer purement et simplement l'effet dévolutif de la case de tête ont été débattues, sans qu'elles ne réussissent à recueillir les deux tiers exigés<sup>(68)</sup>. En pratique, l'électeur bruxellois ne sera pas aussi désemparé que son collègue wallon lors des élections de 2018 et 2019 puisque son éventuel vote en case de tête aura le même effet aux quatre scrutins concernés.

Du côté de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone, c'est également le *statu quo*. À défaut de modification décrétales spéciale, les articles 29*octies* et 29*nonies* de la loi spéciale du 8 août 1980 (pour la première)<sup>(69)</sup> et l'article 45 de la loi du 6 juillet 1990 (pour la seconde)<sup>(70)</sup> restent d'application : pour la désignation des élus, la moitié des votes en case de tête sera attribuée selon un mode dévolutif.

Concrètement, les électeurs du Parlement flamand seront donc confrontés à deux systèmes dévolutifs différents. À l'échelon local et provincial, leurs éventuels votes en case de tête seront répartis pour un tiers. À l'échelon européen, fédéral et du Parlement flamand, pour la moitié. Ceci vaut d'ailleurs uniquement pour les électeurs domiciliés en Région flamande. Une fois n'est pas coutume : les électeurs néerlandophones bruxellois jouissent d'une situation juridique plus simple en ce qui concerne la case de tête que les électeurs néerlandophones non bruxellois. Quoiqu'elle soit régie par des législateurs différents, la

(66) À l'occasion du groupe de travail sur le renouveau politique la Chambre, le groupe Open-Vld a réaffirmé sa position favorable à la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Sur ce sujet : « Propositions Open VLD concernant le renouveau politique », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2016-2017, n° 2584/1, p. 106 ; K. GABRIËLS, « Laet de kiezer bepalen wie mag zetelen in het parlement », *De Morgen*, 07/03/2018.

(67) Nouveaux articles 20*bis* et 20*ter* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 introduits par les articles 4 et 5 de l'ordonnance spéciale du 19 avril 2018, *M.B.*, 27 avril 2018.

(68) Pour le rapport des travaux tenus en commission : *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2018-2019, n° A-586/1.

(69) À ce sujet, voy. « Zetels toewijzen : bepalen wie verkozen is ? », in <https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/verkiezingen/resultaten-van-de-verkiezingen/zetels-toewijzen-bepalen-wie>.

(70) La Communauté germanophone a adopté en 2016 un décret spécial modifiant notamment la loi électorale du 6 juillet 1990. Celui-ci ne modifie cependant pas l'effet dévolutif de la case de tête (décret spécial du 30 mai 2016, *M.B.*, 06 juillet 2016).

case de tête est dotée des mêmes effets à toutes les élections auxquelles ces électeurs participent (commune, Parlement régional bruxellois, Parlement flamand, Chambre, Parlement européen), à savoir l'attribution de la moitié du pot commun.

On ne peut en dire autant des électeurs germanophones qui seront face à deux systèmes différents. Lors des élections communales et provinciales, la case de tête n'a plus d'effet dévolutif. Lors de l'élection du Parlement wallon, du Parlement de la Communauté germanophone, de la Chambre et du Parlement européen, elle exerce son effet dévolutif pour moitié.

## CONCLUSIONS

Depuis plus d'un siècle, la case de tête et ses effets sont discutés par nos gouvernants. Pensée aux origines comme une modalité technique de l'élection allant de soi mais sans effet dévolutif, elle est peu à peu remise en cause, en écho des débats sur le rôle des partis politiques dans l'élection.

La fin du XX<sup>e</sup> siècle est un tournant. À ce moment, deux changements majeurs interviennent. D'abord, l'effet dévolutif de la case de tête est réduit après un siècle de *statu quo*. Ensuite, les autorités compétentes se multiplient. Au terme de différents transferts de compétences, l'autorité fédérale partage avec cinq autres entités la compétence de modéliser la case de tête et ses effets. Malgré la pluralité de législateur, il y a un fait constant : aucune entité ne se montre clémente à son égard puisqu'au mieux, le *statu quo* est privilégié. Théoriquement, les débats sur la case de tête se structurent selon des options idéologiques et des intérêts stratégiques divergents. Pourtant, la case de tête semble condamnée à transcender les clivages autour de son déclin. Cette évolution institutionnelle plurivoque selon une voie univoque appelle deux commentaires.

Le premier concerne la place de la case de tête au sein des débats sur l'avenir de la démocratie représentative. Pendant un siècle, la stabilité de la case de tête en droit électoral belge lui confère un statut presque iconographique. La réduction de moitié de ses effets à tous les niveaux au tournant des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles fait chuter l'idole. La fréquence et la récurrence des discussions sur la case de tête donnent en effet l'impression que l'on passe d'un extrême à l'autre. Longtemps, la case de tête est restée indiscutable. Désormais, elle est perpétuellement discutée et remise en cause<sup>(71)</sup>. Ce basculement de statut, allant de l'icône au vestige,

---

(71) Entre 1999 et 2009, la personnalisation du processus électoral est une tendance qui s'observe non seulement au niveau belge mais aussi au niveau européen. Sur cette tendance européenne : A. REWICK et J.-B. PILET, *Faces on the ballot – The Personalization System of Electoral Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 45 et 46.

ne nous semble compréhensible que dans le contexte plus général des débats sur l'avenir de la démocratie représentative belge. Actuellement, des propositions de renouveau démocratique substantielles, telles que la consultation populaire, le tirage au sort ou encore le renforcement du décumul sont à l'agenda d'un nombre croissant de réflexions, sinon à l'ordre du jour de décisions. Dans les cénacles parlementaires convoqués au chevet de la démocratie représentative belge, la case de tête n'apparaît plus comme un tabou mais bien plutôt comme un incontournable. On peut donc se demander si elle devient la coqueluche des assemblées pour ce qu'elle promet, ou pour ce qu'elle évite.

Notre second commentaire concerne la place de l'électeur/trice dans les débats sur l'avenir de la démocratie représentative belge. En mobilisant six entités compétentes, le cadre institutionnel qui entoure la case de tête est devenu très complexe, pour ne pas dire opaque. Selon le cas, les entités compétentes, et partant les normes applicables, peuvent varier de scrutin à scrutin, voire même d'élection à election lors d'un même scrutin quand différentes entités sont compétentes, ou quand une entité est compétente mais qu'elle adopte des positions différentes selon l'échelon de pouvoir. Est-il certain que les électeurs et électrices sont armés pour comprendre que leur comportement, vécu par eux comme une expérience similaire, peut revêtir des significations juridiques différentes ? Cela vaut en particulier quand les effets d'un vote en case de tête sont différents au sein d'un même scrutin, quand une même entité réglemente ces effets de manière différente, ou encore quand la possibilité de voter en case de tête est maintenue sans effet dévolutif. Dans ce dernier cas, le vote de l'électeur aboutit à l'effet inverse de celui qui était jusqu'à présent recherché. En votant en case de tête, l'électeur accepte implicitement non l'ordre de la liste mais l'ordre des scores personnels obtenus par les voix émises par d'autres que lui. En d'autres termes, quand il est privé de tout effet dévolutif, le vote en case de tête s'inscrit dans la logique de la loi du plus fort qu'auparavant ce vote visait à tempérer. L'électeur en est-il conscient ? On peut raisonnablement en douter.

Cette complexité n'est pas sans poser des questions en termes de citoyenneté : la condition nécessaire et préalable pour exercer cette dernière n'est-elle pas de comprendre le cadre dans lequel elle est censée se déployer ? Nous l'avons vu : depuis le tournant du siècle, la case de tête décline. Dans une région, la Région wallonne, elle n'est déjà plus que le fantôme d'elle-même puisqu'elle n'a plus d'effet sur la désignation des élus au sein des conseils communaux et provinciaux – même si, pour asséner le coup, cette région a dû s'y prendre à deux fois comme un

bourreau maladroit. Par ailleurs, la complexité du cadre juridique qui entoure la case de tête expose celle-ci à la multiplication des autorités compétentes, à la prolifération des normes applicables et à la variabilité de ses effets. Le coup de grâce porté par la Région wallonne sera-t-il, pour les autres entités, le signal de l'assaut final ? Cela n'est pas certain. Mais quoi qu'il en soit, cette complexité ne condamne-t-elle pas d'ores et déjà la case de tête à la décrépitude ?

### BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BLAISE, P., BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J. et DE COOREBYTER, V., *Les réformes électorales sous la législature 1999-2003*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2003, n° 1790-1791.
- DELCOR F., « La réforme de l'effet dévolutif de la case de tête », in X., *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- DELWIT, P. et DEWAELE, J.-M., *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2004.
- PEIFFER, Q. et SAUTOIS, J., « L'autonomie constitutive après la Sixième Réforme de l'État », in X., *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Bruxelles, Anthémis, 2014.
- PILET, J.-B., *Changer pour gagner – Les réformes des lois électorales en Belgique*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2007.
- RENWICK, A. et PILET J.-B., *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- SOHIER, J., « La régionalisation des pouvoirs locaux », in *Les accords du Lambermont et du Lombard, approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- VELAERS, J., « De gewestelijke volksraadpleging en het grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen et gewesten et de (niet-) samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen », in VELAERS, J., VANPRAET, J. et PEETERS, Y. et VANDENBRUWAENE, W. (eds), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegheden en middelen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014.
- WAUTERS, B., VERLET, D. et ACKAERT, J., « Meer gewicht voor voorkeurstemmen op lokaal vlak : broodnodige of overbodige hervorming ? », *B.B.B.*, 2010, pp. 103-114.