

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Seuils électoraux et taille des circonscriptions

Mertens, Romain

*Published in:*  
Administration Publique - Trimestriel

*Publication date:*  
2022

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Mertens, R 2022, 'Seuils électoraux et taille des circonscriptions: des causes d'inégalité et de fragmentation politique', *Administration Publique - Trimestriel*, numéro 2-3, pp. 178-193.

#### 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.

# SEUILS ÉLECTORAUX ET TAILLE DES CIRCONSCRIPTIONS : DES CAUSES D'INÉGALITÉ ET DE FRAGMENTATION POLITIQUE

par

Romain MERTENS\*

*Assistant en droit constitutionnel et chercheur à la Faculté de droit de l'UNamur*

## INTRODUCTION

Le système politique belge témoigne ces dernières années d'une certaine fragmentation électorale, qui se traduit dans le grand nombre de partis présents à la Chambre des représentants. Selon certains acteurs politiques, une réforme du système électoral devrait être envisagée, afin de favoriser l'émergence de blocs politiques plus homogènes<sup>1</sup>. Déjà en 2000, Jean-Luc Dehaene déclarait que « le système électoral hyper-proportionnel permet, certes, de traduire idéalement la volonté du peuple, mais peut déboucher sur une atomisation complète qui rend la démocratie ingérable »<sup>2</sup>. L'accord de gouvernement de 2020 identifie d'ailleurs le système électoral comme un élément à moderniser dans le système institutionnel belge<sup>3</sup>.

D'un point de vue constitutionnel, l'article 62, § 2, de la Constitution prévoit que le système électoral belge est proportionnel. En vertu de l'article 63, les cent-cinquante députés de la Chambre des représentants sont répartis en plusieurs circonscriptions que la loi détermine et dont le nombre de sièges dépend de la population qui y habite. Or, la plupart des circonscriptions comptent un grand nombre de sièges, ce qui favorise la représentation de nombreux partis. Cette fragmentation

du parlement complique la formation de majorités gouvernementales. Plusieurs pistes ont déjà été envisagées pour réduire cet émiettement de la représentation parlementaire : passage au scrutin majoritaire<sup>4</sup>, création d'une circonscription fédérale<sup>5</sup>, prime de « surreprésentativité » pour les grands partis<sup>6</sup>, etc.

La situation est toutefois différente dans les circonscriptions de Namur, du Brabant wallon et de Luxembourg. En effet, ces circonscriptions sont les moins peuplées du pays. Partant, il leur est attribué un faible nombre de sièges et il y est donc beaucoup plus difficile d'en obtenir un. Le revers est que les électeurs non représentés sont bien plus nombreux dans ces circonscriptions.

Le présent article développe deux thèses. D'une part, le système électoral, combiné à la situation politique belge, favorise la fragmentation de la Chambre des représentants. D'autre part, le découpage des circonscriptions est générateur d'inégalités. Selon nous, une discrimination, démontrée dans la suite de l'article, est subie par les électeurs et candidats des trois petites circonscriptions du Luxembourg, de Namur et du Brabant wallon. En effet, comme ces circonscriptions sont peu peuplées, elles se voient attribuer peu de sièges, ce qui rend beaucoup plus difficile pour un parti politique d'y obtenir un siège, comparé au reste du pays. Comme on le verra ultérieurement, la Cour constitutionnelle analyse de manière conjointe la

\* Nous remercions Laura Pascolo, assistante à l'UCLouvain, Hendrik Vuye, Stéphanie Wattier, professeurs à l'UNamur, ainsi que les deux relecteurs pour leurs précieuses observations.

<sup>1</sup> Voy. l'interview de Georges-Louis Bouchez pour le groupe Sudpresse le 25 juin 2020 ; voy. les propos de Bart de Wever tenus en septembre 2020 lors de l'émission *De Zevende Dag*, reproduits par RTL (<https://www.rtl.be/info/belgique/politique/bart-de-wever-veut-changer-le-systeme-electoral-pour-atteindre-le-confederalisme-voici-son-idee-1247398.aspx>) ; voy. aussi les propos de Paul Magnette en juillet 2020 pour LN24, lorsqu'il dit rêver parfois d'un système électoral plus simple comme en France (<https://www.ln24.be/index.php/2020-07-14/il-y-des-jours-ou-je-reve-dun-systeme-electoral-tres-simple-comme-en-france>).

<sup>2</sup> Cité par J. SOHIER, « Le système électoral : scrutin majoritaire / représentation proportionnelle / systèmes mixtes / seuil électoral », *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 345.

<sup>3</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).

<sup>4</sup> Voy. not. la proposition formulée par Christophe Convent dans C. CONVENT, *Plaidoyer pour une rénovation politique*, Bruxelles, Itinera, 2020, spéc. pp. 9 à 13.

<sup>5</sup> Voy. not. proposition de révision de l'article 63, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution en vue d'instaurer une circonscription électorale fédérale, *Doc.*, Ch., 2021-2022, n° 2718/001 ; proposition de loi en vue de la création d'une circonscription électorale fédérale, *Doc.*, Ch., 2019-202, n° 0480/001. Voy. aussi le rapport fait au nom de la commission parlementaire mixte « circonscription électorale fédérale », *Doc.*, Ch., 2013-2014, n° 3446/001.

<sup>6</sup> Voy. par exemple la position du cdH (désormais Les Engagés), qui plaide pour la formation de coalitions pré-électorales, avec 20 % des sièges réservés à la coalition qui gagne les élections (<https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/faut-il-passer-au-scrutin-majoritaire-pour-decoincer-la-politique-belge/10268292.html>).

situation des électeurs et des candidats. Nous suivons cette approche, car l'inégalité subie par les uns a, en effet, un impact sur les autres.

L'objectif de cet article est ainsi d'analyser de manière interdisciplinaire, avec l'aide de la science politique, les pistes qui s'offrent au législateur et, le cas échéant, au Constituant pour réformer le système électoral afin d'obtenir plus d'égalité entre circonscriptions tout en réduisant la fragmentation du parlement. Cette contribution s'intéresse donc au système électoral et, plus particulièrement, au mode de scrutin, à savoir « l'ensemble des règles permettant lors d'une élection de traduire les votes en sièges »<sup>7</sup>. Le nombre de sièges attribué aux circonscriptions et l'existence d'un seuil électoral légal retiennent en particulier notre attention. Ces deux aspects du mode de scrutin ont une influence directe sur le pourcentage de voix qu'un parti politique doit obtenir pour recevoir des sièges. On souligne que d'autres dispositifs juridiques ou mécanismes politiques sont susceptibles d'exercer une influence directe ou indirecte sur la question étudiée. Par exemple, il en va ainsi des règles qui organisent le financement public des partis politiques ou du pouvoir détenu par ces partis. Cependant, dans cette contribution, l'objectif est d'isoler la question du découpage des circonscriptions et du seuil électoral.

Les principaux concepts et caractéristiques du droit électoral belge utiles à notre analyse sont d'abord présentés (I). Ensuite, on examine les deux problèmes liés à la situation actuelle qui sont ciblés par notre étude (II), à savoir, d'une part, l'inégalité causée par le découpage entre circonscriptions (II.A) et, d'autre part, la fragmentation du parlement (II.B). En conjuguant les apports des sciences juridiques et politiques, certaines pistes de réforme du système électoral belge sont suggérées et étudiées en utilisant les données des élections fédérales de 2019 (III). Chaque piste est d'abord envisagée sous l'angle de sa plausibilité politique et juridique dans le système belge (III.A), avant d'être testée (III.B). Une brève conclusion clôt cette contribution.

<sup>7</sup> K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 307.

## I. PRÉALABLE : LE SYSTÈME ÉLECTORAL BELGE ET LES DIFFÉRENTS SEUILS

Avant toute chose, il convient de rappeler que la Belgique a un système proportionnel, prévu par l'article 62, § 2, de la Constitution. Au niveau fédéral, c'est le système d'Hondt qui s'applique, aussi appelé méthode Jefferson ou technique des plus grandes moyennes<sup>8</sup>.

Un tel système est davantage favorable à la représentativité qu'un système majoritaire. Cela implique que les différences entre le pourcentage de voix obtenues et le pourcentage de sièges reçus au parlement sont plus faibles que dans un système majoritaire, comme au Royaume-Uni. C'est d'ailleurs pour cette raison que le gouvernement, aux mains du Parti catholique, a accepté de le mettre en place en 1899, dans un contexte où les libéraux étaient menacés de disparition politique. En effet, le Parti catholique craignait la formation de cartels entre les socialistes et les libéraux ainsi que de se retrouver seul face aux socialistes en pleine ascension<sup>9</sup>.

Corollaire logique du système proportionnel, le droit belge privilégie l'égalité individuelle : il tend à assurer une répartition reflétant la démographie du pays et n'accorde pas à chaque circonscription un nombre de sièges identique sans égard à la population qui y habite<sup>10</sup>. En effet, l'article 63, § 2, de la Constitution dispose que « chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par cent cinquante ».

Une circonscription électorale peut être définie comme « le ressort géographique dans lequel un ou plusieurs sièges sont à pourvoir et dans lequel les électeurs admis à participer au scrutin élisent un ou plusieurs candidats à ce(s) siège(s) »<sup>11</sup>. Depuis la sixième réforme de l'État, la Belgique compte

<sup>8</sup> Ce système s'oppose à la technique des plus grands restes. Pour une comparaison entre le système d'Hondt et le système des plus grands restes, voy. M. GASSNER, « Représentations proportionnelles. Système électoral belge ou délégations biproportionnelles », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1993/10, pp. 5 à 8.

<sup>9</sup> J. STENGERS, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique », in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (éd.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 136. Ce changement de système motivé par la crainte d'une majorité des partis socialistes a pu être observé à cette époque dans plusieurs pays occidentaux, voy. C. BOIX, « Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies », *American Political Science Review*, vol. 93, 1999, pp. 609 à 624.

<sup>10</sup> F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 361.

<sup>11</sup> Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 483. Voy. aussi G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 2002, p. 150.

onze circonscriptions, qui correspondent aux dix provinces et à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale<sup>12</sup>. Pour pouvoir obtenir des sièges dans une circonscription, un parti politique doit dépasser le *seuil électoral*. Trois seuils sont à distinguer<sup>13</sup>.

Premièrement, le *seuil électoral légal* a été instauré par la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale. Il est fixé à 5 % du total des votes valablement émis<sup>14</sup>. Il s'applique au niveau de la circonscription et non au niveau de l'ensemble du corps électoral. En d'autres termes, un parti ne peut obtenir un siège dans une circonscription que s'il obtient au moins 5 % des votes valables émis dans la circonscription.

Deuxièmement, le *seuil électoral naturel théorique* n'est pas fixé par la loi, mais découle mécaniquement de la division du territoire en circonscriptions. Il s'obtient en divisant 100 % par le nombre de sièges attribués à la circonscription. Dans une circonscription où cinq sièges sont à pourvoir, le seuil électoral naturel théorique est fixé à 20 %. Ce seuil donne une idée du score électoral à atteindre pour obtenir un siège dans une circonscription. Il n'est néanmoins pas un reflet exact de la réalité.

Troisièmement, le *seuil électoral naturel effectif* dépend à la fois du nombre de sièges en jeu et des scores électoraux des partis en présence. Il varie donc à chaque élection, en fonction du nombre de partis en concurrence et des voix obtenues par chacun d'eux. Un parti dont le score électoral dépasse le seuil électoral naturel effectif est assuré d'obtenir un siège. Concrètement, ce seuil correspond au diviseur électoral. Le diviseur électoral d'une circonscription s'obtient en divisant le chiffre électoral de chaque parti, à savoir son nombre de voix, par 1, 2, 3, etc. Ces chiffres, appelés quotients, sont classés ensemble dans l'ordre décroissant. Le diviseur électoral est le quotient dont le rang correspond au nombre

de sièges disponibles dans la circonscription<sup>15</sup>. Le nombre de sièges obtenus par chaque parti est le résultat sans virgule de la division du chiffre électoral du parti par le diviseur électoral<sup>16</sup>. Pour obtenir à coup sûr un siège dans une circonscription, le parti doit donc dépasser le seuil électoral naturel effectif et le seuil électoral légal. Le premier est généralement supérieur au second, mais pas toujours.

## II. LE SYSTÈME ACTUEL ET SES FAIBLESSES : INÉGALITÉ ET FRAGMENTATION

Après ce panorama du système électoral belge, les deux problèmes évoqués en introduction sont étudiés. D'une part, le découpage des circonscriptions est générateur d'inégalités en raison des différences de seuil électoral naturel qu'il entraîne (A). D'autre part, le système électoral, combiné à la situation politique belge, favorise une trop grande fragmentation du parlement (B). En effet, les électeurs et candidats des circonscriptions de Namur, Luxembourg et du Brabant wallon sont confrontés à un seuil électoral naturel bien plus élevé que dans les autres circonscriptions. Dans ces trois circonscriptions, il y a respectivement, 6, 4 et 5 sièges à pourvoir, alors que les autres circonscriptions du pays en comptent entre 12 et 24. Les autres circonscriptions ont un seuil électoral naturel bas, ce qui favorise la fragmentation du parlement.

### A. L'INÉGALITÉ ENTRE CIRCONSCRIPTIONS

D'un point de vue juridique, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fournit quelques orientations en matière de seuils électoraux et de découpage en circonscriptions, mais sa jurisprudence s'en remet à la large marge d'appréciation des États pour organiser le système électoral. En Belgique, la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer sur le système électoral à plusieurs reprises et à poser certaines limites quant à la taille des circonscriptions. La jurisprudence de ces deux cours est donc cruciale pour l'examen juridique de l'inégalité du découpage

<sup>12</sup> Sur la sixième réforme de l'État et la scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde, voy. not. L. MANISCALCO, « Circonscriptions électorales », 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 électorale 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 à 191 ; H. VUYE et G. CLEMER, *De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Anvers, Intersentia, 2013, pp. 63 à 96.

<sup>13</sup> F. ONCLIN, « Apparemment et seuil électoral », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 339 à 341.

<sup>14</sup> Code électoral, art. 165bis.

<sup>15</sup> Code électoral, art. 166 et 167.

<sup>16</sup> Soit une circonscription comptant quatre sièges où quatre partis sont en compétition. Leurs résultats sont : 15.000, 25.000, 16.000 et 12.000 voix. Les quotients sont donc : 25.000, 16.000, 15.000, 12.500, 12.000, 8.333, 8.000, etc. Le diviseur électoral est 12.500, car c'est le quatrième quotient. Il correspond au seuil électoral naturel effectif, en l'occurrence de 18,38 % des voix. Le seuil électoral naturel théorique est de 25 %.

des circonscriptions (1). Cependant, l'inégalité peut aussi s'appréhender sous un angle politique, à l'aide de concepts issus de la science politique (2).

### 1. L'inégalité appréhendée juridiquement

La Cour européenne des droits de l'homme a très tôt établi, dans son arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, que les États jouissent d'une large marge d'appréciation pour organiser leur système électoral, mais qu'il lui revient de contrôler que les moyens mis en œuvre pour respecter l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme ne se révèlent pas disproportionnés<sup>17</sup>. Selon cet article, les États « s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». La Cour précise qu'il « ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter. Ainsi, aucun système ne saurait éviter le phénomène des "voix perdues" »<sup>18</sup>. Dès lors, on peut admettre que le seuil électoral naturel entraîne des voix perdues.

En ce qui concerne les seuils électoraux, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de se prononcer sur la conventionnalité d'un seuil électoral relativement élevé dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie*<sup>19</sup>. En l'espèce, les requérants contestaient la validité d'un seuil électoral de 10 % à l'échelle nationale lors des élections législatives turques. La Cour juge que le fait qu'une part de l'électorat soit privée de représentation à cause d'un seuil électoral élevé n'est pas suffisant pour conclure à une violation<sup>20</sup>. En effet, « le seuil de 10 % est une norme générale qui s'applique sans aucune distinction à l'ensemble des candidats des partis politiques, indépendamment de leur circonscription électorale »<sup>21</sup>.

Tout en reconnaissant que le seuil contesté est le plus élevé d'Europe et que la pratique majoritaire

se situe à 5 %, la Cour note que les requérants disposaient de correctifs dont ils n'ont pas fait usage<sup>22</sup>. Il reste que 45,3 % des votes n'ont pas abouti à l'élection de représentants, ce que la Cour ne juge guère conciliable avec le rôle représentatif du parlement<sup>23</sup>. Elle conclut toutefois à l'absence de violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en raison des correctifs disponibles, du « climat de crise »<sup>24</sup> lors des élections et du contrôle opéré par la Cour constitutionnelle turque<sup>25</sup>. Il ne résulte pas moins de cet arrêt que, en temps normal, les voix perdues ne peuvent atteindre un niveau trop élevé, sans quoi le parlement issu des élections ne sera pas représentatif. Par ailleurs, un élément important pris en compte par la Cour est le fait que le seuil électoral s'applique « indépendamment de la circonscription électorale »<sup>26</sup>, alors que tel n'est pas le cas pour le seuil électoral naturel dont il est question dans notre analyse.

D'autres affaires concernent la question des seuils électoraux. La Cour juge que le seuil électoral, fixé en Lettonie à 5 % du total des voix du pays, « ne saurait être reconnu contraire aux exigences de [l'article 3], dans la mesure où il favorise les courants de pensée suffisamment représentatifs et permet d'éviter une fragmentation excessive du parlement »<sup>27</sup>. Dans une décision concernant la Moldavie, la Cour considère qu'un seuil électoral légal de 4 % des voix au niveau national est également admissible<sup>28</sup>. Par ailleurs, dans une décision concernant la communauté autonome formée par les îles Canaries, la Cour estime qu'un seuil électoral fixé à 6 % du total des voix ou 30 % des voix émises sur une des îles Canaries n'est pas manifestement disproportionné<sup>29</sup>. La Cour admet donc la volonté d'un État de lutter contre la fragmentation de son parlement<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> Les candidats avaient notamment la possibilité de se présenter comme candidats indépendants ou de former une coalition électorale. Voy. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, 8 juillet 2008, § 133.

<sup>23</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, 8 juillet 2008, § 140.

<sup>24</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, 8 juillet 2008, § 141.

<sup>25</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, 8 juillet 2008, § 144.

<sup>26</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, 8 juillet 2008, § 123.

<sup>27</sup> Cour eur. D.H., déc. *Partija « Jaunie Demokrati » et Partija « Musu Zeme » c. Lettonie*, 29 novembre 2007, p. 12. Nous soulignons.

<sup>28</sup> Voy. C. DESMECHT, « Le droit aux élections libres. Décisions et arrêts récents de la Cour européenne des Droits de l'Homme », *C.D.P.K.*, 2004, p. 365.

<sup>29</sup> Cour eur. D.H., déc. *Federeacion Nacionalista Canaria c. Espagne*, 7 juin 2001, p. 8.

<sup>30</sup> Notons néanmoins que la Résolution 1547 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe encourage les États à abaisser les seuils électoraux supérieurs à 3 % (résolution 1547, adoptée le 18 avril 2007).

Enfin, la décision *Bompard c. France* concerne le découpage des circonscriptions électorales. La Cour se prononce sur une rupture d'égalité alléguée entre les électeurs français en fonction du découpage des circonscriptions électorales. En l'espèce, la loi autorise des variations de plus ou moins 20 % de la population entre les circonscriptions, toutes uninominales<sup>31</sup>, afin que leurs limites puissent, partout où c'est possible, correspondre à des limites de cantons. La Cour observe que le droit français n'autorise ces écarts de population « que dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis et strictement énoncés »<sup>32</sup>, par exemple pour tenir compte de certains ensembles géographiques naturels et des liens de solidarités qui y sont liés. Dès lors, elle juge que les conditions fixées par le législateur français reflètent « les soucis de participation des citoyens mais également de connaissance de la situation particulière des régions concernées » et sont compatibles avec la libre expression du corps législatif<sup>33</sup>. Cette décision vise donc des écarts entre circonscriptions, que la Cour admet uniquement en raison de leur caractère limité et justifié. Des écarts trop importants pourraient être refusés.

En ce qui concerne la Belgique, la Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer plusieurs fois sur le découpage des circonscriptions et sur le seuil électoral légal de 5 %. Tout d'abord, en 1994, la Cour juge que le principe de l'élection proportionnelle s'oppose à ce qu'une circonscription ne compte qu'un seul siège<sup>34</sup>. Dans cette circonscription, le fonctionnement serait alors majoritaire<sup>35</sup>.

En 2007, la Cour est amenée à se demander si deux sièges suffisent<sup>36</sup>. En effet, Groen! a intenté un recours en annulation contre un décret flamand, ne créant aucune nouvelle règle, mais reprenant les

règles applicables aux élections provinciales, auparavant réglées par la loi fédérale. Le parti arguait que le décret était contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, en raison des importantes variations du seuil électoral *naturel* entre les circonscriptions lors des élections provinciales flamandes. En d'autres termes, certaines circonscriptions demandaient aux partis politiques d'obtenir un score bien plus élevé que dans les autres pour espérer obtenir un siège, car il y en avait peu en jeu. Les circonscriptions comptaient entre 2 et 24 sièges.

La Cour juge qu'il n'est possible de « justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découle de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent *dans des limites raisonnables* »<sup>37</sup>. En l'espèce, le seuil électoral naturel variait de 3 % à plus de 16 %, ce qui influençait fortement les chances d'être élu<sup>38</sup>. Dès lors, la Cour considère que « les différences découlant de la disposition attaquée ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables »<sup>39</sup>. Ensuite, la Cour ajoute que le système proportionnel ne peut être appliqué que si un nombre minimal d'élus peut être désigné dans chaque circonscription<sup>40</sup>. Sans s'expliquer sur le choix de ce chiffre, la Cour fixe le minimum d'élus par circonscription à 4<sup>41</sup>, ce qui implique qu'une circonscription ne comptant que 2 ou 3 représentants viole la Constitution. Dans une telle circonscription, le seuil électoral naturel serait « déraisonnablement élevé »<sup>42</sup>. La Cour constate donc une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En 2015, la Cour constitutionnelle confirme sa jurisprudence pour les élections régionales wallonnes<sup>43</sup>. Elle souligne son attachement au lien de proximité entre l'électeur et son représentant, ainsi qu'à la nécessité de représenter les différentes entités géographiques, économiques et démographiques qui composent le territoire wallon<sup>44</sup>. Si le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour tracer les limites des circonscriptions, il « doit prendre en considération les différences quant au seuil électoral naturel »<sup>45</sup> qui en découlent. En l'occurrence, la Cour estime

<sup>31</sup> Une circonscription uninominale est une circonscription qui ne comprend qu'un seul siège.

<sup>32</sup> Cour eur. D.H., déc. *Bompard c. France*, 4 avril 2006, p. 10.

<sup>33</sup> Cour eur. D.H., déc. *Bompard c. France*, 4 avril 2006, p. 10. Concernant le découpage des circonscriptions électorales, voy. aussi Comm. eur. D.H., déc. *Tête c. France (II)*, 10 mars 1988. À ce sujet, voy. C. DESMECHT, « Le droit aux élections libres dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme », *C.D.P.K.*, 2002, spéc. pp. 486 à 487.

<sup>34</sup> C.A., arrêt n° 90/94, 22 décembre 1994, B.3.4.

<sup>35</sup> Voy. toutefois K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 321. Notons que, pour l'élection des eurodéputés belges, la Communauté germanophone constitue une circonscription, à laquelle est attribué un seul siège, en vertu de l'article 10, § 5, de la loi du 23 mars 1989. Toutefois, le principe de l'élection proportionnelle n'est pas prévu par la Constitution, mais par la loi elle-même (F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », note sous C.C., 5 décembre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 659).

<sup>36</sup> Sur l'arrêt n° 149/2007, voy. F. ONCLIN, « L'instauration d'un seuil électoral de 5 % en Belgique : analyse critique du raisonnement de la Cour constitutionnelle », *Rev. Dr. ULiège*, 2011, pp. 569 à 574.

<sup>37</sup> C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.1. Nous soulignons.

<sup>38</sup> C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.2.

<sup>39</sup> C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.3.

<sup>40</sup> C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.4.

<sup>41</sup> C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.7.

<sup>42</sup> C.C., arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007, B.24.7.

<sup>43</sup> À ce sujet, voy. S. VERBANCK, « Het Grondwettelijk Hof struikelt over de kiesdrempels », *C.D.P.K.*, 2016, pp. 71 à 81.

<sup>44</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.10.2.

<sup>45</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.11.1.

que les écarts importants de seuil électoral naturel entre les circonscriptions, qui comptaient entre 2 et 13 députés, « ne peuvent être considérés comme restant *dans des limites raisonnables* »<sup>46</sup>. En effet, le seuil électoral naturel variait entre 7,69 % et 50 %. Comme en 2007, le mécanisme de l'apparementement n'empêche pas l'inconstitutionnalité<sup>47</sup>. La Cour rappelle, par ailleurs, que le système proportionnel requiert un minimum de quatre élus<sup>48</sup>. La Cour juge donc qu'il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le législateur wallon a dès lors choisi de fusionner les petites circonscriptions, solution qui impliquait de loin le moins de modifications du système<sup>49</sup>.

Néanmoins, il nous semble que le raisonnement de la Cour est critiquable. Ainsi, la Cour ne s'explique jamais sur les éléments qui lui permettent d'affirmer qu'un seuil de quatre députés dans une circonscription respecte le principe de la représentation proportionnelle<sup>50</sup>. La Cour gagnerait pourtant à indiquer les éléments quantitatifs sur lesquels elle se base. Une circonscription de quatre élus offre, par exemple, la possibilité qu'un parti obtenant 19 % des voix n'ait pas de siège, ce qui semble intuitivement peu proportionnel<sup>51</sup>. Dans une telle circonscription, il est également possible qu'un parti obtenant moins de 50 % des voix reçoive tous les sièges<sup>52</sup>. Or, le système proportionnel a en principe pour objectif d'éviter ce genre de situation. Le seuil fixé ne semble donc pas reposer sur une réalité mathématique identifiable. Il est donc impossible de déterminer à partir de quel seuil de non-représentation une division de la carte électorale sera jugée inconstitutionnelle.

Par ailleurs – et surtout –, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que la limite minimale de quatre élus est à distinguer de l'écart de seuil électoral naturel entre les circonscriptions. Dans son arrêt de 2007, la Cour énonce tout d'abord très clairement qu'un seuil variant entre environ 3 %

et 16 % n'est pas constitutionnel (point B.24.3). Ce n'est qu'ensuite, dans une seconde étape de son raisonnement, qu'elle indique qu'un minimum de quatre élus doit être respecté (point B.24.7). Les deux éléments sont donc distincts et *doivent être évalués séparément*<sup>53</sup>.

De la même manière, le seuil électoral variait entre 7,69 % et 50 % aux élections régionales wallonnes, avant application de l'apparementement, ce qui n'est pas constitutionnel. Il est vrai que, dans cette situation, la simple augmentation du nombre minimal d'élus par circonscriptions permettait de réduire cet écart. Cela ne signifie cependant pas que le seuil de quatre élus soit en lui-même suffisant, car l'écart de seuil peut demeurer trop important. Aux élections fédérales, le seuil électoral naturel oscille entre 5 % et 25 %, soit un écart de 20 %<sup>54</sup>. Cet écart est donc plus élevé que l'écart de seuil naturel d'environ 13 % que la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnel dans le cas des circonscriptions provinciales flamandes. À titre indicatif, lors des élections fédérales de 2019, l'écart de seuil *effectif* était de 11 % et il était de 11,70 % en 2014.

De plus, aux élections fédérales, l'apparementement n'existe plus. Or, même si la Cour constitutionnelle a jugé ce mécanisme insuffisant, il permettait, certes imparfaitement, de corriger les effets néfastes du découpage pour les petites circonscriptions lors des élections provinciales flamandes et régionales wallonnes<sup>55</sup>. Grâce à l'apparementement, les listes peuvent mettre en commun leurs voix perdues au niveau des circonscriptions pour bénéficier de sièges à l'échelle de la province<sup>56</sup>. La Cour a d'ailleurs reconnu que « la possibilité de faire usage du droit de se grouper et de mettre en œuvre le mécanisme de l'apparementement a pour effet, en pratique, de diminuer le seuil électoral naturel »<sup>57</sup>. Dès lors, si la présence de l'apparementement n'a pas empêché la Cour de conclure au caractère inconstitutionnel d'une élection dans laquelle l'écart maximal de seuil était de 13 %, il semble difficile de conclure qu'un écart de 20 % ne poserait pas de problème de constitutionnalité alors que l'apparementement n'est pas présent pour corriger la situation des petites circonscriptions.

<sup>46</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.12.1. Nous soulignons.

<sup>47</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.12.3.

<sup>48</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.12.2.

<sup>49</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, « Les circonscriptions électorales du Parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/36, pp. 63 et s.

<sup>50</sup> En ce sens, voy. F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », note sous C.C., 5 décembre 2007, *op. cit.*, p. 660.

<sup>51</sup> Songeons à une circonscription dans laquelle les partis en présence obtiennent respectivement 39 %, 21 %, 20 % et 19 % des voix. Le diviseur électoral étant de 19,5 %, cela signifie que le parti ayant obtenu 19 % des voix n'obtient aucun siège.

<sup>52</sup> Songeons à une circonscription dans laquelle le plus grand parti obtient 48 % des voix et tous les autres moins de 12 %. À titre indicatif, seuls deux partis (la NVA et le Vlaams Belang) ont obtenu plus de 12 % des voix dans la circonscription d'Anvers en 2019. Leurs concurrents ont pourtant obtenu 11 sièges sur 24, notamment parce que le seuil électoral naturel est, dans cette circonscription, très faible.

<sup>53</sup> En ce sens, voy. les propos de Luc Detroux dans le rapport fait au nom de la commission parlementaire mixte « circonscription électorale fédérale », *Doc.*, Ch., 2013-2014, n° 3446/001, p. 71.

<sup>54</sup> Le seuil électoral légal fixé à 5 % corrige légèrement le seuil électoral naturel théorique plus faible de la circonscription d'Anvers.

<sup>55</sup> F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », *op. cit.*, p. 652.

<sup>56</sup> M. REUCHAMPS et F. ONCLIN, « Apparementement et seuil électoral », *op. cit.*, pp. 332 et 333.

<sup>57</sup> C.C., arrêt n° 169/2015, 26 novembre 2015, B.12.3.

Quant au seuil électoral légal de 5 % instauré en 2002, la Cour, saisie en suspension, approuve les objectifs énoncés par le législateur, à savoir « combattre une plus grande fragmentation du paysage politique »<sup>58</sup>. La Cour confirme, dans l'arrêt n° 96/2004, l'absence de discrimination et juge que la différence de traitement entre les grands et petits partis « ne constitue cependant pas une discrimination résultant de l'instauration d'un seuil électoral légal, mais une conséquence du choix des électeurs »<sup>59</sup>. Le seuil électoral légal entre dans la marge d'appréciation importante dont jouit le législateur<sup>60</sup>.

Dès lors, il nous semble que les électeurs et candidats des trois petites circonscriptions fédérales sont l'objet d'une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en raison des différences de seuil électoral naturel. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme consent une large marge d'appréciation aux États<sup>61</sup>, mais elle exige néanmoins que les écarts entre circonscriptions soient limités. Envisagés au prisme de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les écarts de seuil électoral qui existent au niveau fédéral ne nous semblent pas demeurer « dans des limites raisonnables ». Pour autant, cela ne signifie pas que l'inégalité doive se résoudre par une augmentation du seuil de quatre élus. Une autre solution est de réduire la taille des grandes circonscriptions, ce qui diminue mécaniquement les écarts de seuil électoral naturel. À cet égard, tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour constitutionnelle acceptent l'existence des voix perdues et la nécessité de lutter contre la fragmentation de la représentation parlementaire.

## 2. L'inégalité appréhendée politiquement

La science politique montre également, à travers différents concepts, que l'inégalité est bien réelle dans le système électoral belge. Premièrement,

Arend Lijphart démontre que, dans le système d'Hondt, le degré moyen de « disproportionnalité »<sup>62</sup> de représentation atteint 4.28 lorsque les circonscriptions comptent entre 10 et 25 sièges, alors qu'il est de 8.51 dans des circonscriptions comptant entre 1.1 et 5 sièges<sup>63</sup>. Dans les trois circonscriptions de Namur, du Brabant wallon et de Luxembourg, le degré de disproportionnalité est donc sensiblement plus élevé que dans les autres circonscriptions. D'autres analyses confirment qu'une inégalité se crée entre les électeurs dans les systèmes qui combinent des circonscriptions comprenant un grand nombre de sièges et d'autres dont le nombre est plus réduit<sup>64</sup>.

Deuxièmement, la théorie de l'*electoral sweet spot* de John Carey et Simon Hix prend comme mesure d'un système proportionnel la médiane du nombre de sièges par circonscription<sup>65</sup>. Selon cette théorie, le meilleur équilibre entre représentativité et stabilité est atteint dans les systèmes proportionnels où la médiane du nombre de sièges par circonscription oscille entre 4 et 8. Si l'on applique cette théorie au cas belge, la médiane se situe à 15 députés : les circonscriptions belges seraient donc trop grandes, ce qui nuirait à la stabilité du pays, sans réel gain de représentativité. De surcroît, pour l'élection de la Chambre des représentants, toutes les circonscriptions wallonnes, sauf une, se trouvent sous la médiane, alors que c'est l'inverse pour les circonscriptions flamandes, ce qui souligne une autre inégalité, cette fois entre Flamands et Francophones<sup>66</sup>. Bruxelles est pile sur la médiane.

Troisièmement, l'on peut analyser la proportion de voix perdues dans les différentes circonscriptions électorales. L'on définit une voix perdue comme une voix n'ayant pas permis d'élire un député, soit parce que le parti n'a pas atteint le seuil électoral naturel effectif dans la circonscription, soit parce qu'il a récolté plus de voix que nécessaire par rapport aux sièges obtenus<sup>67</sup>. Lors

<sup>58</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 à 68. Cet arrêt de suspension est confirmé par l'arrêt d'annulation qui suit, voy. C.A., arrêt n° 73/2003, 26 mai 2003.

<sup>59</sup> C.A., arrêt n° 96/2004, 26 mai 2004, B.11.2. Notons que la Cour constitutionnelle allemande, saisie d'une question analogue, a pourtant conclu que le seuil de 5 % applicable lors des élections européennes est inconstitutionnel, voy. dans le cas de l'Allemagne, p. ex. G. TAYLOR, « The constitutionality of election thresholds in Germany », *International Journal of Constitutional Law*, 2017, pp. 734 à 752.

<sup>60</sup> La Cour juge qu'il en va de même en ce qui concerne les élections régionales (C.A., arrêt n° 78/2005, 27 avril 2005).

<sup>61</sup> M. LEVINET, « Droit constitutionnel et Convention européenne des droits de l'homme », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, p. 425.

<sup>62</sup> C'est-à-dire le pourcentage total de surreprésentation des grands partis ou, à l'inverse, le pourcentage total de sous-représentation des petits partis.

<sup>63</sup> A. LIJPHART, « The Political Consequences of Electoral Laws », *The American Political Science Review*, vol. 84, 1990, p. 485.

<sup>64</sup> O. KEDAR, L. HARSGOR et R. SHEINERMAN, « Are Voters Equal under Proportional Representation? », *American Journal of Political Science*, 2015, pp. 676 à 691.

<sup>65</sup> J. CAREY et S. HIX, « The Electoral Sweet Spot : Low-Magnitude Proportional Electoral Systems », *American Journal of Political Science*, vol. 55, 2011, pp. 383 à 397.

<sup>66</sup> La médiane étant de 15 sièges, les circonscriptions de Luxembourg, Namur, Liège et du Brabant wallon sont en dessous de ce niveau. Seule la circonscription du Hainaut (18 sièges) est au-dessus. En Flandre, seule la circonscription du Limbourg (12 sièges) est en dessous de la médiane.

<sup>67</sup> L'inclusion des voix excédentaires se justifie par le calcul suivant. Soit une circonscription avec 4 sièges, dans laquelle les cinq partis en compétition obtiennent respectivement 40 %, 30 %, 10 %, 10 % et 10 % des voix. Le diviseur est donc fixé à 15 % des voix, ce qui signifie que le plus grand

des élections fédérales de 2019, les voix perdues se répartissaient de la manière indiquée dans le tableau ci-dessous dans les circonscriptions wallonnes, de Bruxelles, du Limbourg et d'Anvers<sup>68</sup>.

Circonscription électorale (sièges) <sup>69</sup>	Nombre total de voix valables (A)	Nombre de voix > 5 % (B)	Voix perdues > 5 % (C)	Proportion de voix perdues (C/B)
Luxembourg (4)	170.823	154.958	45.606	29,43 %
Brabant wallon (5)	247.227	225.259	52.333	23,23 %
Namur (6)	304.877	262.315	60.049	22,89 %
Liège (14)	619.185	525.869	63.173	12,01 %
Hainaut (18)	730.662	629.510	90.122	14,31 %
Bruxelles (15)	501.459	438.227	51.647	11,79 %
Limbourg (12)	554.838	550.804	112.808	20,48 %
Anvers (24)	1.156.127	1.126.571	102.283	9,07 %

Sans surprise, une augmentation du nombre de siège est corrélée avec une diminution du pourcentage de voix perdues. Entre la circonscription wallonne la moins peuplée et la plus peuplée, le pourcentage de voix perdues double. Si l'on compare avec la circonscription la plus peuplée du royaume, le pourcentage de voix perdues fait plus que tripler. Ce pourcentage est également deux fois et demi plus élevé que dans la circonscription de Bruxelles, qui est la médiane. La relation n'est cependant pas parfaite, puisqu'elle dépend de la distribution des voix dans chaque circonscription. Cela s'observe notamment dans le Limbourg. Toujours est-il que les trois petites circonscriptions wallonnes comptent plus de 20 % de voix perdues.

On a fait abstraction des petits partis obtenant moins de 5 % des voix, car l'objectif est de calculer combien de voix sont perdues par les partis dépassant le seuil électoral et, partant, ayant une chance de remporter un siège. Si l'on ajoute les voix obtenues par les partis ayant obtenu moins de

5 % des voix, la proportion de voix perdues atteint 35,98 % dans la circonscription de Luxembourg, soit plus d'un électeur sur trois non représenté. On rappelle que, pour la Cour européenne des droits de l'homme, un taux de 45 % d'électeurs non représentés est incompatible avec le rôle représentatif du parlement.

Dès lors, tant d'un point de vue juridique que politique, il existe plusieurs inégalités entre les petites et les grandes circonscriptions qui paraissent difficilement justifiables. Il ne semble pas que les différences demeurent dans des *limites raisonnables*, selon l'expression de la Cour constitutionnelle.

### B. LA FRAGMENTATION DU PARLEMENT

Comme annoncé en introduction, l'inégalité du système électoral belge n'est pas le seul problème. Selon la science politique, un des enjeux du système électoral est de choisir entre deux objectifs difficilement atteignables ensemble : d'une part, la représentativité, ce qui signifie que les préférences de l'électorat sont traduites dans la composition du parlement et, d'autre part, la responsabilité électorale (« *electoral accountability* »), qui implique que l'électeur peut identifier un gouvernement responsable politiquement, qu'il peut donc sanctionner électoralement<sup>70</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle sont sensibles à cette tension<sup>71</sup>. Si le système belge dans son ensemble favorise la représentativité, l'on peut affirmer que la responsabilité électorale est défaillante, en raison de la fragmentation du parlement. Par ailleurs, le système électoral doit également permettre la formation d'un gouvernement majoritaire, afin d'assurer la stabilité des institutions.

À l'heure actuelle, de nombreuses tendances politiques sont représentées au parlement et ont la capacité de peser sur la composition de la majorité gouvernementale. Ainsi, les élections fédérales de 2019 ont mené à une Chambre des représentants composée de douze partis. Le passage d'un système à trois partis à un schéma multipartis remonte à la législature 1961-1965<sup>72</sup>. Depuis lors, la part cumulée des trois partis dits « traditionnels » est passée de 90 % des votes à 50 %<sup>73</sup>. À cela

parti à 10 % de voix excédentaires. Si la répartition change et que les partis obtiennent 30 %, 30 %, 13 % et 13 %, le diviseur demeure fixé à 15 %, mais le plus grand parti n'a plus de voix perdues, car elles se sont reportées sur les autres partis.

<sup>68</sup> Qui sont respectivement la circonscription médiane, la plus petite circonscription flamande et la plus grande circonscription du pays.

<sup>69</sup> La première colonne indique le nom de la circonscription et le nombre de sièges qui lui sont attribués. La deuxième colonne mentionne le nombre total de bulletins de vote valables émis en 2019 aux élections fédérales. La troisième colonne donne le nombre de voix émises en faveur de partis ayant obtenu plus de 5 % des votes. La quatrième colonne indique le nombre de voix perdues. La dernière colonne exprime le pourcentage que les voix perdues représentent dans la circonscription.

<sup>70</sup> J. CAREY et S. HIX, *op. cit.*, p. 333.

<sup>71</sup> Voy. p. ex. Cour eur. D.H., arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 54 ; Comm. eur. D.H., déc. *Silvius Magnano et Sudtiroler Volkspartei c. Italie*, 15 avril 1996.

<sup>72</sup> G. MATAGNE et P. VERJANS, « Évolution des résultats électoraux et systèmes partisans de 1830 à nos jours », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 90.

<sup>73</sup> G. MATAGNE et P. VERJANS, *ibidem*, p. 92.

s'ajoute le fait que ces trois partis se sont scindés progressivement au fil des développements communautaires. Dans une perspective comparée, sur la période 1945-2012, la Belgique est le troisième pays d'Europe en termes de nombre effectif de partis représentés au parlement<sup>74</sup>. Ce morcellement de l'électorat s'explique notamment par le fait que de nombreux clivages structurent le monde politique belge actuel<sup>75</sup> : philosophique (Église/État), socio-économique (travailleurs/possédants) et communautaire (francophones/néerlandophones), sans compter les questions de mondialisation (ouverture/fermeture) et d'écologie (économie traditionnelle/économie verte).

La fragmentation du système partisan<sup>76</sup> a un effet direct sur la responsabilité électorale. Différents facteurs structurels jouent un rôle<sup>77</sup>, mais le droit électoral tient sa part d'explication. En d'autres termes, le système proportionnel favorise l'émergence et la représentation de multiples partis, ce qui amène à former des gouvernements de coalition. Si l'on examine la composition du gouvernement fédéral des dernières décennies<sup>78</sup>, on observe que le PS a participé au pouvoir sans interruption de 1988 à 2014, le MR ainsi que l'Open VLD de 1999 à 2022, et le sp.a de 1988 à 2007. Quant aux partis sociaux-chrétiens, ils ont été au gouvernement jusqu'en 1999, pour y revenir en 2007 jusqu'en 2022 pour le CD&V et 2014 pour le cdH<sup>79</sup>. Dans ces conditions, il est difficile pour l'électeur d'attribuer une responsabilité politique, dès lors que les grands partis occupent le pouvoir assez longtemps et, souvent, de manière conjointe. Comme le résume Jérôme Sohier, « dans un tel

système, il n'y a en réalité ni gagnant, ni perdant : certains perdent quelques plumes que d'autres recueillent provisoirement tant bien que mal, mais sans que cela ne soit généralement décisif pour l'accès ou le retrait du pouvoir »<sup>80</sup>.

Cette longévité de l'occupation du pouvoir est en partie liée au nombre de partis nécessaires à la formation d'un gouvernement majoritaire. Le système belge peine à faire émerger quelques partis suffisamment forts. Il faut ajouter que la majorité de l'électorat flamand vote à droite, alors que le côté francophone du pays vote plus à gauche<sup>81</sup>. Ainsi, la Chambre des représentants issue des élections de 2019 nécessite au minimum quatre partis pour obtenir une majorité parlementaire, celle-ci ne tenant alors qu'à deux sièges<sup>82</sup>. Lors des élections de 2014, trois partis étaient nécessaires, mais la majorité ainsi composée n'aurait tenu qu'à un seul siège<sup>83</sup>. En 2011, quatre partis étaient requis<sup>84</sup>. Il en allait de même en 2007, d'autant plus que la N-VA et le CD&V formaient un cartel<sup>85</sup>.

Indépendamment de la vraisemblance politique des majorités ainsi composées, il paraît clair que notre système souffre de la nécessité de réunir un nombre important de partis politiques pour former une coalition gouvernementale. La fragmentation de la Chambre des représentants semble donc compliquer la mise en place de majorités gouvernementales, même s'il ne s'agit pas du seul facteur explicatif. Cette fragmentation est d'ailleurs perçue de longue date comme un problème, puisqu'elle faisait partie des motifs qui ont poussé à l'adoption du seuil électoral de 5 % en 2002<sup>86</sup>.

Une explication à ce phénomène de fragmentation réside dans la théorie précitée<sup>87</sup> de *l'electoral sweet spot*, développée par John Carey et Simon Hix. Ils affirment que « *the most consistent and powerful electoral system factor driving the representativeness-accountability trade-off is district magnitude* »<sup>88</sup>. Ainsi, de manière générale, passer d'une circonscription d'un siège à une circonscription de cinq sièges permettrait de réduire

<sup>74</sup> J.-B. PILET et L. NUNEZ LOPEZ, « L'étude des systèmes électoraux : des effets aux causes », in Y. DELOYE et N. MAYER (dir.), *Analyses électorales*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 666.

<sup>75</sup> À ce sujet, voy. E. VAN HAUTE, « Emergence et disparition des partis », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 209 à 223. Voy. aussi A.-P. FROGNIER, « Application du modèle de Lipset et Rokkan à la Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 2007/2, pp. 281 à 302. Sur le lien entre le nombre de clivages et le nombre de partis, voy. R. TAAGEPERA et B. GROFMAN, « Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems – Parties Minus Issues Equals One », *European Journal of Political Research*, vol. 13, 1985, pp. 341 à 352.

<sup>76</sup> Voy. aussi L. DE WINTER, M. SWYNGEDOUW et P. DUMONT, « Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation », *West European Politics*, 2006, pp. 933 à 956.

<sup>77</sup> On songe notamment au fait que notre système est parlementaire et non présidentiel. À ce sujet, voy. T. HELLWIG et D. SAMUELS, « Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes », *British Journal of Political Science*, vol. 38, 2008, pp. 65 à 90.

<sup>78</sup> Les données qui suivent proviennent du site du CRISP, consulté le 22 mars 2022 : <http://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/gouvernements-nationaux-federaux/>.

<sup>79</sup> Malgré le changement de nom du cdH pour Les Engagés, nous avons choisi de conserver le nom qui était en vigueur à l'époque des élections de 2019, et ce pour l'ensemble de la présente contribution. Ce choix a été suivi pour toutes les formations dont le nom a changé.

<sup>80</sup> J. SOHIER, « Le système électoral... », *op. cit.*, p. 349.

<sup>81</sup> Cette tendance s'observe depuis plusieurs années. Voy. V. DE COOREBYTER, « Principaux partis et dernières élections en Belgique », *Pouvoirs*, 2011/1, p. 7.

<sup>82</sup> La N-VA, le Vlaams Belang, le PS et le MR. Notons que cette coalition fictive compterait sur la participation de l'extrême droite et paraît très invraisemblable politiquement, sinon totalement irréaliste.

<sup>83</sup> La N-VA, le PS et le MR.

<sup>84</sup> La N-VA, le PS, le MR et le CD&V.

<sup>85</sup> Le cartel N-VA et CD&V, le MR, le PS et l'Open VLD.

<sup>86</sup> F. ONCLIN, « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 % », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/36, pp. 14 et 15.

<sup>87</sup> Voy. *supra*, point I.A.2.

<sup>88</sup> J. CAREY et S. HIX, *op. cit.*, p. 392.

la « disproportionnalité » de la représentation de trois quarts<sup>89</sup>. Cependant, au-delà d'un certain seuil, augmenter le nombre de sièges des circonscriptions n'apporte plus beaucoup de gains en termes de représentativité, mais diminue drastiquement la responsabilité électorale. Les auteurs défendent la thèse selon laquelle les pays dont la taille des circonscriptions varie entre quatre et huit sièges réussissent à limiter la fragmentation politique tout en garantissant une représentation proportionnelle suffisante<sup>90</sup>. En conclusion, « *legislative elections work best when they offer opportunities for multiple winners, and thus afford voters an array of viable options, but at the same time do not encourage niche parties or overwhelm voters with a bewildering menu of alternatives* »<sup>91</sup>. Ce n'est pas le cas en Belgique, où seules les trois petites circonscriptions wallonnes comptent entre quatre et huit sièges, tandis que toutes les autres sont au-delà.

### III. COMMENT RÉFORMER LE SYSTÈME ÉLECTORAL POUR DIMINUER L'INÉGALITÉ ET LA FRAGMENTATION ?

Les développements qui précèdent nous ont permis de mettre en exergue l'inégalité subie par les électeurs et candidats des trois petites circonscriptions wallonnes, mais aussi la fragmentation générée par le système électoral belge. Dans une perspective prospective, l'on examine ci-après différentes pistes de réformes pour tenter à la fois de diminuer cette fragmentation, tout en éliminant l'inégalité subie dans les trois petites circonscriptions wallonnes. Comme le souligne Douglas Rae, les deux facteurs les plus déterminants en droit électoral sont la formule choisie (majoritaire ou proportionnelle) et la taille moyenne des circonscriptions<sup>92</sup>. Dans un premier temps, les différentes pistes sont présentées (A), avant de tester celles qui paraissent les plus envisageables en prenant comme données d'étude les élections de 2019<sup>93</sup> (B).

<sup>89</sup> J. CAREY et S. HIX, *ibidem*, p. 395.

<sup>90</sup> J. CAREY et S. HIX, *ibidem*, p. 393. Pour un test en laboratoire, voy. S. LABBE SAINT-VINCENT, A. BLAIS et J.-B. PILET, « The Electoral Sweet Spot in the Lab », *Journal of Experimental Political Science*, 2015, pp. 1 à 9.

<sup>91</sup> J. CAREY et S. HIX, *ibidem*, p. 396.

<sup>92</sup> D. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 19 à 39.

<sup>93</sup> Les données proviennent du site <https://elections2019.belgium.be/fr/election?el=CK>, géré par le SPF Intérieur. Pour une analyse du comportement des électeurs lors de ces élections, voy. J.-B. PILET, P. BAUDEWYNS, K. DESCHOUWER, A. KERN et J. LEFEVERE, *Les Belges haussent leur voix. Une*

#### A. PISTES DE SOLUTIONS

Cinq pistes sont envisagées. La première concerne l'abandon du mode de scrutin proportionnel. Les quatre autres sont inspirées des différentes solutions qu'avait proposées Frédéric Bouhon lorsque la Cour constitutionnelle avait jugé inconstitutionnel le découpage des circonscriptions régionales wallonnes<sup>94</sup> : fusionner certaines circonscriptions wallonnes, créer une circonscription fédérale unique, aligner les limites des circonscriptions sur celles des régions, ou complètement redessiner la carte électorale. Parmi ces pistes, les pages qui suivent montrent que la dernière semble la plus apte à réduire à la fois la fragmentation électorale et l'inégalité subie dans les trois petites circonscriptions wallonnes.

Tout d'abord, le passage à un système majoritaire uninominal pourrait être envisagé<sup>95</sup>. Dans un tel système, chaque circonscription ne compte qu'un siège et c'est le parti qui obtient le plus de voix qui l'emporte. Bien qu'un tel système mène à une proportion significative de voix non représentées, toutes les circonscriptions seraient sur un pied d'égalité<sup>96</sup>. Il paraît toutefois extrêmement compliqué à instaurer et peu souhaitable<sup>97</sup>. En effet, le système proportionnel repose sur une légitimité multiple : historique, car intimement lié à l'idée d'égalité politique ; doctrinale, car il consacre la théorie selon laquelle la délibération est l'œuvre de tous ; et acquise avec l'expérience démocratique, car il permet d'éviter les alternances brutales du système majoritaire dans un pays déjà traversé de tensions<sup>98</sup>. Le passage à un système majoritaire risquerait par ailleurs de « polariser »<sup>99</sup> la représentation parlementaire, sans pour autant permettre à une formation d'obtenir une majorité. On assisterait peut-être à un renforcement de l'opposition entre francophones et néerlandophones, comme c'était le cas au XIX<sup>e</sup> siècle en raison de la division idéologique du pays<sup>100</sup>. Cette option implique de surcroît

*analyse des comportements électoraux du 26 mai 2019*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2020.

<sup>94</sup> F. BOUHON, « L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions wallonnes », *J.T.*, 2016, p. 92.

<sup>95</sup> À ce sujet, voy. not. P. DELWIT et E. VAN HAUTE, « Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales : philosophie et impacts », *L'Année sociale 2002*, Bruxelles, De Boeck, 2003, pp. 33-44.

<sup>96</sup> Sous réserve des légères différences de population qui résulteraient du découpage en circonscriptions.

<sup>97</sup> Pour une discussion des modes de scrutin majoritaire et proportionnel, voy. F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, *op. cit.*, pp. 768 à 789.

<sup>98</sup> P. WYNANTS, « Scrutin majoritaire : retour d'une vieille lune ? », *Revue nouvelle*, 1998, pp. 94 et 95.

<sup>99</sup> J. SOHIER, *Système électoral, État partieratique, régime représentatif. 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, Limal, Anthemis, 2021, pp. 48 et 49.

<sup>100</sup> J. STENGERS, *op. cit.*, p. 133.

une révision de la Constitution, qui requiert une majorité plus importante qu'une réforme du Code électoral. Pour ces diverses raisons, cette hypothèse paraît devoir être rejetée et n'est pas testée dans la section suivante.

Ensuite, la fusion de certaines circonscriptions est probablement l'option la plus simple à mettre en place d'un point de vue juridique et politique. On pourrait, par exemple, regrouper, d'une part, les circonscriptions de Namur et du Brabant wallon et, d'autre part, les circonscriptions de Liège et de Luxembourg. Alternativement, il serait possible de fusionner ensemble les trois circonscriptions wallonnes les moins peuplées. Cette solution emporte toutefois deux inconvénients. Premièrement, le lien géographique entre l'électeur et le candidat serait atténué vu l'importante portion de territoire qui serait couverte par la nouvelle circonscription. Or, ce lien géographique fait partie des éléments que la Cour constitutionnelle juge importants<sup>101</sup>. Deuxièmement, le problème de fragmentation de la Chambre des représentants serait probablement renforcé, vu l'abaissement du seuil électoral naturel dans ces circonscriptions. Dans la section suivante, il s'agit de l'hypothèse n° 1.

La mise en place d'une circonscription fédérale revient fréquemment dans les négociations qui précèdent la formation des gouvernements et plusieurs élus se sont déjà prononcés en faveur de cette option<sup>102</sup>. Cette proposition, notamment défendue par le groupe PAVIA<sup>103</sup>, s'inscrit dans une logique « centripète »<sup>104</sup>. Si elle est unique, la circonscription fédérale supprime totalement le découpage en circonscriptions. Cependant, ce découpage présente deux avantages : d'une part, il garantit un lien de proximité entre l'électeur et les représentants et, d'autre part, il permet que chaque zone géographique soit représentée au parlement<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Voy. *supra*, point II.A.1.

<sup>102</sup> Cela fut encore le cas dans la note déposée par Paul Magnette dans sa mission d'information réalisée fin 2019. En 2011, Elio Di Rupo, alors formateur, avait également proposé l'élection de dix membres de la Chambre dans une circonscription fédérale. Voy. D. SINARDET, « Une idée qui fait son chemin : historique de la proposition de circonscription fédérale en Belgique », *Outre-terre*, n° 3, 2014, pp. 262 à 273 ; D. SINARDET, « La circonscription électorale fédérale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012/17, pp. 5 à 47 ; P. VAN PARIJS et K. DESCHOUWER, « Une circonscription fédérale pour tous les Belges », *La Revue nouvelle*, 2007/4, pp. 12 à 23.

<sup>103</sup> Pour une présentation de leur proposition, voy. <https://www.paviagroup.be/proposal.html#proposition>. Voy. aussi RE-BEL, *Ingénierie électorale pour une fédération bloquée. Une circonscription électorale fédérale pour le parlement fédéral belge*, 2013, <https://rethinkingbelgium.eu/wp-content/uploads/2019/08/Re-Bel-e-book-4-FR.pdf>.

<sup>104</sup> D. SINARDET, J. DODEIGNE et M. REUCHAMPS, « La circonscription électorale fédérale », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 347.

<sup>105</sup> F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, « Les circonscriptions électorales du Parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/36, p. 13.

Cependant, les acteurs politiques ne proposent presque jamais d'instaurer une circonscription fédérale unique pour l'élection des 150 députés, mais seulement d'y élire quelques députés de la Chambre, en complément des circonscriptions provinciales<sup>106</sup>. Le problème est qu'il ne serait probablement pas suffisamment « rentable » pour une formation politique d'adopter un discours dépassant les clivages communautaires<sup>107</sup>. De surcroît, si la création d'une circonscription fédérale est réalisée sans augmenter le nombre total de députés, un redécoupage des circonscriptions risque de s'imposer. En effet, il faudrait diminuer le nombre de députés élus dans les circonscriptions provinciales et, en tenant compte des rapports de population, la province de Luxembourg risquerait de n'obtenir que trois sièges<sup>108</sup>. Or, la Cour constitutionnelle estime ce nombre insuffisant. Une révision de la Constitution serait également requise<sup>109</sup>.

Par ailleurs, les propositions diffèrent amplement, certains souhaitant répartir au préalable les sièges de cette circonscription entre les francophones et les néerlandophones<sup>110</sup>. Pour que le passage à une circonscription fédérale permette de résoudre les enjeux d'égalité et de fragmentation parlementaire, il faut que cette circonscription soit unique, sans répartition préalable entre groupes linguistiques et qu'elle soit combinée à un seuil électoral légal. En effet, une circonscription fédérale combinée à des circonscriptions provinciales ne résoudrait pas le problème d'inégalité entre circonscriptions et l'accentuerait même. Une répartition préalable entre Flamands et Francophones pourrait poser des problèmes d'égalité<sup>111</sup>. Quant à l'absence d'un seuil électoral légal, elle permettrait à de très petits partis d'obtenir des sièges grâce à l'abaissement du seuil électoral naturel, ce qui favoriserait la fragmentation du parlement<sup>112</sup>. Pour finir, soulignons qu'une circonscription fédérale entraînerait probablement un bouleversement politique, qui forcerait

<sup>106</sup> Voy. les propositions citées en introduction, note 6.

<sup>107</sup> L. DETROUX, « La circonscription fédérale : du mythe à la réalité... ou à l'histoire ? », *R.B.D.C.*, 2011, pp. 315 et 324.

<sup>108</sup> L. DETROUX, *ibidem*, p. 322.

<sup>109</sup> Voy. l'avis de Christian Behrendt dans le rapport fait au nom de la commission parlementaire mixte « circonscription électorale fédérale », *Doc.*, Ch., 2013-2014, n° 3446/001, p. 81.

<sup>110</sup> J. VAN NIEUWENHOVE, « Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring », *Leuvense Staatsrechterlijke Standpunten*, A. ALEN et J. VAN NIEUWENHOVE (éds), Bruges, die Keure, 2008, p. 229.

<sup>111</sup> Lesquels pourraient toutefois être surmontés, voy. F. BOUHON, « La circonscription fédérale : un placebo administré à un malade incurable ? », 2007, [https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/82329/1/2007%20La%20circonscription%20fédérale\\_%20un%20placebo%20administré%20à%20un%20malade%20incurable.pdf](https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/82329/1/2007%20La%20circonscription%20fédérale_%20un%20placebo%20administré%20à%20un%20malade%20incurable.pdf), p. 5.

<sup>112</sup> D. RAE, « Using District Magnitude to Regulate Political Party Competition », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, 1995, p. 70.

les partis à des recompositions ou les inciterait à former des cartels. Dans la section suivante, cette piste correspond à l'hypothèse n° 2.

Quant au passage à des circonscriptions régionales, envisagé à une époque par Joëlle Milquet<sup>113</sup>, il résoudrait le problème d'égalité, puisque le seuil électoral naturel tomberait bas dans chaque circonscription, ce qui garantirait une très grande égalité entre les citoyens. À nouveau, il faudrait que le seuil de 5 % soit maintenu pour que l'égalité soit parfaite et que le nombre de partis n'augmente pas trop. Cependant, ce seuil risque d'être impuissant à réduire la fragmentation électorale. Une augmentation du seuil électoral légal serait envisageable, mais elle pourrait poser des questions de constitutionnalité. La Cour constitutionnelle validerait-elle un seuil fixé à 10 %, dans un contexte européen favorable à l'abaissement des seuils électoraux ?

Par ailleurs, à l'inverse de la proposition d'une circonscription fédérale, l'alignement des circonscriptions sur les Régions demeure dans une logique consociative, en ce qu'il maintient des circonscriptions électorales « ethniquement homogènes »<sup>114</sup>. La logique serait même renforcée par la création de trois grands blocs électoraux, supprimant donc les différences locales au sein de chaque Région<sup>115</sup>. Dans la section suivante, un découpage en circonscriptions régionales correspond à l'hypothèse n° 3.

Enfin, dans l'hypothèse d'une nouvelle division de la carte électorale, la mise en œuvre de la théorie de l'*electoral sweet spot* pourrait être envisagée, en divisant la carte électorale en circonscriptions comptant entre quatre et huit sièges. Cette réforme permettrait de diminuer la fragmentation électorale, tout en réduisant les écarts de seuil électoral naturel entre les petites circonscriptions wallonnes et les autres circonscriptions du pays. Le passage à un système inspiré de l'*electoral sweet spot* poserait un problème : l'abandon des provinces comme cadre de référence pour les circonscriptions fédérales. Toutefois, ce

n'est que depuis 2002 qu'elles sont utilisées<sup>116</sup>. Il n'en demeure pas moins que la division des circonscriptions électorales existantes constituerait une négociation politique tendue<sup>117</sup>. Cela serait d'autant plus tendu à Bruxelles, où le découpage en circonscriptions est susceptible de générer des tensions communautaires.

Le risque existe également que le redécoupage en circonscriptions donne lieu à des pratiques de *gerrymandering*, ce qui consiste à modifier les limites des circonscriptions de manière à avantager un ou plusieurs partis. Ainsi, certains partis politiques pourraient proposer les divisions les plus susceptibles de renforcer leur position. Ce risque est d'autant plus important que l'opération de redécoupage devrait être renouvelée occasionnellement, en fonction des évolutions démographiques, alors qu'il est davantage évité dans le schéma actuel<sup>118</sup>. Il serait toutefois possible de prévoir certains mécanismes, tels que l'obligation de respecter l'intégrité du territoire communal ou l'interdiction des circonscriptions éclatées. Dans la section suivante, l'application de la théorie de l'*electoral sweet spot* correspond à l'hypothèse n° 4.

## B. OPÉRATIONNALISATION

Sur la base des pistes évoquées ci-dessus, on a réalisé quatre simulations visant à étudier comment la répartition des sièges est modifiée à la Chambre des représentants si l'on adapte certains paramètres du système électoral. Le postulat est posé que le choix de l'électeur aurait été identique si ces règles différentes avaient été en vigueur. D'autres simulations ont opéré selon la même logique<sup>119</sup>. Les simulations réalisées ne permettent donc que d'explorer les effets mécaniques d'une modification du système électoral et non les effets

<sup>113</sup> J. MILQUET, « Intervention », in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 622.

<sup>114</sup> D. SINARDET, J. DODEIGNE et M. REUCHAMPS, *op. cit.*, p. 350. Sur la question des circonscriptions « ethniques » et non territoriales, voy. A. LIPHART, « Proportionality by non-PR methods: ethnic representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe », in B. GROFMAN et A. LIPHART (éds), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 2003, pp. 113 à 123.

<sup>115</sup> Des circonscriptions communautaires ont également été envisagées dans l'optique d'un système de vote multiple, dans lequel les candidats devraient obtenir des voix dans les deux communautés du pays. Voy. L. DE BRIEY, « Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale », *R.I.E.J.*, 2000, pp. 101 à 126.

<sup>116</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. 79.

<sup>117</sup> Il est également intéressant de noter que cette option irait à l'encontre de l'évolution de la carte électorale depuis 1831, qui est passée de 41 à 11 circonscriptions pour la Chambre des représentants. Voy. J. DODEIGNE et M. BINARD, « Les circonscriptions électorales depuis 1830 », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 569.

<sup>118</sup> Le problème n'est pas tout à fait évité. En effet, si une petite circonscription de quatre élus connaît une chute démographique ou une croissance plus modérée que le reste du pays, il risque de venir un moment où l'application de la formule prévue par l'article 63, § 2, de la Constitution ne permet plus de lui accorder quatre élus.

<sup>119</sup> Voy. p. ex. P. DELWIT, « Vers un changement du mode de scrutin 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, pp. 161 à 186 ; M. GASSNER et C. MAGDALIJNS, « Propositions de réforme du système électoral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998/19, pp. 14 à 18.

psychologiques sur la stratégie des électeurs et des partis<sup>120</sup>. Comme l'examen des différentes hypothèses le montre, l'application de l'*electoral sweet spot* (hypothèse 4) semble plus prometteuse que les autres, en ce qu'elle permet à la fois de diminuer l'inégalité et de lutter contre la fragmentation du parlement.

### 1. Hypothèse n° 1 : fusion des trois petites circonscriptions

Cette hypothèse ne changerait que marginalement les résultats, comme elle ne concerne que 15 députés sur 150 (les 6 députés namurois, les 5 députés du Brabant wallon et les 4 députés de la province de Luxembourg). Elle aurait pour conséquence de faire perdre un siège au PS, qui serait récupéré par le cdH. Cela augmente donc la fragmentation électorale, puisqu'un petit parti est renforcé, tandis qu'un grand parti est affaibli. En revanche, les problèmes d'inégalité seraient résolus. On a aussi souligné précédemment que cela distendrait fortement le lien entre l'électeur et son représentant vu le vaste territoire couvert par la nouvelle circonscription. Si cette solution est donc simple à mettre en œuvre, elle risque d'être impuissante à atteindre un des deux objectifs.

Hypothèse 1 : fusion des trois petites circonscriptions belges			
Partis francophones	Sièges	Partis flamands	Sièges
ECOLO	13	Groen!	8
PS	19 (-1)	sp.a	9
MR	14	Open VLD	12
cdH	6 (+1)	CD&V	12
DéFI	2	N-VA	25
PTB-PVDA <sup>121</sup>	12	Vlaams Belang	18

### 2. Hypothèse n° 2 : circonscription fédérale

Passer à une circonscription fédérale unique entraînerait de nombreux changements dans la répartition des sièges. Comme le tableau ci-dessous le souligne, une circonscription fédérale unique, avec ou sans seuil de 5 %, serait favorable aux partis flamands, qui gagneraient

des sièges. Si cette formule résout le problème d'inégalité entre circonscriptions, elle favorise la fragmentation du parlement en l'absence d'un seuil légal de 5 %.

Hypothèse 2 : instauration d'une circonscription fédérale unique					
Partis francophones	Seuil 5 %		Partis flamands	Seuil 5 %	
ECOLO	10 (-3)	9 (-4)	Groen!	10 (+2)	9 (+1)
PS	16 (-4)	15 (-5)	sp.a	11 (+2)	10 (+1)
MR	13 (-1)	12 (-2)	Open VLD	14 (+2)	13 (+1)
cdH	0 (-5)	5 (-)	CD&V	15 (+3)	14 (+2)
DéFI	0 (-2)	3 (+1)	N-VA	27 (+2)	25 (-)
PTB-PVDA	14 (+2)	13 (+1)	Vlaams Belang	20 (+2)	19 (+1)
Parti populaire	----	1 (+1)	DierAnimal	----	1 (+)
Liste Destexhe	----	1 (+1)			

Le tableau montre une augmentation du nombre de sièges détenus par les partis flamands, qui s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, la répartition des sièges entre les différentes circonscriptions est basée sur la population et non sur le nombre d'électeurs<sup>122</sup>. La Flandre compte proportionnellement moins de personnes mineures que la Wallonie, ce qui signifie qu'il y a proportionnellement plus d'électeurs dans les circonscriptions flamandes. Deuxièmement, il y a moins de très petits partis qui grignotent l'électorat du côté flamand. En effet, à l'échelle nationale, ces très petits partis francophones représentent presque 3 % des voix. On observe d'ailleurs l'émergence de trois petits partis au Parlement fédéral en l'absence d'un seuil électoral, dont deux dépendent uniquement des électeurs francophones. De surcroît, dans la configuration avec un seuil légal de 5 %, les voix en faveur du cdH de DéFI sont perdues. Troisièmement, la proportion de bulletins valables est moins importante dans la partie francophone que néerlandophone. À titre d'illustration, les bulletins valables représentaient 86,18 % du nombre

<sup>120</sup> Sur ces deux grands types d'effets, voy. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

<sup>121</sup> Parti unitaire.

<sup>122</sup> J. VAN NIEUWENHOVE, « De samenstelling van het federale Parlement », in M. VAN DER HULST et L. VÉNY (dir.), *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Gand, Mys & Breesch, 1998, A.2.2.1, 8.

d'électeurs inscrits dans la province d'Anvers, alors que ce nombre chute à 77,50 % en province du Hainaut. Cette tendance n'est pas neuve : lors de l'élection fédérale de 2007, la Flandre comptait 11,7 % d'électeurs n'ayant pas exprimé un vote valable, contre 16,1 % pour la Wallonie<sup>123</sup>.

Il y a lieu toutefois de signaler qu'une circonscription fédérale unique entraînerait probablement des changements importants dans l'attitude des électeurs et des partis politiques. En effet, les électeurs francophones pourraient voter pour des partis néerlandophones et réciproquement. Alors que les partis sont scindés selon la langue, peut-être assisterait-on à une nouvelle configuration, dans laquelle les partis formeraient des coalitions nationales afin de remporter le plus grand succès électoral possible. Certains se dirigeraient probablement vers la constitution de listes communes afin d'éviter de subir les effets du seuil électoral.

Dans l'ensemble, cette simulation est davantage révélatrice des déséquilibres entre les électors francophone et flamand que de la composition de la Chambre des représentants que l'on obtiendrait si l'on optait pour ce régime. Ainsi, la conséquence la plus manifeste serait le grand rôle joué par les électeurs flamands. Bien qu'elle résoudrait l'inégalité subie dans les petites circonscriptions, elle risquerait d'en engendrer une autre, de nature communautaire. En outre, un seuil électoral de 5 % appliqué à l'ensemble du pays pourrait se révéler dévastateur pour certains partis. En effet, ECOLO, Groen! et le sp.a ont un score entre 6 et 7 % au niveau national. Un léger revers électoral signifierait leur disparition du parlement. Ces éléments rendent la mise en place d'une circonscription fédérale difficile à envisager.

### 3. Hypothèse n° 3 : circonscriptions régionales

Le passage de circonscriptions provinciales à des circonscriptions régionales présente un scénario moins incertain. En effet, l'offre politique resterait sensiblement identique, à l'exception de certains micro-partis qui ne peuvent être présents partout. En revanche, l'effet des personnalités populaires ne serait pas limité à une seule province. Comme le résume le tableau ci-dessous, cette configuration serait surtout défavorable aux grands partis, puisque la N-VA, le PS et le Vlaams Belang perdraient des sièges dans les deux hypothèses

envisagées. Les petits partis, tels que le cdH, DéFI ou Groen! sont gagnants, de même que le PTB (qui gagne deux sièges en Flandre). En l'absence d'un seuil électoral de 5 %, on observe également l'apparition d'un petit parti supplémentaire au parlement. Bien qu'assurant plus d'égalité entre les électeurs, ce schéma fragmenterait encore plus la Chambre des représentants. Un des deux objectifs de la réforme serait donc manqué.

Hypothèse 3 : passage à des circonscriptions régionales					
Partis francophones	5 %		Partis flamands	5 %	
ECOLO	12 (-1)	12 (-1)	Groen!	9 (+1)	9 (+1)
PS	18 (-2)	17 (-3)	sp.a	9 (-)	9 (-)
MR	14 (-)	14 (-)	Open VLD	12 (-)	12 (-)
cdH	7 (+2)	6 (+1)	CD&V	12 (-)	12 (-)
DéFI	2 (-)	4 (+2)	N-VA	23 (-2)	23 (-2)
PTB-PVDA	15 (+3)	14 (+2)	Vlaams Belang	17 (-1)	17 (-1)
Parti populaire	----	1 (+1)			

### 4. Hypothèse n° 4 : electoral sweet spot

Le scénario que l'on propose ici est l'application de la théorie de l'*electoral sweet spot* au niveau belge. Pour cette hypothèse, on a « artificiellement » divisé toutes les circonscriptions du pays, à l'exception des trois susmentionnées, en circonscriptions de quatre et six députés. Cet exercice permet d'appliquer la notion d'*electoral sweet spot* à la Belgique et d'envisager les conséquences d'un tel mécanisme sur la composition du Parlement fédéral. Comme tout découpage territorial des circonscriptions existantes serait arbitraire, le choix est posé de recourir à une simulation sans procéder à un découpage<sup>124</sup>. Cela signifie, par conséquent, que l'on pose l'hypothèse que les votes sont répartis de manière uniforme dans chacune des circonscriptions fédérales ou, à tout le moins, que les différences de variation dans la répartition territoriale des votes ne sont pas de

<sup>123</sup> P. BLAISE, V. DE COOREBYTER et J. FANIEL, « Les résultats des élections fédérales du 10 juin 2007 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2007/19, p. 12.

<sup>124</sup> Ainsi, pour chaque circonscription (sauf les trois petites), on a calculé le nombre de sièges attribués à chaque parti s'il y en avait eu quatre ou six à répartir. Ensuite, on a multiplié les résultats obtenus (virgules incluses) par le nombre de fois que quatre ou six était compris dans le nombre initial de députés de la circonscription. Les résultats ont été arrondis au niveau fédéral, plutôt qu'à celui de la circonscription initiale.

nature à modifier *substantiellement* les résultats obtenus.

Comme on le constate, cela a pour conséquence de favoriser les grands partis : la N-VA, le PS, le MR et le CD&V sont gagnants dans les deux hypothèses testées. Ce n'est toutefois pas le cas du Vlaams Belang, pourtant deuxième plus grand parti de Flandre en 2019. À l'inverse, les petits partis comme DÉFI, le cdH ou le sp.a subissent la diminution de la taille des circonscriptions électorales. Sur les partis qui réalisent un score moyen, l'effet est très variable. Le cas de Groen! est particulièrement révélateur, avec une perte de tous les sièges dans l'hypothèse de circonscriptions d'une magnitude de quatre sièges.

Hypothèse 4 : electoral sweet spot					
Partis francophones	Magn. 4	Magn. 6	Partis flamands	Magn. 4	Magn. 6
ECOLO	10 (-3)	14 (+1)	Groen!	0 (-8)	10 (+2)
PS	21 (+1)	21 (+1)	sp.a	7 (-2)	5 (-3)
MR	17 (+3)	16 (+2)	Open VLD	9 (-3)	10 (-2)
cdH	2 (-3)	2 (-3)	CD&V	22 (+10)	14 (+2)
DéFI	0 (-2)	2 (-)	N-VA	31 (+6)	33 (+8)
PTB-PVDA	13 (+1)	9 (-4)	Vlaams Belang	18 (-)	14 (-4)

S'il n'est pas possible d'estimer l'effet psychologique d'une réduction de la taille des circonscriptions, la science politique montre que les électeurs tendent à moins voter pour des petits partis si la magnitude de la circonscription est plus faible<sup>125</sup>. Ce phénomène tendrait alors à renforcer encore le score des grands partis. On peut donc supposer que cette formule permettrait une réduction de la fragmentation électorale.

De manière très probable, ce système augmenterait les voix perdues, puisqu'il aurait pour effet d'élever le seuil électoral naturel plus haut qu'il n'est actuellement dans la plupart des circonscriptions. Cependant, ce changement serait non discriminatoire, puisqu'il s'appliquerait à l'ensemble de l'électorat *indépendamment de la circonscription électorale*. Dans de telles conditions, la Cour

européenne des droits de l'homme a accepté un seuil électoral (légal) fixé à 10 % des voix au niveau national<sup>126</sup>. Un seuil électoral (naturel) légèrement plus élevé applicable à chaque circonscription ne poserait donc probablement pas de problème de conventionnalité.

En Belgique, les partis « ont été à la fois les initiateurs, les concepteurs et les décideurs des réformes électorales »<sup>127</sup>. Un changement du droit électoral ne peut donc advenir que si les partis majoritaires estiment que l'évolution servirait leurs intérêts stratégiques<sup>128</sup>. En l'espèce, l'analyse menée montre que des partis comme le PS et la N-VA pourraient être avantagés par un tel système, ce qui pourrait les inciter à l'adopter. Il semble donc que l'application de la théorie de l'*electoral sweet spot* à la Belgique pourrait aider à la fois à résoudre le problème d'égalité entre circonscriptions et à diminuer la fragmentation du parlement, à l'inverse des autres hypothèses envisagées. Comme on l'a souligné, cette piste n'est toutefois pas exempte de difficultés, notamment celle de diviser la carte électorale en évitant les intérêts partisans.

## CONCLUSION

En guise de conclusion, l'utilité de l'interdisciplinarité pour notre analyse du droit électoral doit être soulignée. D'une part, l'inégalité et la discrimination ne sont pas de pures abstractions juridiques. Pour avoir une consistance, ces concepts doivent être reliés à des réalités concrètes. Lorsque la question étudiée implique un raisonnement faisant appel aux chiffres, ceux-ci n'existent pas par eux-mêmes, mais doivent être éclairés par une analyse. L'analyse du raisonnement tenu par la Cour constitutionnelle sur le minimum de quatre élus par circonscription nous semble, à cet égard, révélatrice. D'autre part, le droit entraîne des conséquences sur la société. Lorsqu'il envisage une réforme du système électoral, le juriste peut s'appuyer sur les apports d'autres sciences et méthodes pour déterminer si les réformes qu'il propose sont aptes à atteindre l'objectif qu'il leur fixe. À défaut, sa réforme risque de manquer son objectif, comme c'est le

<sup>126</sup> Voy. *supra*, point II.A.1.

<sup>127</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. 428.

<sup>128</sup> Voy. K. BENOIT, « Models of Electoral System Change », *Electoral Studies*, vol. 23, 2004, pp. 363 à 389.

<sup>125</sup> R. LACHAT, A. BLAIS et I. LAGO, « Assessing the Mechanical and Psychological Effects of District Magnitude, Journal of Elections », *Public Opinion and Parties*, 2015, pp. 284 à 299.

cas, dans une large mesure, pour l'introduction du seuil légal de 5 %.

C'est pourquoi, on a tenté de montrer l'inégalité subie par les électeurs et candidats des circonscriptions de Luxembourg, Namur et du Brabant wallon en alliant certains concepts de science politique au droit. Dans la même optique, on a tenté de confronter les solutions envisagées pour résoudre cette inégalité et le problème de fragmentation du parlement à leurs conséquences concrètes.

Selon certains, le système électoral est le « *most specific manipulative instrument of politics* »<sup>129</sup>. En effet, les solutions pour résoudre les problèmes de fragmentation du parlement et d'inégalité sont nombreuses, chacune avec des inconvénients et des avantages : circonscription fédérale unique, circonscriptions régionales, scrutin majoritaire, modification du seuil électoral légal, etc. Cependant, les solutions qui permettent de résoudre un des termes de cette équation défavorisent souvent l'autre élément. L'application de la théorie de l'*electoral sweet spot* fait partie des pistes que l'on peut explorer, mais d'autres options sont envisageables, voire peuvent se combiner.

À cet égard, les idées suggérées par le monde académique et politique pour réformer le système électoral seront également enrichies par le résultat de la consultation citoyenne baptisée « un Pays pour demain », dont un des thèmes concernait la taille des circonscriptions électorales<sup>130</sup>. Quant à nous, notre propos n'est pas de plaider pour l'application de la théorie de l'*electoral sweet spot*,

mais de nourrir la réflexion en mettant l'accent sur une option moins souvent évoquée.

Ainsi, une division du territoire en petites circonscriptions permettrait que les différences de seuil électoral demeurent dans des limites raisonnables, comme requis par la jurisprudence constitutionnelle, tout en diminuant la fragmentation du parlement qui s'accroît au fur et à mesure des élections. Même si les voix perdues seraient plus nombreuses dans un tel système, les électeurs seraient traités de manière égale indépendamment de leur circonscription électorale, ce qui est une condition posée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, le lien de proximité entre l'électeur et le candidat, auquel la Cour constitutionnelle accorde de l'importance, serait renforcé.

Cependant, cette solution a certains inconvénients, dont le risque de *gerrymandering*, qu'il faudrait encadrer pour éviter des divisions en circonscriptions qui répondraient à des intérêts partisans. De plus, un territoire divisé en petites circonscriptions risque d'empêcher l'émergence de personnalités politiques fortes, bénéficiant d'un large soutien électoral. Il pourrait, dans ce contexte, être envisagé de combiner cette formule à celle qui lui est la plus opposée : d'une part, des petites circonscriptions électorales et, d'autre part, une circonscription fédérale permettant l'émergence de personnalités d'envergure nationale<sup>131</sup>. Une telle option contenterait tant les défenseurs des intérêts locaux que les partisans d'un État fédéral fort.

<sup>129</sup> G. SARTORI, « Political Development and Political Engineering », *Public Policy*, 1968, p. 273.

<sup>130</sup> Voy. <https://demain-toekomst-zukunft.be/assemblees/elections-verkiezingen/f/74/>.

<sup>131</sup> Wilfried Martens défendait cette idée de légitimité nationale pour les hommes politiques exerçant les compétences nationales, voy. D. SINARDET, J. DODEIGNE et M. REUCHAMPS, *op. cit.*, p. 354.