

Circonscription fédérale : encore un pas de franchi

Kris Deschouwer (VUB) et Philippe Van Parijs (UCL)
Porte-paroles du Groupe Pavia

Texte partiellement publié dans *La Libre Belgique*, 8 mai 2014, p.54.

Publication intégrale mise à jour prévue dans *Politique*, septembre 2014

Le Parlement a tenu parole. Avec l'apport de politologues, de juristes et de philosophes, une commission mixte Chambre-Sénat s'est penchée sur la proposition de circonscription fédérale pour l'attribution d'une partie des sièges de la Chambre et a publié son rapport. Un bel exercice d'apprentissage mutuel, qui reste pertinent pour la nouvelle législature, puisque l'article de la constitution concerné est déclaré révisable. Un exercice aussi dont partisans et opposants de la proposition du Groupe Pavia commencent à mieux percevoir l'enjeu. Ainsi, dans son intervention à la commission, le politologue de la KULeuven Bart Maddens a expliqué que, « si on fait abstraction de l'accroissement du nombre d'électeurs, cette réforme serait la plus drastique depuis l'instauration du système proportionnel en 1899 ».

L'objectif

Quelles conclusions tirer des travaux de la commission? D'abord, que l'objectif de la proposition semble mieux compris. Il ne s'agit pas de déclencher un coup de foudre entre Flamands et Wallons, ni d'accroître les compétences de l'Etat fédéral. Il ne s'agit pas non plus de favoriser ou défavoriser systématiquement une tendance politique particulière. L'honnêteté intellectuelle impose de dire qu'il est simplement impossible de dire a priori quels partis gagneront et quels partis perdront par l'effet de la réforme proposée : cela dépendra des aléas du détail de la répartition des votes à chaque élection et surtout des stratégies adoptées par chaque parti. Il n'est pas dit, par exemple, que la possibilité de constituer des listes bilingues ne profite pas aux partis qui ne peuvent ou ne veulent pas en former une.

L'objectif de la proposition est bien plutôt d'amener ceux qui veulent diriger le pays, en infléchir le destin, en réformer les institutions à garder bien plus souvent à la bouche et à l'esprit que ce qu'ils proposent ou décident doit pouvoir être justifié à l'ensemble de la population affectée. Une sensibilité plus grande aux préoccupations et aux intérêts légitimes des électeurs de l'autre communauté doit faciliter la recherche des compromis indispensables à la formation d'un gouvernement fédéral. Et le fait de pouvoir être sanctionné directement par l'ensemble de la population dont il a la charge ne peut qu'inciter davantage chaque membre de ce gouvernement à exercer son pouvoir dans l'intérêt de tous.

La double candidature pour rassurer les ténors

Pour que cet objectif soit atteint, deux conditions fondamentales doivent être remplies. La première est que tous les ténors de tous les partis n'aient pas seulement le droit de se présenter dans cette circonscription fédérale mais le fassent effectivement. Pour s'assurer que cette condition soit remplie, il faut réfléchir simultanément sur le nombre des sièges attribués dans cette circonscription et sur la possibilité d'une double candidature. Si la circonscription fédérale compte un grand nombre de sièges, par exemple 30 ou 40, tous les leaders des partis s'y présenteront certainement. Mais la création d'une circonscription fédérale de cette ampleur se heurte à un dilemme. Soit cela se fait sans augmentation du nombre total de sièges à la Chambre, mais alors certaines circonscriptions provinciales, à moins d'être fusionnées, ne pourraient plus satisfaire l'exigence de représentation proportionnelle. Soit les sièges sont entièrement ou principalement ajoutés aux 150 sièges actuels, mais l'idée de gonfler significativement le parlement fédéral alors que la sixième réforme de l'état en a réduit les compétences n'est guère plausible.

Il est néanmoins possible de s'assurer de la présence de tous les ténors tout en évitant ce dilemme. Il suffit pour cela de permettre aux candidats de se présenter simultanément dans la circonscription fédérale et dans une circonscription provinciale. Les partis n'hésiteront alors plus à envoyer dans la circonscription fédérale ceux qu'ils estiment les plus susceptibles d'attirer des voix au delà de leur province, même s'il n'y a, comme dans la proposition initiale du Groupe Pavia, que 15 sièges à y pourvoir. Dans cette proposition, nombre total de sièges reste inchangé. Des collègues nous ont à juste titre fait remarquer que cela impliquerait une réduction de 4 à 3 du nombre de sièges attribués dans le Luxembourg et qu'il est dès lors préférable d'ajouter ces 15 sièges aux 150 actuels. Si l'on tient à tout prix à ne pas augmenter le nombre de mandataires fédéraux, on peut aussi, comme suggéré par un membre de la commission parlementaire, supprimer les 10 sièges de sénateur coopté (qui ne s'inscrivent pas dans la logique du nouveau sénat), et trouver les 15 sièges de la circonscription fédérale en en ajoutant 10 au total de la Chambre tout en réduisant de 5 seulement les sièges attribués dans les circonscriptions provinciales.

Cette double candidature s'avère ne pas poser de problème constitutionnel sérieux. Elle n'est nullement en conflit avec ce qui motive l'interdiction de se présenter simultanément pour deux assemblées distinctes : on trompe l'électeur quand on se présente pour une assemblée dans laquelle on n'a nulle envie de siéger, mais pas quand on a tellement envie d'y siéger qu'on s'y présente doublement. En revanche, il importe qu'une règle claire stipule lequel des deux sièges un candidat élu dans les deux circonscriptions devra occuper, et donc lequel de ses suppléants occupera le siège qu'il choisira de ne pas occuper. Et il importera aussi d'ajuster la loi relative au financement des campagnes de manière à respecter le principe d'égalité entre tous les candidats.

Avec cette possibilité de double candidature, on peut facilement prédire que tous les députés élus dans la circonscription fédérale auront aussi été candidats dans une circonscription provinciale et qu'un très grand nombre de députés élus dans une circonscription provinciale auront été candidats dans la circonscription fédérale. La proposition n'aura donc pas pour effet de créer une catégorie spéciale d'élus dotés de caractéristiques spécifiques — par exemple une plus grande modération communautaire — et jouissant de prérogatives distinctes — par exemple pour les procédures de sonnette d'alarme et de double majorité. Elle n'aura pas davantage pour effet de créer un hiatus entre les programmes défendus au niveau provincial et au

niveau fédéral. Avec ou sans circonscription fédérale, le message des partis est aujourd'hui principalement porté par leurs leaders. Et quelle que soit leur message en matière communautaire, ils seront candidats dans la circonscription fédérale.

Les quotas pour rassurer les électeurs

Voilà pour la première condition fondamentale pour que l'objectif de la circonscription fédérale soit atteint. La seconde est qu'un nombre significatif d'électeurs de chaque communauté n'ait pas seulement le droit de voter pour un ou plusieurs candidats de l'autre communauté, mais le fasse effectivement. C'est ici que les quotas — c'est-à-dire la détermination préalable du nombre de néerlandophones et de francophones qui seront élus dans la circonscription fédérale en conformité au rapport (actuellement 9/6) dans la Chambre sortante — jouent un rôle décisif. Pour qu'un nombre important d'électeurs envisage de voter pour des candidats de l'autre communauté linguistique, il est en effet important qu'il n'ait pas le sentiment de trahir la sienne, ou de la déforer, en risquant de contribuer à sa sous-représentation. Ceci vaut en premier lieu pour la communauté minoritaire. Mais si les partis francophones se mettent à mener campagne pour que tout francophone vote francophone, les partis néerlandophones ne tarderont pas à faire de même. On se retrouvera alors dans un « grand BHV », où le résultat du vote fera office de recensement linguistique et de relevé du rapport de forces entre les communautés. Pour éviter cela, il est essentiel de décontracter l'électeur, de le désinhiber, en garantissant que si son vote se porte sur un candidat de l'autre communauté qui lui plait, cela ne déforcera nullement la sienne.

En outre, les quotas sont essentiels pour que la possibilité de listes bilingues soit effectivement utilisée par les deux composantes de certaines familles politiques. Dans ce cas, en effet, une liste unilingue ne pourra comporter que 9 candidats néerlandophones ou 6 candidats francophones, et le choix de présenter une liste commune n'aura dès lors pas le désavantage, outre les risques inhérents à toute liste de cartel, de forcer à réduire de moitié le nombre total de candidats présentés. Or ce n'est que si des familles politiques importantes présentent une liste commune que le vote pour des candidats de l'autre communauté prendra de l'ampleur. La possibilité de panachage sur une même liste permettra en effet de voter pour un ou plusieurs candidats de l'autre communauté sans pour autant devoir renoncer à voter pour un ou plusieurs candidats de sa propre communauté. Les candidats de chacune des deux communautés qui ont l'ambition de participer au gouvernement fédéral et disent vouloir le faire dans l'intérêt de toute la population ne manqueront pas de le faire savoir aux électeurs de l'autre communauté afin de saisir cette occasion de gonfler leur vote personnel.

Deux objections principales ont été adressées à l'imposition de ces quotas. La première est qu'elle implique une réelle possibilité qu'un, voire deux des quinze sièges soient attribués à un parti autre que celui qui l'aurait reçu en cas d'application non contrainte du scrutin proportionnel. Cette objection est correcte mais faible. D'abord parce que l'enjeu collectif au niveau de la répartition entre partis est très limité — 1 ou 2 sièges sur les 150 ou 160 —, comme l'est aussi l'enjeu individuel pour les ténors que ce type d'alea pourrait priver de siège dans la circonscription fédérale — la double candidature leur fournit un parachute provincial. Ensuite et surtout parce qu'un tel écart par rapport au scrutin proportionnel non corrigé est inhérent à toute protection de la représentation d'une minorité, et de plus bien insignifiant tant dans son ampleur que

dans sa probabilité si on le compare à celui qui découle des quotas francophones et néerlandophones que la constitution impose pour les élections régionales bruxelloises.

La deuxième objection est une objection de principe. L'imposition de quotas serait incohérente par rapport à la philosophie sous-jacente à la proposition. Cette objection repose sur un sérieux malentendu. Car ce que la proposition présuppose, ce n'est pas du tout que la Belgique est une nation indifférenciée. C'est au contraire que son espace politique est profondément structuré par la dualité de ses deux langues principales, de ses médias et de ses opinions publiques. Pour bien faire fonctionner notre démocratie fédérale, il importe non pas de prétendre que cette dualité n'existe pas, mais au contraire d'en tenir doublement compte. D'une part en s'assurant que la voix de la minorité ne soit pas étouffée par celle de la majorité, grâce à diverses formules de représentation garantie, qui ne doivent pas nécessairement prendre la forme de la parité : il n'y aurait rien de scandaleux, au contraire, à ce qu'on adopte pour le gouvernement fédéral la même répartition 9/6 que pour la circonscription fédérale. D'autre part en veillant à ce que ceux qui ont à gouverner l'ensemble soient suffisamment à l'écoute de ce qui se passe de part et d'autre de la frontière linguistique et soucieux d'y répondre. C'est précisément la conscience de l'importance durable de cette frontière, pas la négation de son existence qui motive la proposition de circonscription fédérale.

Le Parlement fédéral a donc tenu parole. Il a organisé une réflexion ouverte à laquelle des parlementaires de tous bords ont pris une part active. Il lui reste à modifier les règles de sa propre composition pour permettre à la démocratie fédérale de fonctionner moins laborieusement dans l'intérêt de tous. Il lui reste à faire ce que nous citoyens avons le droit d'attendre d'eux.