

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'évolution des seuils électoraux en Belgique

Mertens, Romain

*Published in:*

Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège

*Publication date:*

2022

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Mertens, R 2022, 'L'évolution des seuils électoraux en Belgique: historique, tendances et perspectives', *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, pp. 401-426.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# L'évolution des seuils électoraux en Belgique: historique, tendances et perspectives

Romain MERTENS

Assistant en droit constitutionnel et doctorant à la Faculté de droit de l'Université de  
Namur. Membre du Centre Vulnérabilités & Sociétés ainsi que de l'Institut Transitions

## ◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

Introduction	402
I. Concepts clefs	403
II. 1831 à 1899: l'époque majoritaire	405
III. 1899 à nos jours: le système proportionnel	408
A. L'instauration du système proportionnel	408
B. L'évolution du seuil électoral naturel	410
C. 2002: l'instauration du seuil électoral légal de 5%	413
IV. L'évolution du seuil électoral naturel dans les entités fédérées	416
V. Tendances et perspectives d'évolutions	419
A. Tendances observées	419
B. Perspectives d'évolutions	423
En guise de conclusion	425



## INTRODUCTION

Que ce soit au niveau fédéral ou dans les entités fédérées, la Belgique est régie par un système électoral proportionnel depuis 1899<sup>(1)</sup>. Ce mode de scrutin implique un découpage du territoire en circonscriptions électorales, dans lesquelles plusieurs représentants sont élus. Néanmoins, pour participer à la représentation de la Nation, les forces politiques en présence doivent franchir plusieurs seuils électoraux. On distingue ainsi le seuil électoral légal et le seuil électoral naturel. S'il réalise un score inférieur à l'un de ces seuils électoraux, un parti ne peut obtenir de siège dans la circonscription.

Ces deux seuils – légal et naturel – agissent comme des bornes à la représentation des citoyens dans les assemblées législatives. Ils conditionnent en effet la représentation des forces politiques. Ainsi, le seuil électoral est une borne « juridique » lorsqu'il découle de la loi, mais une borne « spatiale » lorsqu'il est induit par le découpage en circonscriptions. Au cours de l'histoire de la Belgique, le seuil électoral légal n'a pas toujours existé, tandis que le seuil électoral naturel a abondamment varié au fil des redécoupages successifs de la carte électorale<sup>(2)</sup>. Ceci suscite plusieurs interrogations. Quelles tendances se dessinent dans l'évolution des seuils électoraux ? Les entités fédérées suivent-elles le même chemin que l'échelon fédéral ? Quelles évolutions peut-on imaginer au départ des tendances observées ?

La présente contribution étudie l'existence et l'ampleur de ces deux seuils électoraux depuis les origines de la Belgique jusqu'à nos jours. Elle examine comment l'une des modalités les plus importantes du système électoral<sup>(3)</sup> a évolué au cours de l'histoire institutionnelle belge. Au carrefour du droit public et des sciences politiques, cette analyse permet donc de souligner les tendances et les caractéristiques dans la Belgique actuelle, tout en esquissant quelques possibilités d'évolutions. Outre les seuils électoraux, la présente contribution se penche également sur le nombre de circonscriptions et le nombre de députés, deux éléments intimement liés au seuil électoral naturel.

Les seuils électoraux applicables au Sénat ne sont pas examinés, car celui-ci ne connaît plus d'élection directe aujourd'hui<sup>(4)</sup>. Par ailleurs, les autres

(1) Constitution, art. 62, § 2 ; loi spéciale du 8 août 1980, art. 29, § 1<sup>er</sup> ; loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 20 ; loi du 6 juillet 1990, art. 44.

(2) Voy. J. DODEIGNE et M. BINARD, « Les circonscriptions électorales du 1830 », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 569-587.

(3) D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 19-39.

(4) Sur la composition du Sénat, voy. not. L. RIGAUX, « Pour une réforme du Sénat. La chambre des entités fédérées, véritable lieu de coordination multipolaire et de pacification du fédéralisme belge », *C.D.P.K.*, 2019, pp. 381-394 ; K. MUYLLE et M. VAN DER HULST (trad. J. CLARENNE), *Le Parlement fédéral*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 31-42 ; A. FEYT, « Sénat », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015,

élections, notamment pour le Parlement européen ainsi que pour les provinces et les communes, ne sont pas examinées car elles ne concernent pas le pouvoir législatif.

On revient tout d'abord sur les concepts clefs de droit électoral qui sont utilisés dans notre étude (I). Ensuite, la période de 1831 à 1899 est analysée, lorsque la Belgique connaissait un scrutin majoritaire (II). La période de scrutin proportionnel, qui s'étend de 1899 à nos jours, est subséquentement étudiée, tant en ce qui concerne le seuil électoral naturel que légal (III). Par après, l'on s'intéresse à l'évolution des seuils électoraux pour les élections des entités fédérées (IV). Pour donner suite à ces différentes analyses, les tendances principales sont soulignées et quelques perspectives d'évolutions sont esquissées (V). Une brève conclusion clôt la présente contribution.

## I. CONCEPTS CLEFS

Avant de réaliser l'analyse, il est nécessaire de revenir sur trois concepts clefs du droit électoral, qui permettent de comprendre comment celui-ci borne l'accès à la représentation parlementaire<sup>(5)</sup>.

Tout d'abord, l'étude se penche sur le découpage en circonscriptions électorales. Par circonscription électorale, on entend une « portion de territoire au sein de laquelle les opérations électorales concrètes sont réalisées dans une relative indépendance par rapport aux autres circonscriptions »<sup>(6)</sup>. Concrètement, dans chaque circonscription électorale, un ou plusieurs sièges – selon le mode de scrutin – sont à pourvoir et sont répartis en fonction des résultats électoraux dans la circonscription. Ainsi, un parti peut réaliser un excellent score électoral au niveau du pays, mais être privé de représentant dans une circonscription, en raison des mauvais résultats qu'il y aurait obtenus. La division en circonscriptions territoriales repose sur l'idée du « sectionnement »<sup>(7)</sup> du territoire. Cette division se retrouve dans la plupart des États. À l'inverse, certains États optent pour une seule circonscription électorale pour l'ensemble du territoire<sup>(8)</sup>.

pp. 779-795 ; H. DUMONT, « La réforme du Sénat : entre rationalités et incohérences », *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 83-96 ; H. MATTHIJS, « De hervorming van de Senaat », *C.D.P.K.*, 2013, pp. 52-67.

<sup>(5)</sup> Il existe bien d'autres éléments qui agissent comme des bornes du système représentatif. C'est par exemple le cas des conditions pour faire partie de l'électorat. À ce sujet, voy. X. MINY, H. ORBAN et S. VANDENBOSCH, « Les conditions d'électorat », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 141-172.

<sup>(6)</sup> F. BOUHON et X. MINY, *Introduction au droit public*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 214. Voy. aussi G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 2002, p. 150.

<sup>(7)</sup> F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles & Paris, Bruylant & L.G.D.J., 2000, p. 447.

<sup>(8)</sup> C'est notamment le cas d'Israël. Le cas des Pays-Bas diffère quelque peu car, malgré une dévolution des sièges à l'échelle du pays, les listes sont présentées par circonscription.

Ensuite, l'évolution du seuil électoral est analysée. On peut définir un seuil électoral comme « le nombre de voix, exprimé sous la forme d'un chiffre absolu ou d'une quote-part du nombre total des voix, qu'il est nécessaire de recueillir afin d'obtenir un siège au sein de l'assemblée »<sup>(9)</sup>. La littérature scientifique distingue, d'une part, le seuil électoral légal, fixé en Belgique par la loi à 5 %<sup>(10)</sup> et, d'autre part, le seuil électoral naturel, qui est la conséquence directe du découpage en circonscriptions<sup>(11)</sup>. Ce second seuil varie donc selon la taille des circonscriptions : plus une circonscription compte de sièges, plus le seuil électoral naturel est bas.

En ce qui concerne le seuil électoral naturel, il peut être « théorique » ou « effectif ». Le seuil électoral naturel *théorique* s'obtient en divisant 100 % par le nombre de sièges en jeu dans la circonscription<sup>(12)</sup>. Une liste dont le chiffre électoral dépasse le seuil électoral naturel théorique est assurée d'obtenir au moins un siège dans la circonscription, sauf si ce seuil est inférieur au seuil électoral légal. Par exemple, dans une circonscription de huit sièges, le seuil électoral théorique est de 12,5 %. Ce seuil n'est toutefois pas un reflet exact de la réalité. En effet, c'est le seuil électoral naturel *effectif* qui permet d'obtenir le véritable chiffre électoral à atteindre. Il tient compte de la distribution concrète des voix dans la circonscription. En pratique, le seuil électoral naturel effectif correspond au diviseur électoral de la circonscription, calculé selon l'article 166 du Code électoral pour les élections fédérales<sup>(13)</sup>. Il ne vaut donc que pour une élection, en fonction du nombre de listes en compétition et de la répartition des voix. Le seuil électoral naturel effectif est donc inférieur au seuil électoral naturel théorique. Dans la suite de l'analyse, c'est toutefois le seuil électoral naturel théorique que l'on emploie, car il n'est pas dépendant des résultats électoraux, qui sont conjoncturels.

Enfin, certaines élections sont « corrigées » par le mécanisme de l'apparement. Ce mécanisme a pour effet d'abaisser le seuil électoral naturel des circonscriptions<sup>(14)</sup>. L'idée est d'effectuer deux répartitions des sièges : la première

<sup>(9)</sup> F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 856.

<sup>(10)</sup> Code électoral, art. 165bis ; loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 20, § 2 ; loi spéciale du 8 août 1980, art. 29ter et 29quinquies ; loi du 6 juillet 1990, art. 43bis.

<sup>(11)</sup> M. REUCHAMPS, F. ONCLIN et C. NIESSEN, « Apparement et seuil électoral », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 455-456.

<sup>(12)</sup> Cette règle est valable dans le cas d'un scrutin proportionnel, mais pas pour un scrutin majoritaire. Pour ce dernier type de scrutin, le seuil électoral naturel théorique est de 50 %, que le scrutin soit uninominal ou plurinominal, c'est-à-dire qu'un seul député soit élu dans la circonscription ou plusieurs.

<sup>(13)</sup> Le diviseur électoral se calcule en divisant le chiffre électoral de chaque parti, à savoir son total de voix, par 1, 2, 3, etc. Ces chiffres, les « quotients », sont classés dans l'ordre décroissant. Le diviseur électoral est le quotient dont le rang correspond au nombre de sièges disponibles dans la circonscription.

<sup>(14)</sup> M. REUCHAMPS, F. ONCLIN et C. NIESSEN, « Apparement et seuil électoral », *op. cit.*, p. 449.

au niveau des arrondissements et la seconde au niveau de la province. L'effet est néanmoins relativement imprévisible, car il dépend fortement de la distribution des voix entre les différents arrondissements électoraux d'une province. Comme on le voit dans la suite de l'analyse, l'apparement est encore utilisé pour les élections régionales wallonnes, mais plus pour les autres élections régionales ou pour les élections fédérales. Pour bénéficier de l'apparement, il fallait avoir obtenu au moins 66 % du diviseur électoral de l'un des arrondissements de la province, seuil qui fut ensuite abaissé au fédéral à 33 %<sup>(15)</sup>. L'apparement est assez technique et fonctionne en plusieurs étapes<sup>(16)</sup>.

## II. 1831 À 1899: L'ÉPOQUE MAJORITAIRE

Avant d'adopter un scrutin proportionnel, la Belgique a connu un scrutin majoritaire durant la quasi-totalité du 19<sup>e</sup> siècle. La Constitution adoptée en 1831 était peu diserte sur le fonctionnement du système électoral. Son article 48 disposait que « les élections se font dans telles divisions de province et dans tels lieux que la loi détermine ». Ainsi, il revenait donc au législateur de déterminer les circonscriptions, en sachant que celles-ci étaient des fractions de provinces.

L'article 49 du texte constitutionnel prévoyait par ailleurs que « la loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population ; ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40.000 habitants. Elle détermine également les conditions requises pour être électeur et la marche des opérations électorales ». Contrairement à nos jours, ni le nombre de députés, ni les conditions pour faire partie de l'électorat, ni le choix du système électoral n'étaient prévus dans la Constitution. Comme le relève Frédéric Bouhon, ce silence n'est pas surprenant, dans la mesure où le choix d'un système majoritaire ne faisait pas

<sup>(15)</sup> Loi du 30 décembre 1993, M.B., 11 janvier 1994, art. 2.

<sup>(16)</sup> Premièrement, le total des votes valables dans chaque circonscription est divisé par le nombre de sièges à pourvoir. Chaque liste qui dépasse ce diviseur électoral reçoit le nombre de sièges correspondant au nombre de fois que le diviseur électoral entre dans son chiffre électoral. Deuxièmement, les chiffres électoraux de chaque parti sont additionnés au niveau de la province. On les divise ensuite par le nombre de sièges obtenus par le parti, que l'on augmente au fur et à mesure de 1, 2, 3, etc. On classe ensuite ces résultats, appelés quotients, dans l'ordre décroissant en s'arrêtant au nombre de quotients correspondant au nombre de sièges encore disponibles. Les quotients permettent ainsi de déterminer quels partis obtiennent des sièges à l'étape de l'apparement. Troisièmement, on détermine les circonscriptions où les partis obtiennent leurs sièges complémentaires en se basant sur le classement des quotients, compte tenu de la hauteur des restes de voix pour chaque parti. Voy. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., pp. 453-455 ; F. BOUHON, A. JOSTEN et Z. VROLIX, « Les circonscriptions électorales du Parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/36, pp. 30-31.

de doute dans le chef des congressistes<sup>(17)</sup>. La lecture des discussions du Congrès national montre d'ailleurs que ce point n'a pas été abordé<sup>(18)</sup>.

De 1831 à 1899, la Belgique connaît donc un scrutin majoritaire avec ballottage<sup>(19)</sup>. Celui-ci est plurinominal dans la plupart des circonscriptions, mais uninominal dans certaines d'entre elles, où un seul siège est à pourvoir. L'article 35 de la loi électorale du 3 mars 1831, adoptée par le Congrès national, disposait que « nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il ne réunit plus de la moitié des voix ». Si tous les sièges de la circonscription n'étaient pas pourvus, un second tour était organisé avec une liste comprenant deux fois plus de candidats que de sièges restant à pourvoir, les candidats qualifiés étant ceux non élus au premier tour ayant recueilli le plus grand nombre de votes<sup>(20)</sup>.

Concrètement, chaque électeur disposait d'autant de voix qu'il y avait de sièges à pourvoir dans la circonscription, ce qui aurait pu conduire à la représentation d'élus issus de plusieurs listes dans les circonscriptions plurinominales, mais la pratique des partis et des électeurs conduisait dans les faits à un scrutin majoritaire de liste<sup>(21)</sup>. En effet, la plupart des électeurs étaient « disciplinés » et votaient pour une seule liste, sans panachage<sup>(22)</sup>. On peut donc affirmer que le seuil électoral naturel était de 50 % dans chaque circonscription, ce qui est la conséquence logique d'un système majoritaire.

Un scrutin majoritaire, d'autant plus lorsqu'il est plurinominal, favorise l'émergence de grands partis, au détriment des minorités politiques<sup>(23)</sup>. C'est d'ailleurs ce que l'on peut constater à la lumière des résultats des élections belges au cours du 19<sup>e</sup> siècle, dominées par le Parti catholique et le Parti libéral<sup>(24)</sup>. Un nombre élevé de circonscriptions peut toutefois tempérer cet effet, en permettant à des tendances locales de s'exprimer ou à une personnalité populaire localement d'être élue. Par ailleurs, certains mouvements régionaux peuvent également obtenir une représentation parlementaire, comme on l'observe de nos jours au parlement britannique, lequel comprend un certain nombre de députés indépendantistes écossais<sup>(25)</sup>.

(17) F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 803.

(18) Voy. I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, Goemaere, 1864.

(19) Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 499.

(20) Loi électorale du 3 mars 1831, art. 36.

(21) F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., pp. 803-805.

(22) J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philosophie et d'histoire*, 2004, p. 256.

(23) Voy. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

(24) Voy. H. RENARD et J. DODEIGNE, « Les résultats électoraux depuis 1847 », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 545-568.

(25) Voy. la carte reprenant les résultats des élections législatives de décembre 2019 : <https://electionresults.parliament.uk/#Cities%20of%20London%20and%20Westminster> (consultée le 4 juillet 2022).

Durant l'époque majoritaire, la Belgique a connu deux divisions différentes de sa carte électorale<sup>(26)</sup>. La première dure de 1831 à 1838. La seconde, plus longue, s'étend de 1839 à 1899. Le changement est dû à la signature du Traité de Londres du 19 avril 1839<sup>(27)</sup>, qui modifie le territoire de la Belgique<sup>(28)</sup>. Entre 1831 et 1838, la Belgique ne comptait pas moins de 44 circonscriptions. Il s'agit du nombre le plus élevé de son histoire. Toutefois, il est vrai que cinq de ces circonscriptions occupaient des territoires qui ne font plus partie de la Belgique actuelle<sup>(29)</sup>. Entre 1839 et 1899, la Belgique comprend 41 circonscriptions. À cette époque, le territoire de la Belgique correspond à celui qui est le sien de nos jours, à l'exception des cantons de l'est, qui sont rattachés au territoire après la Seconde Guerre mondiale<sup>(30)</sup>.

En ce qui concerne le nombre total de députés, il va petit à petit croître jusqu'en 1892. Rappelons que le nombre de représentants est limité par la Constitution en fonction de la population. Une seule diminution peut être constatée en 1839, mais elle s'explique par la perte des territoires évoqués précédemment<sup>(31)</sup>. Le tableau ci-dessous reproduit l'évolution du nombre total de députés<sup>(32)</sup>.

Nombre de députés au 19 <sup>e</sup> siècle	
Loi du 3 mars 1831	102
Loi du 5 juin 1839	95
Loi du 31 mars 1847	108
Loi du 24 mai 1859	116
Loi du 7 mai 1866	124
Loi du 20 avril 1878	132
Loi du 9 mai 1882	138
Loi du 12 mai 1892	152

Au cours de cette première période de l'histoire belge, trois éléments peuvent être constatés. Premièrement, le nombre de circonscriptions est bien plus élevé qu'aujourd'hui et ne se réduit que peu, en raison des pertes de territoire de la Belgique. Deuxièmement, le seuil électoral naturel se situe à 50 %, ce qui est logique dans un système dont le fonctionnement est majoritaire. Il s'agit d'une borne importante à la représentation parlementaire. Contrairement à la période de scrutin proportionnel qui s'ensuit, le seuil électoral naturel n'est pas dépendant de la taille des circonscriptions. Troisièmement, le nombre

<sup>(26)</sup> J. DODEIGNE et M. BINARD, « Les circonscriptions électorales du 1830 », *op. cit.*, pp. 571-572.

<sup>(27)</sup> Aussi appelé Traité des XXIV articles.

<sup>(28)</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, « Les circonscriptions électorales du Parlement wallon », *op. cit.*, p. 24.

<sup>(29)</sup> Les circonscriptions de Maastricht, Ruremonde, Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher.

<sup>(30)</sup> Voy. les articles 27 et 31 à 39 du Traité de Versailles, signé à Versailles le 28 juin 1919.

<sup>(31)</sup> V. DUJARDIN et M. SINGELYN, « Histoire du système électoral belge », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 68.

<sup>(32)</sup> Les données proviennent de F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 441.

de députés augmente progressivement, jusqu'à atteindre un nombre proche de celui que l'on connaît actuellement. La population est toutefois bien plus faible que de nos jours. En effet, la population de la Belgique est estimée à environ 6.700.000 personnes à la fin du 19<sup>e</sup> siècle<sup>(33)</sup>.

### III. 1899 À NOS JOURS : LE SYSTÈME PROPORTIONNEL

On commence par revenir sur la loi et la révision constitutionnelle qui ont permis de passer au scrutin proportionnel (A). Ensuite, l'évolution du seuil électoral naturel depuis 1899 est examinée (B), avant de se pencher sur le seuil électoral légal mis en place en 2002 (C).

#### A. L'instauration du système proportionnel

L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel à la fin du 19<sup>e</sup> siècle a été accélérée par une autre réforme du système électoral. En effet, la Constitution est révisée en 1893 et consacre le suffrage universel masculin plural<sup>(34)</sup>. Les élections qui suivent, en 1894, sont une défaite pour le Parti libéral, qui n'obtient que vingt sièges à la Chambre<sup>(35)</sup>. Malgré de bons résultats au niveau national, la dispersion des voix libérales rendait très difficile l'obtention de sièges. Les catholiques et les socialistes dominaient donc la Chambre des représentants. Ainsi, le passage au scrutin proportionnel s'explique en partie par la crainte du Parti catholique de se retrouver seul face aux socialistes, après l'élimination probable des libéraux<sup>(36)</sup>.

La mise en place du scrutin proportionnel s'est réalisée en deux temps. Dans un premier temps, la loi du 29 décembre 1899 instaure le scrutin proportionnel pour les élections législatives. Cette évolution faisait de la Belgique le premier pays au monde à adopter un système proportionnel au niveau législatif<sup>(37)</sup>. D'après les auteurs de la réforme, l'objectif était de placer « tous les électeurs sur le pied d'une parfaite égalité »<sup>(38)</sup>. La loi maintient toutefois la possibilité que des circonscriptions ne comptent qu'un seul siège<sup>(39)</sup>. Cependant, aucune circonscription uninominale n'est prévue.

<sup>(33)</sup> L'évolution de la démographie belge peut être visualisée sur le site de Statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population#figures> (consulté le 4 juillet 2022).

<sup>(34)</sup> Dans ce système, chaque homme ayant atteint 25 ans peut voter. Néanmoins, certains citoyens disposent de plusieurs voix, en raison de leur fortune, de leurs fonctions, de leurs études ou encore de leur statut familial, sans qu'un citoyen ne puisse avoir plus de trois voix.

<sup>(35)</sup> F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 820.

<sup>(36)</sup> J. STENGERS, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éds), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 136.

<sup>(37)</sup> F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 821.

<sup>(38)</sup> Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, séance du 8 août 1899, exposé des motifs, p. 1.

<sup>(39)</sup> Code électoral, art. 253, inséré par la loi du 29 décembre 1899.

Certains points soulevés lors des discussions en commission méritent d'être notés. Ainsi, il fut suggéré par plusieurs députés que les circonscriptions soient établies au niveau provincial et non au niveau des arrondissements<sup>(40)</sup>. Cette proposition fut néanmoins rejetée à une voix près<sup>(41)</sup>. Une autre suggestion fut celle de l'instauration d'un quorum<sup>(42)</sup>, idée qui fut également rejetée. Le gouvernement insista par ailleurs sur le rôle du seuil électoral naturel, qui permettait d'éviter la fragmentation de la représentation parlementaire<sup>(43)</sup>. Plusieurs parlementaires craignaient en effet que le pays soit rendu ingouvernable. Les débats de 1899 contenaient donc déjà, en germe, certaines des évolutions que le système électoral a connues une centaine d'années après.

Dans un second temps, la révision constitutionnelle de novembre 1920 inscrit le système proportionnel dans la Constitution. L'article 48 issu de la révision dispose que «la constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi. Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine (...)». La seconde phrase n'a plus changé depuis lors.

Quant à la première, elle reprenait en partie le contenu de l'ancien article 48 en ce qui concerne la division des circonscriptions. Ainsi, la Constitution continuait de prévoir l'impossibilité pour une circonscription de chevaucher deux provinces<sup>(44)</sup> puisque la division en circonscriptions se faisait «pour chaque province». Il n'était toutefois plus indiqué qu'une circonscription était obligatoirement une division d'une province. C'est en 1988 qu'une révision de la Constitution modifie la première phrase de l'article 48, qui prévoit désormais que «la constitution des collèges électoraux est réglée par la loi», sans limiter les circonscriptions au cadre provincial. Plusieurs propositions de déclaration de révision émanant des partis politiques justifiaient la modification de l'article 48 afin de ne plus être tenu par le cadre territorial des provinces et de pouvoir éventuellement le dépasser<sup>(45)</sup>.

<sup>(40)</sup> Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, séance du 25 août 1899, rapport de la Commission, pp. 3-4. Il fut également suggéré de créer des circonscriptions «approximativement égales» en taille (p. 4).

<sup>(41)</sup> Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, séance du 25 août 1899, rapport de la Commission, p. 6.

<sup>(42)</sup> Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, séance du 25 août 1899, rapport de la Commission, p. 4.

<sup>(43)</sup> «Les déchets de voix qui se produisent en dessous du commun diviseur ou quotient électoral, constituent une garantie contre l'émiettement» (Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, séance du 25 août 1899, rapport de la Commission, p. 16).

<sup>(44)</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal et Bruxelles, Anthemis et Bruylant, 2014, p. 172.

<sup>(45)</sup> X., «La révision de la Constitution. Juillet 1988», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1988/22, p. 13.

Actuellement, le principe du scrutin proportionnel se trouve à l'article 62, § 3, de la Constitution<sup>(46)</sup>, lequel dispose que «les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine». L'article 63, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution prévoit que «la Chambre des représentants compte cent cinquante membres». Son deuxième paragraphe répartit les sièges entre les circonscriptions au prorata de leur population. Quant aux circonscriptions électorales, l'article 63, § 4, de la Constitution indique que c'est à la loi qu'il revient de les déterminer.

## B. L'évolution du seuil électoral naturel

De 1900 à nos jours, la carte électorale a connu trois divisions différentes, qui ont chacune fait évoluer le seuil électoral naturel. Il faut également souligner que quelques modifications marginales des limites des circonscriptions ont eu lieu, que ce soit à l'occasion du tracé de la frontière linguistique ou en raison des fusions de communes<sup>(47)</sup>. Tout d'abord, de 1900 à 1993, la Belgique était divisée en trente circonscriptions. Cette réduction du nombre de circonscriptions, auparavant fixé à 41, était nécessaire en raison de la volonté du législateur, lors du passage au scrutin proportionnel, de supprimer les circonscriptions ne comptant qu'un siège ou deux<sup>(48)</sup>. Par ailleurs, cette division de la carte électorale fut celle qui eut la plus grande longévité au cours de l'histoire institutionnelle belge.

Ensuite, le nombre de circonscriptions fut réduit en 1993 à 20, découpage qui resta en vigueur jusqu'en 2002<sup>(49)</sup>. Cette nouvelle carte électorale faisait correspondre les circonscriptions à celles qui étaient utilisées pour les élections du Sénat depuis 1899<sup>(50)</sup>. Il ne semble pas avoir suscité de débat particulier. Comme les circonscriptions utilisées pour le Sénat étaient modifiées dans la même loi, il n'y eut donc pas de correspondance entre la Chambre et le Sénat.

Enfin, on connaît un nouveau découpage depuis 2003. La loi du 13 décembre 2002 consacre le passage à des circonscriptions provinciales, à l'exception du territoire de Bruxelles. L'objectif initial est de permettre l'abandon du mécanisme complexe de l'apparement et de «garantir l'uniformité»<sup>(51)</sup>.

<sup>(46)</sup> Suite à la coordination de la Constitution intervenue en 1994.

<sup>(47)</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, «Les circonscriptions électorales du Parlement wallon», *op. cit.*, p. 34.

<sup>(48)</sup> La seule exception était la circonscription de Neufchâteau-Virton, justifiée par le fait que l'évolution démographique lui octroierait un troisième siège rapidement. Ce fut le cas en 1912.

<sup>(49)</sup> Loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, art. 42. Voy. F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 880.

<sup>(50)</sup> F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 401.

<sup>(51)</sup> Proposition de loi modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des

Lors des travaux parlementaires, le ministre de l'Intérieur a souligné que la provincialisation des circonscriptions «garantit une plus grande proportionnalité», qui est «le fondement de notre système électoral»<sup>(52)</sup>. Elle permet également la disparition des petites circonscriptions de deux sièges, dans lesquelles il était très difficile de faire évoluer la représentation<sup>(53)</sup>. On écarte de notre analyse les débats qui ont concerné l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvoorde<sup>(54)</sup>. Désormais, aux termes de l'article 87 du Code électoral, «chaque province constitue une circonscription électoral. L'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale constitue également une circonscription électoral». Suite à la réforme, il y a donc onze circonscriptions.

En ce qui concerne l'apparement, il a été mis en place en 1919<sup>(55)</sup>. Comme pour le passage du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel, l'instauration de l'apparement a permis de maintenir le Parti libéral à un certain niveau de sièges. En effet, sans l'apparement, le Parti libéral était en grande difficulté dans les arrondissements électoraux qui ne comptaient que peu de sièges. Cette réforme, non souhaitée par les autres partis, a constitué une concession aux libéraux dans le cadre du gouvernement d'union nationale après la Première Guerre mondiale<sup>(56)</sup>. En 2002, le passage à des circonscriptions provinciales implique la fin du mécanisme de l'apparement, sauf au niveau du Brabant<sup>(57)</sup>. Suite à la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvoorde, l'apparement n'est plus du tout utilisé au niveau fédéral.

Quant au nombre total de députés, il a continué d'abord à varier en fonction de l'évolution de la population belge. Ainsi, durant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, le nombre de députés augmentait régulièrement, ce qui tendait à abaisser le seuil électoral naturel<sup>(58)</sup>. Il fut ensuite arrêté constitutionnellement à 212 députés en 1971<sup>(59)</sup>. Il s'agissait de se calquer sur le maximum atteint en

---

chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, 14 mai 2002, p. 6.

<sup>(52)</sup> Projet de loi portant diverses modifications en matière de législation électoral, rapport fait au nom de la commission de l'intérieur et des affaires administratives, *Doc., Sén., 2002-2003*, n° 1280/3, p. 56.

<sup>(53)</sup> F. DELPÉRÉE, «Actualités électoral», *J.T.*, 2003, p. 183.

<sup>(54)</sup> À ce sujet, voy. not. L. MANISCALCO, «Circonscriptions électoral», in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 143 à 165; V. RIGODANZO et E. SLAUTSKY, «La scission de la circonscription électoral de Bruxelles-Hal-Vilvoorde», in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'État (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 145-191; H. VUYE et G. CLEMER, *De zesde staats hervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Anvers, Intersentia, 2013, pp. 63-96.

<sup>(55)</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>(56)</sup> J. STENGERS, «Histoire de la législation électoral en Belgique», *op. cit.*, pp. 261-262.

<sup>(57)</sup> Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 523.

<sup>(58)</sup> F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 879.

<sup>(59)</sup> Art. 49, § 1<sup>er</sup> : «La Chambre des représentants compte 212 membres».

1949<sup>(60)</sup>. Le législateur avait déjà refusé de l'augmenter lors du vote de la loi électorale du 3 avril 1965<sup>(61)</sup>. La dernière évolution remonte à 1993, lorsque le nombre de députés est abaissé et fixé constitutionnellement à 150, ce qui augmente le seuil électoral naturel. À cette époque, l'objectif est d'éviter d'augmenter le nombre total de mandataires politiques en Belgique, en tenant compte de l'élection directe des conseils des entités fédérées<sup>(62)</sup>. Le tableau ci-dessous reprend les évolutions du nombre total de députés<sup>(63)</sup>.

Nombre de députés au 20 <sup>e</sup> siècle	
Loi du 29 décembre 1899	152
Loi du 18 avril 1902	166
Loi du 2 mai 1912	186
Loi du 6 mars 1925	187
Loi du 11 avril 1936	202
Loi du 18 mai 1949	212
Révision du 5 mai 1993	150

L'analyse du découpage en circonscriptions révèle que le minimum du seuil électoral naturel a peu évolué depuis 1899, restant à un niveau qui permet aux petites formations électorales de passer les bornes de la représentation parlementaire. À l'inverse, le maximum du seuil électoral naturel a beaucoup varié. En particulier, les circonscriptions ne comptant que deux ou trois sièges ont été abandonnées, entraînant un abaissement substantiel du maximum du seuil électoral naturel. Par ailleurs, on observe que les réformes récentes ont entraîné le « décrochage » de certaines circonscriptions, qui connaissent un seuil électoral naturel plus élevé que les autres<sup>(64)</sup>. Dans le graphique ci-dessous<sup>(65)</sup>, le maintien d'un écart important entre la courbe du maximum et celle du troisième quartile le montre, alors que toutes les autres courbes se sont resserrées au fil des redécoupages de la carte électorale. Cela signifie que le découpage actuel comprend une majorité de circonscriptions avec un nombre de sièges relativement élevé, où il est aisé d'obtenir un siège, excepté quelques petites circonscriptions, dans lesquelles le seuil électoral naturel est plus haut.

<sup>(60)</sup> M. WOLFF, « De quelques dispositions relatives aux Chambres et au Gouvernement: articles 49, 56ter, 70 et 91bis de la Constitution », *Annales de droit de Louvain*, 1972, p. 246.

<sup>(61)</sup> Projet de loi fixant le nombre des Représentants et celui des Sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la population au 31 décembre 1961, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1963-1964, n° 691/1, p. 1.

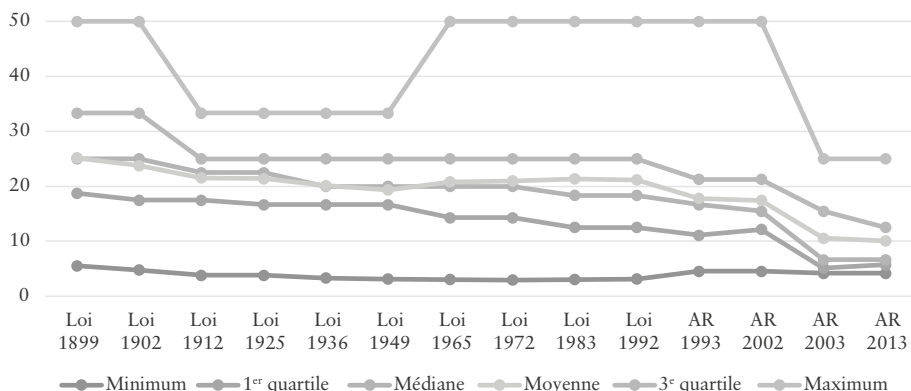
<sup>(62)</sup> Révision de la Constitution, rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc.*, Ch., 1992-1993, n° 724/5, p. 2.

<sup>(63)</sup> Les données proviennent de F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 442.

<sup>(64)</sup> Les circonscriptions de Namur, Luxembourg et du Brabant wallon.

<sup>(65)</sup> Les données proviennent de F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 442.

### Évolution du seuil électoral naturel fédéral



#### C. 2002: l’instauration du seuil électoral légal de 5%

En 2002, le législateur décide d’instaurer un seuil électoral légal de 5 %<sup>(66)</sup>, qui constitue une borne juridique à la représentation parlementaire. L’objectif de la loi est, selon ses auteurs, « d’éviter (...) une plus grande fragmentation du paysage politique »<sup>(67)</sup> qui serait causée par la provincialisation des circonscriptions. Cette réforme entraîne en effet une baisse du seuil électoral naturel. Toutefois, l’augmentation de la taille des circonscriptions devait déjà compenser la réduction du nombre total de députés<sup>(68)</sup>, qui avait quant à elle augmenté le seuil électoral naturel.

Dans l’ensemble, l’introduction du seuil électoral légal à ce niveau ne pouvait avoir comme effet de compenser un seuil électoral naturel trop bas. Les auteurs de la proposition de loi avaient par ailleurs admis que la proposition n’était

<sup>(66)</sup> Les réflexions étaient déjà en cours depuis quelque temps. Voy. J. SOHIER, « L’interdiction des partis liberticides et le seuil électoral, spécificités du droit électoral allemand. Des règles transposables en droit belge ? », *A.P.T.*, 1997, pp. 114-122.

<sup>(67)</sup> Proposition de loi modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu’au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *Doc.*, Ch., 2001-2002, n° 1806/001, p. 7.

<sup>(68)</sup> Ainsi, le Constituant soulignait à propos de la révision constitutionnelle de 1993 qu’« il en résulte dès lors la nécessité d’envisager des circonscriptions électorales plus larges afin d’assurer le maximum de représentativité de toutes les formations politiques » (Révision de la Constitution, rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc.*, Ch., 1992-1993, n° 724/5, p. 3).

susceptible d'avoir un impact que dans certaines circonscriptions et qu'il s'agissait surtout de « freiner au moins quelque peu la fragmentation en Flandre »<sup>(69)</sup>.

Concrétisé par la loi du 13 décembre 2002, le seuil électoral est inscrit à l'article 165*bis* du Code électoral<sup>(70)</sup>. La Cour constitutionnelle – alors d'arbitrage –, saisie d'un recours, a validé ce seuil électoral au motif qu'il entre dans la marge d'appréciation dont dispose le législateur en matière électorale et permet de « combattre une plus grande fragmentation du paysage politique »<sup>(71)</sup>. Néanmoins, cette affirmation doit être relativisée. Ainsi, lors des élections de 2019, l'absence d'un seuil électoral légal n'aurait eu aucun impact sur la composition de la Chambre des représentants, compte tenu de la distribution des voix entre les partis politiques<sup>(72)</sup>. Si on se base sur le seuil électoral naturel théorique, le seuil électoral légal est susceptible d'exercer une influence dans la circonscription d'Anvers uniquement.

Pour les élections des parlements des entités fédérées, dont on examine le découpage en circonscriptions au point suivant, un seuil de 5 % est également d'application. La fixation d'un seuil électoral légal pour les élections dans les entités fédérées demeure de la compétence du législateur fédéral. Il a été mis en place par la loi spéciale du 2 mars 2004 et par la loi du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale<sup>(73)</sup>. D'après le législateur, cette réforme a été réalisée « dans un souci d'harmonisation »<sup>(74)</sup>.

<sup>(69)</sup> Proposition de loi modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, rapport fait au nom de la commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, *Doc.*, Ch., 2001-2002, n° 1806/008, p. 9.

<sup>(70)</sup> L'article 165*bis* du Code électoral dispose que « sont seules admises à la répartition des sièges, les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription électorale ».

<sup>(71)</sup> C.A., arrêt n° 30/2003, 26 février 2003, B.22.6. Sur cet arrêt, voy. H. VUYE, C. DESMECHT et K. STANGHERLIN, « La réforme électorale devant la Cour d'arbitrage : trois petits tours et puis s'en va... », note sous C.A., 26 février 2003, *J.L.M.B.*, 2003/11, pp. 470 à 485 ; G. ROSOUX, « Leçons de l'éphémère. La Cour d'arbitrage et le "renouveau" électoral – la Cour d'arbitrage et la suspension », *R.B.D.C.*, 2003, pp. 13-68. Voy. aussi C.A., arrêt n° 46/2003, 10 avril 2003 ; C.A., arrêt n° 73/2003, 28 mai 2003 ; C.A., arrêt n° 22/2004, 4 février 2004.

<sup>(72)</sup> Les résultats des élections de 2019 sont disponibles sur <https://elections2019.belgium.be/fr/election?el=CK> (consulté le 4 juillet 2022).

<sup>(73)</sup> L'article 6 de la loi spéciale modifie la loi spéciale du 8 août 1980, en ajoutant à l'article 29*ter* un alinéa qui dispose que « sont seules admises à la répartition des sièges, les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription électorale où elles ont été présentées aux suffrages des électeurs ». Son article 18 modifie la loi spéciale du 12 janvier 1989, en instaurant un seuil légal de 5 % pour chaque groupement de listes. L'article 33 de la loi ordinaire insère un article 43*bis* dans la loi du 6 juillet 1990, laquelle règle l'élection pour le parlement de la Communauté germanophone.

<sup>(74)</sup> Projet de loi spéciale portant diverses modifications en matière de législation électorale, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2003-2004, n° 584/001, p. 9.

Saisie d'un recours en annulation dirigé contre le seuil électoral légal pour l'élection du Parlement bruxellois, la Cour constitutionnelle souligne à nouveau que l'adoption de ce seuil « participe ainsi au souci légitime d'éviter la fragmentation du paysage politique en favorisant la formation de groupes politiques suffisamment cohérents au sein des organes représentatifs »<sup>(75)</sup>. Il est vrai que le seuil électoral est davantage susceptible de jouer un rôle lors des élections régionales, en particulier en Région de Bruxelles-Capitale, en Communauté germanophone et en Flandre, compte tenu de la taille des circonscriptions. En effet, comme on le voit au point suivant, le seuil électoral naturel y est plus bas, ce qui donne un plus grand poids au seuil électoral légal. À cet égard, on peut regretter que la Cour constitutionnelle a semblé minimiser l'effet du seuil électoral légal, alors que son rôle potentiel dans les entités fédérées est non négligeable<sup>(76)</sup>. Par ailleurs, les parlements régionaux souffrant jusqu'à présent moins du problème de fragmentation du paysage politique, on peut s'interroger sur la légitimité de l'objectif poursuivi<sup>(77)</sup>.

Toutefois, à Bruxelles, on peut noter que les partis disposent de la possibilité de former un groupement de listes<sup>(78)</sup>. Cette possibilité est issue de l'accord du Lombard et a été concrétisée par la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>(79)</sup>. Pour chaque groupe linguistique, les sièges sont d'abord répartis entre les groupements de listes, avant d'être répartis entre les listes qui composent chaque groupement. Ainsi, c'est par ce mécanisme que le parti DierAnimal a pu obtenir un député lors des élections régionales bruxelloises de 2019, en dépit d'un score d'un peu plus d'un pourcent<sup>(80)</sup>.

Avant d'examiner le seuil électoral naturel dans les entités fédérées, soulignons enfin que le lien entre le seuil électoral légal et le seuil électoral naturel

<sup>(75)</sup> C.A., arrêt n° 78/2005, 27 avril 2005, B.13.2. Dans son arrêt, la Cour valide également le seuil électoral pour le Parlement wallon et pour le Parlement flamand (J. THEUNIS et L. LAVRYSEN, « De toetsing van bijzondere wetten door het Grondwettelijk Hof: een bijzondere toetsing », in T. MOONEN, P. CANNOOT et J. RIEMSLAGH (dir.), *50 jaar bijzondere wetten*, Bruxelles, Intersentia, 2021, p. 142). En suspension, voy. C.A., arrêt n° 96/2004, 26 mai 2004 ; C.A., arrêt n° 103/2004, 9 juin 2004.

<sup>(76)</sup> F. ONCLIN, « L'instauration d'un seuil électoral de 5 % en Belgique : analyse critique du raisonnement de la Cour constitutionnelle », *Rev. Dr. ULiège*, 2011, p. 573.

<sup>(77)</sup> J. SOHIER, *Système électoral, état participatif, régime représentatif. 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, Limal, Anthemis, 2021, p. 41.

<sup>(78)</sup> Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 16bis, § 2. Pour la Cour constitutionnelle, cette possibilité, qui n'existe pas dans les autres entités fédérées, résulte du « contexte législatif propre à chaque région » (C.C., arrêt n° 78/2005, 27 avril 2005, B.23.1).

<sup>(79)</sup> Projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, amendements, *Doc., Sén., 2000-2001, n° 709/4*, p. 9.

<sup>(80)</sup> B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE et C. SÄGESSER, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/9, p. 55.

est explicitement soulevé par la Cour constitutionnelle. Celle-ci observe que « l'instauration d'un seuil électoral ne peut être considérée en faisant abstraction de la taille des circonscriptions électorales, élément déterminant du seuil "naturel" à atteindre pour obtenir un siège »<sup>(81)</sup>.

#### IV. L'ÉVOLUTION DU SEUIL ÉLECTORAL NATUREL DANS LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

La Constitution ne prévoit pas de mode de scrutin pour les parlements des entités fédérées. L'article 116, § 2, dispose cependant que les parlementaires sont élus directement. C'est donc l'article 29, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui établit que le scrutin est proportionnel pour l'élection du Parlement flamand et du Parlement wallon<sup>(82)</sup>. Toutefois, les entités fédérées peuvent, par décret spécial, définir et modifier le découpage en circonscriptions<sup>(83)</sup>. Il s'agit d'un élément de leur autonomie constitutive. Une autre option qui leur est reconnue est de modifier le nombre de députés qui composent leur parlement respectif, mais aucune entité fédérée n'en a fait usage. Cette possibilité n'est par ailleurs pas ouverte à la Région de Bruxelles-Capitale, afin de protéger les garanties dont bénéficient les francophones et néerlandophones<sup>(84)</sup>.

Malgré la possibilité reconnue aux entités fédérées de déterminer les circonscriptions, la loi spéciale et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ont provisoirement délimité les circonscriptions pour les premières élections organisées<sup>(85)</sup>. En particulier en Flandre et en Wallonie, le législateur fédéral a dû trouver une solution pour le découpage des circonscriptions, alors que les conseils régionaux étaient auparavant composés via la technique du double mandat. Les législateurs fédérés se sont ensuite saisis de la question. On examine ci-dessous l'évolution du seuil électoral naturel en Flandre, en Wallonie, à Bruxelles et en Communauté germanophone<sup>(86)</sup>.

La Flandre a connu deux découpages différents pour les élections du Parlement flamand. La première carte électorale comptait douze circonscriptions et a été utilisée pour la première fois en 1995. Contrairement à la Wallonie et sans justification particulière, les circonscriptions provisoires furent basées sur celles

(81) C.C., arrêt n° 78/2005, 27 avril 2005, B.12.1.

(82) Pour l'élection du Parlement bruxellois, le scrutin proportionnel découle de l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Quant au Parlement de la Communauté germanophone, l'article 44 de la loi du 6 juillet 1990 organise un scrutin proportionnel.

(83) Loi spéciale du 8 août 1980, art. 26, §§ 1 et 2 et art. 35, § 3.

(84) Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/25, p. 41.

(85) Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, op. cit., p. 493.

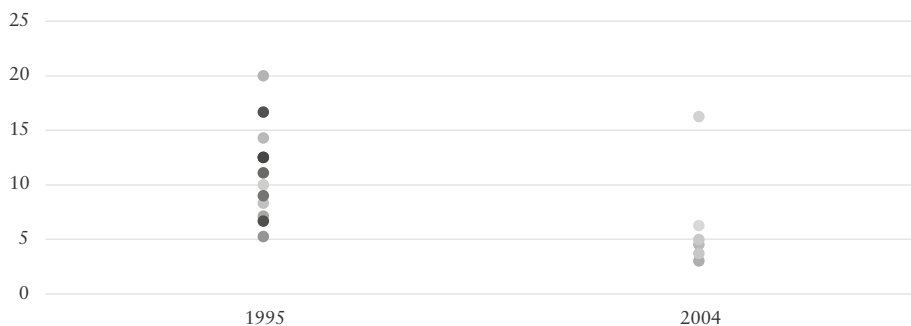
(86) Le Parlement de la Communauté française n'est pas examiné.

utilisées au Sénat et non à la Chambre<sup>(87)</sup>. Ensuite, le législateur flamand a décidé d'opérer la provincialisation des circonscriptions, réduisant le nombre de circonscriptions à six. Elles correspondent aux cinq provinces et à la circonscription des six élus bruxellois du Parlement flamand. Conformément aux règles applicables en matière d'autonomie constitutive, c'est par un décret spécial du 30 janvier 2004 que cette modification a été opérée. Il n'y a par ailleurs plus d'apparement<sup>(88)</sup>. L'idée du législateur est de favoriser plus de clarté en utilisant des circonscriptions de même taille pour les élections fédérales et les élections régionales<sup>(89)</sup>.

La conséquence de la provincialisation des circonscriptions est l'abaissement du seuil électoral naturel, sauf pour les six élus bruxellois du Parlement flamand. Le graphique ci-dessous montre bien l'homogénéité du seuil électoral naturel, qui varie désormais entre 3,03 et 6,25 %<sup>(90)</sup>. Si l'on prend en compte le seuil électoral légal, on peut affirmer que le seuil électoral applicable en Flandre est quasiment identique pour toutes les circonscriptions, sauf celle des élus bruxellois. Avant cette réforme, le seuil était davantage variable.

Il est par ailleurs difficilement envisageable d'harmoniser tous les seuils électoraux flamands, en ce compris celui de la circonscription des élus bruxellois, dans la mesure où l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 impose de préserver le ratio 6 – 118 en cas de modification du nombre de députés. Six députés sont en effet élus par les électeurs situés à Bruxelles, tandis que cent dix-huit sont désignés par les habitants des provinces flamandes. L'augmentation du nombre de députés élus à Bruxelles impliquerait donc une augmentation des députés élus en Flandre dans les mêmes proportions.

### Seuil électoral naturel au Parlement flamand



(87) F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, «Les circonscriptions électorales du Parlement wallon», *op. cit.*, p. 38.

(88) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 177.

(89) Voorstel van bijzonder decreet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, wat betreft de kieskringen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, Verslag, Vl. Parl., 2003-2004, n° 1930/5, p. 9.

(90) Sauf pour la circonscription de Bruxelles, qui concerne le Parlement flamand en tant que parlement de Communauté.

Quant à la Région wallonne dont le Parlement compte 75 membres, elle a également connu deux divisions de sa carte électorale. Le premier découpage en circonscriptions a été utilisé jusqu'aux élections de 2014. Pour les premières élections régionales wallonnes, le découpage était prévu par l'article 5 de la loi du 16 juillet 1993. Le législateur a utilisé les circonscriptions qui étaient utilisées à l'époque pour les élections à la Chambre des représentants afin de déterminer les circonscriptions à utiliser pour les élections régionales<sup>(91)</sup>. Ce choix aboutissait donc à la création d'un plus grand nombre de circonscriptions qu'en Région flamande.

Malgré quelques évocations sporadiques, en particulier dans les déclarations de politique générale<sup>(92)</sup>, le découpage des circonscriptions n'a pas évolué jusqu'en 2018. Cependant, la Cour constitutionnelle a estimé dans un arrêt rendu en 2015 que le découpage des circonscriptions wallonnes était inconstitutionnel, dans la mesure où certaines circonscriptions ne comptaient que trois élus<sup>(93)</sup>. C'est par le décret spécial du 25 janvier 2018 qu'une modification a été opérée<sup>(94)</sup>. Désormais, toutes les circonscriptions wallonnes comptent au moins quatre élus, afin de se conformer au prescrit constitutionnel. La modification réalisée demeure toutefois mineure, en adaptant à la marge le découpage en circonscriptions plutôt que d'opter pour une option plus ambitieuse, telle qu'une provincialisation des circonscriptions. Le nombre de circonscriptions passe ainsi de 13 à 11, ce qui implique que le seuil électoral naturel varie fortement selon la population de chaque circonscription. Soulignons par ailleurs que l'apparement est encore utilisé pour les élections régionales wallonnes, à l'inverse du reste du pays.

Il reste à examiner la situation dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Communauté germanophone. Précisons qu'aucune de ces deux entités n'a fait usage de la possibilité qui leur est reconnue de créer des circonscriptions électorales<sup>(95)</sup>. Le système qui s'y applique est donc uniquement le résultat des choix du législateur fédéral.

À Bruxelles, des élections sont organisées depuis la création effective de la Région, en 1989. Dans un premier temps, le Parlement bruxellois compte 75 membres, dont la répartition entre francophones et néerlandophones varie

<sup>(91)</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, «Les circonscriptions électorales du Parlement wallon», *op. cit.*, p. 19. Cependant, comme les circonscriptions fédérales ont changé la même année, il n'y a jamais eu de correspondance.

<sup>(92)</sup> Déclaration de politique générale, «La Wallonie plus forte», Parl. wal., 2016-2017, n° 1/880, p. 4 ; Déclaration de politique générale actualisée, Parl. wal., 2001-2002, n° 1/260, p. 12.

<sup>(93)</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015. Voy. F. BOUHON, «L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes. Commentaires suscités par l'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle», *J.T.*, 2016, pp. 89-93.

<sup>(94)</sup> Sur les rétroactes, voy. F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, «Les circonscriptions électorales du Parlement wallon», *op. cit.*, pp. 65-69.

<sup>(95)</sup> Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 494.

en fonction des résultats électoraux<sup>(96)</sup>. Le système évolue en 2001. Formellement, une seule circonscription est prévue. Toutefois, l'article 20, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 répartit les 89 sièges du parlement bruxellois de la façon suivante: 72 pour les francophones et 17 pour les néerlandophones<sup>(97)</sup>. En pratique, cela revient à créer deux circonscriptions superposées sur le même territoire, une pour chaque groupe linguistique. En effet, chacune a son propre seuil électoral naturel, tandis que le seuil électoral légal est appliqué au sein de chaque groupe linguistique. Ce système implique donc un seuil électoral plus élevé pour les partis flamands. Le seuil électoral naturel demeure néanmoins bas dans chacun des groupes linguistiques, en particulier dans le groupe francophone. Le seuil y est en effet de 1,38 %, soit le plus faible du pays.

Pour terminer, la Communauté germanophone présente le système le plus simple et le plus stable des entités fédérées. C'est en 1986 qu'elle a connu la première élection directe de son assemblée<sup>(98)</sup>. Depuis lors, le Parlement de la Communauté germanophone compte 25 membres élus dans une seule circonscription<sup>(99)</sup>. Le seuil électoral naturel théorique, qui se monte à 4 %, est donc légèrement inférieur au seuil électoral légal. Aucune modification n'a été opérée depuis la création d'une assemblée germanophone élue.

## V. TENDANCES ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS

Après avoir passé en revue l'évolution du nombre de députés, du découpage en circonscriptions et du seuil électoral dans les points précédents, on tente d'abord d'identifier quelques tendances du système électoral belge dans son ensemble (A). Ensuite, on se livre à une démarche prospective, en suggérant quelques pistes d'évolution qui tiennent compte de ces tendances (B).

### A. Tendances observées

Au terme de cette étude, cinq tendances peuvent être observées.

*Premièrement*, le nombre de circonscriptions diminue. Cette tendance a pu s'observer tant au niveau fédéral que dans les entités fédérées. Ainsi, pour les élections fédérales, le nombre de circonscriptions a été divisé par quatre depuis la création de la Belgique, passant de 44 à 11. Dans les entités fédérées, la carte électorale flamande a connu une forte diminution du nombre de circonscrip-

<sup>(96)</sup> G. NINANE, P. VANLEEMPUTTEN et T. WYNGAARD, « Le droit institutionnel et parlementaire bruxellois », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 107.

<sup>(97)</sup> Ce « découpage » a été validé par la Cour constitutionnelle. Voy. C.C., arrêt n° 36/2003, 27 mars 2003, B.10; M. VERDUSSEN, « Les droits électoraux », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 651-652.

<sup>(98)</sup> T. BOMBOIS, « La participation interfédérée », *R.B.D.C.*, 2002/3, p. 322.

<sup>(99)</sup> Loi du 31 décembre 1983, art. 8.

tions. Pour les élections régionales wallonnes, la réforme qui a suivi l'arrêt de la Cour constitutionnelle a aussi légèrement réduit le nombre de circonscriptions. Si le nombre de députés reste constant, pareille diminution implique mécaniquement une baisse du seuil électoral. À cet égard, précisons que l'effet d'une augmentation du nombre de sièges d'une circonscription a un impact sensiblement plus important dans les circonscriptions qui ont peu de sièges. Par exemple, passer de quatre sièges à cinq sièges implique une baisse du seuil électoral naturel de 5 %, tandis que passer de douze à treize sièges n'entraîne qu'une baisse de 0,64 % du seuil électoral naturel.

*Deuxièmement*, le seuil électoral naturel tend à baisser de manière générale, en partie en raison de la diminution du nombre de circonscriptions évoquée ci-dessus. Il faut toutefois souligner l'importance de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. En matière de seuil électoral naturel, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle pose deux principes. D'une part, une élection au scrutin proportionnel requiert que chaque circonscription compte au moins quatre élus<sup>(100)</sup>. D'autre part, les différences de seuil électoral qui existent entre les circonscriptions ne sont admissibles qu'à la condition qu'elles demeurent dans des « limites raisonnables »<sup>(101)</sup>. Il y a donc des limites à la hauteur des bornes à la représentation parlementaire qu'engendre le découpage de la carte électorale. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a entraîné une baisse du seuil électoral maximum. Celui-ci est en effet passé de 50 % à 25 %, avec la disparition des circonscriptions de deux élus.

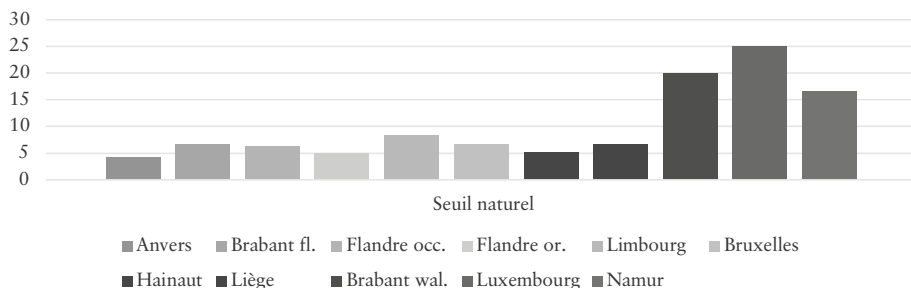
On peut toutefois observer que la baisse ne s'est pas réalisée de manière homogène. Ainsi, au niveau fédéral, trois circonscriptions continuent d'afficher un seuil électoral naturel largement supérieur aux autres circonscriptions, comme le graphique ci-dessous le montre. Le seuil électoral naturel varie donc de plus de 20 % pour les élections fédérales. Cette situation peut être critiquée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination<sup>(102)</sup>.

<sup>(100)</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.12.2 ; C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.7. Concernant le premier arrêt, voy. F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », note sous C.C., 5 décembre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, pp. 645-661. Dans un arrêt du 22 décembre 1994, la Cour constitutionnelle avait par ailleurs déjà estimé que le scrutin proportionnel s'opposait à des circonscriptions d'un seul siège, où le fonctionnement serait alors majoritaire. Voy. C.A., arrêt n° 90/94, 22 décembre 1994, B.3.4.

<sup>(101)</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.12.1 ; C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.3.

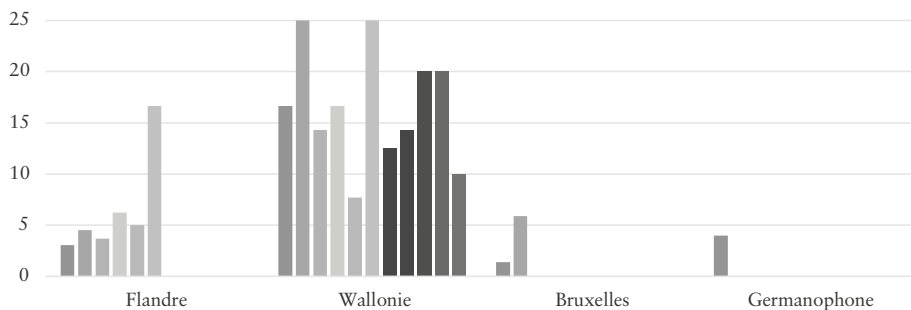
<sup>(102)</sup> À ce sujet, voy. R. MERTENS, « Seuils électoraux et taille des circonscriptions : des causes d'inégalité et de fragmentation politique », *A.P.T.*, à paraître.

### Seuil électoral naturel fédéral



À l'inverse, on a souligné que la baisse était très homogène pour l'élection du Parlement flamand, à l'exception de la circonscription des élus bruxellois. En Wallonie, la situation est très contrastée. Le seuil électoral naturel y est globalement plus haut qu'en Flandre et varie de plus de 17%. Si l'on considère la situation des entités fédérées dans leur ensemble, le graphique ci-dessous montre que les circonscriptions wallonnes connaissent un seuil électoral naturel sensiblement plus élevé que les autres entités fédérées. Toutefois, on peut considérer que cette situation est, du moins en partie, la conséquence de l'autonomie constitutive reconnue à chaque entité fédérée.

### Seuil naturel dans les entités fédérées



Troisièmement, l'apparition d'un seuil électoral légal n'a pas les mêmes effets à tous les niveaux de pouvoir. En effet, le seuil électoral légal n'a qu'un effet limité pour les élections fédérales, au point qu'on pourrait le qualifier de « borne virtuelle »<sup>(103)</sup>. En effet, il est intervenu concomitamment à la provincialisation des circonscriptions et à la fixation du nombre de députés à 150. Dès lors, la provincialisation, qui augmente mécaniquement le seuil électoral

<sup>(103)</sup> Dans le même sens, Frédéric Bouhon le qualifie de « gadget ». Voy. F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 870.

naturel, est déjà compensée dans la plupart des cas par la réduction du nombre de sièges. En pratique, le seuil électoral légal n'est susceptible d'avoir une incidence que dans quelques grandes circonscriptions.

L'effet est toutefois différent pour les élections dans les entités fédérées, en particulier à Bruxelles et en Communauté germanophone. En Flandre également, le seuil légal est susceptible de jouer un certain rôle. Dès lors, si le seuil électoral naturel maximum a baissé au fur et à mesure des évolutions des circonscriptions, l'introduction du seuil électoral légal a fixé un minimum uniforme pour l'ensemble des scrutins étudiés. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'effet psychologique d'un tel seuil, qui peut dissuader les petits partis de présenter des listes ou favoriser la création de cartels<sup>(104)</sup>.

*Quatrièmement*, le nombre d'habitants par député a évolué depuis 1831. À la Chambre des représentants, ce nombre était proche d'un député pour 40.000 habitants jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, ce qui correspondait à la limite prévue par la Constitution. Ce ratio a ensuite progressivement augmenté, d'abord en raison de l'arrêt de l'augmentation du nombre de députés, puis suite à sa réduction à 150 députés en 1993. La situation est toutefois différente dans les entités fédérées. Alors que la Chambre des représentants compte désormais un député pour 77.000 habitants, ce nombre passe à un peu moins de 49.000 pour le Parlement wallon et à environ 54.000 pour le Parlement flamand. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone, elles comptent respectivement un député pour environ 14.000 habitants et pour 3.000 habitants.

*Cinquièmement*, certaines « particularités » subsistent, lesquelles sont les conséquences de choix institutionnels liés à la fédéralisation de la Belgique et au besoin de protéger les droits des néerlandophones et des francophones<sup>(105)</sup>. C'est notamment le cas pour les élections du Parlement flamand, avec l'imposition d'un ratio entre les représentants des électeurs domiciliés à Bruxelles et de ceux domiciliés dans les provinces flamandes. Ce ratio ne tient en effet nullement compte des évolutions démographiques. Il en va également de même pour les élections du Parlement bruxellois, avec une répartition prévue des sièges entre flamands et francophones. Cette situation se distingue de la répartition des sièges à la Chambre des représentants. En effet, les francophones ne jouissent d'aucune représentation minimale garantie, la répartition des sièges entre circonscriptions étant basée sur la population qui y réside<sup>(106)</sup>. Parmi les particularités toujours d'application, citons encore le maintien de l'apparente-

<sup>(104)</sup> M. REUCHAMPS, F. ONCLIN et C. NIESSEN, « Apparemment et seuil électoral », *op. cit.*, p. 461.

<sup>(105)</sup> Ce que la Cour constitutionnelle admet. Voy. M. VERDUSSEN, « La Cour constitutionnelle de Belgique : une juridiction politique ? », in G. GRANDJEAN et J. WILDERMEERSCH (dir.), *Les juges : décideurs politiques ?*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 336.

<sup>(106)</sup> Constitution, art. 63. Notons toutefois qu'à Bruxelles, le groupe linguistique des députés est déterminé en fonction de la langue dans laquelle ils prêtent (en premier) serment.

ment aux élections régionales wallonnes et la possibilité d'opérer un groupement de listes aux élections bruxelloises.

## B. Perspectives d'évolutions

L'objectif de cette section est de s'interroger sur de potentielles évolutions de la carte électorale, sur la base des tendances dégagées. Cela ne signifie pas que les évolutions envisagées soient « naturelles » ou même souhaitables. Comme le rappelle Jean-Benoit Pilet, l'éventuel aboutissement de ces évolutions dépend avant tout des partis politiques, de leur intérêt stratégique et des valeurs de la communauté politique<sup>(107)</sup>. On a pu le souligner précédemment à propos de l'instauration du scrutin proportionnel en 1899. Au niveau gouvernemental, l'accord de Gouvernement de 2020 prévoit en tout cas de mener une réflexion sur la modernisation du système électoral<sup>(108)</sup>. Par ailleurs, la consultation en ligne baptisée « Un pays pour demain » prévoyait une section dédiée aux circonscriptions électorales et esquissait diverses possibilités d'évolutions<sup>(109)</sup>. Certaines, présentées ci-après, s'inscrivent davantage dans l'histoire du système électoral.

Tout d'abord, la Wallonie présente un certain potentiel d'évolution. En effet, les élections régionales wallonnes sont les dernières à utiliser des circonscriptions d'une dimension inférieure à celle des provinces<sup>(110)</sup>. Compte tenu du nombre d'élus dans chaque circonscription, le seuil électoral naturel est plus élevé aux élections régionales wallonnes que dans les autres entités fédérées. Le passage à des circonscriptions provinciales serait cohérent avec les choix posés pour les autres élections et favoriserait la lisibilité du système électoral. Un passage à des circonscriptions provinciales pourrait également impliquer l'abandon du mécanisme de l'appareillement. Il est vrai que ce mécanisme est particulièrement complexe à comprendre pour le citoyen et déploie ses effets de manière parfois inattendue, ce que le législateur admet d'ailleurs<sup>(111)</sup>.

<sup>(107)</sup> J.-B. PILET, « Comprendre les dynamiques des réformes électorales », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 426.

<sup>(108)</sup> Accord de Gouvernement, 30 septembre 2020, p. 83, disponible en ligne : [https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord\\_de\\_gouvernement\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf) (consulté le 6 juillet 2022).

<sup>(109)</sup> Voy. <https://demain-toekomst-zukunft.be/assemblies/elections-verkiezingen/f/74/> (consulté le 6 juillet 2022).

<sup>(110)</sup> À l'exception des élections pour le Parlement de la Communauté germanophone et pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>(111)</sup> Proposition de loi modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, 14 mai 2002, p. 3.

Ensuite, si la logique de réduction du nombre de circonscriptions devait se poursuivre, les prochains découpages de la carte électorale impliqueraient le dépassement des provinces comme limites territoriales aux circonscriptions. Au niveau fédéral, le cadre de référence pourrait être celui des Régions ou alors une combinaison de plusieurs provinces, voire des nouveaux découpages. Comme on l'a exposé précédemment<sup>(112)</sup>, la Constitution permet d'ailleurs de dépasser le cadre provincial depuis plusieurs décennies, alors que le texte de 1831 imposait que les circonscriptions soient des fractions de province. Une telle évolution aurait par ailleurs pour effet d'abaisser le seuil électoral naturel maximum, qui se trouve actuellement à 25 %. Le seuil électoral s'en trouverait dès lors beaucoup plus homogène<sup>(113)</sup>.

Au niveau régional, on pourrait envisager d'opter pour des circonscriptions régionales également. En pratique, cela signifierait qu'il n'y aurait qu'une circonscription pour chaque entité fédérée. Notons toutefois que le Parlement flamand devrait maintenir une circonscription séparée pour les six élus bruxellois. À défaut, les électeurs bruxellois seraient en mesure d'influer sur le vote des décrets régionaux flamands, alors qu'ils se trouvent sur le territoire d'une autre Région. C'est à la lumière de cette limitation qu'il convient d'interpréter l'article 26, § 2*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui permet aux Parlements flamand et wallon de créer une circonscription régionale pour y élire « une partie des membres »<sup>(114)</sup>.

Par ailleurs, l'éventuelle augmentation de la taille des circonscriptions pose aussi la question de la réduction du nombre total de députés. Pour la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté flamande, cette réduction pourrait même être envisagée en l'absence de modification des circonscriptions existantes, lesquelles sont déjà uniques pour les deux premières entités concernées. Le législateur spécial flamand devrait toutefois veiller à protéger le ratio 6 – 118 décrit précédemment, tandis que le législateur spécial fédéral devrait veiller à protéger l'équilibre de la représentation des francophones et des néerlandophones au Parlement bruxellois. Pour ces parlements, une réduction mesurée du nombre de députés ne poserait pas de problème pour le caractère proportionnel du scrutin. À l'inverse, une réduction du nombre de députés ne peut avoir lieu au niveau fédéral et au niveau wallon sans un redécoupage préalable de la carte électorale. En effet, une réduction du nombre de députés risquerait d'enlever aux circonscriptions peu peuplées un

<sup>(112)</sup> Voy. point III.A.

<sup>(113)</sup> Par exemple, si des circonscriptions régionales devaient être instaurées au niveau fédéral, le seuil électoral naturel serait de 6,67 % à Bruxelles, de 2,08 % en Wallonie et de 1,15 % en Flandre. Une fois le seuil légal de 5 % pris en compte, le seuil électoral varierait donc de moins de 2 % entre les circonscriptions.

<sup>(114)</sup> Voy. Q. PEIFFER, « Autonomie constitutive », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 88.

député, ce qui les ferait passer sous le seuil constitutionnel de quatre députés par circonscription<sup>(115)</sup>.

En tout cas, la réduction du nombre de parlementaires est régulièrement évoquée par le monde politique, que ce soit pour des raisons de clarté et d'efficacité des institutions, de baisse des dépenses publiques ou encore de renforcement de la légitimité des pouvoirs publics. Ainsi, l'accord de Gouvernement de septembre 2020 mentionne « le nombre des parlementaires »<sup>(116)</sup> parmi les éléments à aborder dans le cadre d'une modernisation des institutions. En 2017, le PS proposait par exemple de réduire le nombre de députés bruxellois d'un tiers<sup>(117)</sup>. En 2014, Bart de Wever proposait quant à lui de réduire le nombre de députés à 100 à la Chambre des représentants et à 80 au Parlement flamand<sup>(118)</sup>. Soulignons qu'une éventuelle diminution du nombre de députés aurait un effet sur le seuil électoral naturel, qui augmenterait mécaniquement, mais de manière marginale dans le cas de grandes circonscriptions.

## EN GUISE DE CONCLUSION

Au terme de cette étude, nous avons montré l'évolution importante du système électoral belge depuis presque deux cents ans, singulièrement en ce qui concerne le découpage des circonscriptions électorales. Corrélativement, le seuil électoral naturel a fortement varié depuis 1831. Or, il s'agit d'une borne décisive dans l'accès à la représentation parlementaire. De manière générale, plusieurs tendances fortement liées entre elles ressortent, à savoir la baisse du nombre de circonscriptions, la diminution du seuil électoral naturel, partiellement corrigée par l'instauration d'un seuil électoral légal, et, à tout le moins au niveau fédéral, la diminution du nombre de députés par habitant. Mettre en évidence ces tendances permet d'imaginer d'éventuelles évolutions du système électoral qui en seraient le prolongement. Cela ne signifie toutefois pas que ces évolutions soient plus pertinentes que d'autres pistes de réformes qui

<sup>(115)</sup> Ce problème a d'ailleurs été soulevé dans le contexte – différent – de la mise en place d'une circonscription fédérale, combinée aux circonscriptions existantes. Voy. L. DETROUX, « La circonscription fédérale: du mythe à la réalité... ou à l'histoire? », *R.B.D.C.*, 2011, p. 322.

<sup>(116)</sup> Accord de Gouvernement, 30 septembre 2020, p. 83, disponible en ligne: [https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord\\_de\\_gouvernement\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf) (consulté le 6 juillet 2022).

<sup>(117)</sup> F. WITVROUW, « Y a-t-il vraiment trop de ministres en Belgique? », *L'Echo*, 20 mars 2017, <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/y-a-t-il-vraiment-trop-de-ministres-en-belgique/9874698.html> (consulté le 6 juillet 2022). De son côté, André Alen suggérait en 2021 de réduire le nombre de députés bruxellois à 50. Voy. V. LAMQUIN, « André Alen: "Il est nécessaire de simplifier le modèle institutionnel" », *Le Soir*, 22 avril 2021, <https://www.lesoir.be/367591/article/2021-04-22/andre-alen-il-est-necessaire-de-simplifier-le-modele-institutionnel> (consulté le 6 juillet 2022).

<sup>(118)</sup> E. STEFFENS, « De Wever propose de réduire de moitié le nombre de parlementaires », *VRT.be*, 27 décembre 2014, [https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2014/12/27/de\\_wever\\_proposedereduirede-moitielenombredeparlementaires-1-2194115/](https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2014/12/27/de_wever_proposedereduirede-moitielenombredeparlementaires-1-2194115/) (consulté le 6 juillet 2022).

rompraient avec les tendances observées. Tout au plus peut-on affirmer qu'elles s'inscrivent dans l'évolution du cadre institutionnel belge et ne généreraient probablement pas de bouleversement de la logique institutionnelle.

Par ailleurs, ces évolutions, passées et potentielles, doivent être évaluées à l'aune des avantages et des inconvénients liés à chaque scénario de découpage en circonscriptions. Ainsi, une division en circonscriptions permet à la fois de garantir un lien de proximité entre l'électeur et son représentant, ainsi que d'assurer que l'assemblée soit composée d'élus issus de l'ensemble du territoire<sup>(119)</sup>. Orban écrivait déjà que « quand on est l'élu de tout le monde, nous voulons dire de citoyens disséminés aux quatre coins du pays, l'on n'est l'élu de personne »<sup>(120)</sup>. À l'inverse, de grandes circonscriptions impliquent de plus grandes listes électorales, ce qui diminue le poids des partis dans la constitution de ces listes et permet également d'assurer une plus grande diversité des profils des candidats. Soulignons également qu'une division en circonscriptions implique d'adapter régulièrement la répartition des sièges entre les circonscriptions, ce qui peut s'accompagner occasionnellement de redécoupages, parfois sensibles, de la carte électorale.

Enfin, la tendance du scrutin proportionnel à favoriser l'éclatement de la représentation parlementaire est connue de longue date. Il y a septante ans, Pierre Wigny soulignait, à propos du système belge, qu'il « favorise trop l'éclosion de nouveaux partis et l'émiettement des groupements politiques »<sup>(121)</sup>. Dès les débats précédant la loi du 29 décembre 1899, certains députés craignaient que le scrutin proportionnel empêche la formation de toute majorité ou crée une « majorité éternelle »<sup>(122)</sup>. Dans ce contexte, l'augmentation de la taille des circonscriptions devrait être envisagée avec prudence, compte tenu de son effet sur le seuil électoral naturel. La réduction du nombre de parlementaires apporterait toutefois un correctif non négligeable. Pour terminer, lorsqu'ils se pencheront sur l'évolution du système électoral dans le cadre de la prochaine réforme des institutions, le Constituant et le législateur pourront s'inspirer de l'histoire institutionnelle belge, tout en n'oubliant pas de prêter attention aux conséquences des réformes envisagées.

<sup>(119)</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, « Les circonscriptions électorales du Parlement wallon », *op. cit.*, p. 13.

<sup>(120)</sup> O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège & Paris, Dessain & Giard et Brière, 1908, p. 45.

<sup>(121)</sup> P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 440.

<sup>(122)</sup> Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, séance du 25 août 1899, rapport de la Commission, p. 5.