

ETUDE DOCTRINALE

LA CIRCONSCRIPTION FÉDÉRALE : DU MYTHE À LA RÉALITÉ... OU À L'HISTOIRE ?

PAR

LUC DETROUX (*)

INTRODUCTION

1. L'idée d'une circonscription fédérale pour élire une partie des représentants de la Nation a fait son petit bonhomme de chemin. Si elle a été perçue au départ comme une initiative, certes sympathique – en tout cas aux yeux de ceux qui souhaitaient un avenir pour la Belgique –, mais politiquement peu réaliste, elle s'est progressivement imposée comme une piste de travail appréciable dans le cadre des réformes institutionnelles.

A l'heure où sont finalisées ces lignes (août 2011), il est difficile de dire si la circonscription fédérale est ou non sur la table de négociations. La note déposée par le formateur Elio di Rupo le 4 juillet 2011 propose l'institution d'une circonscription fédérale pour l'élection de dix membres de la Chambre des représentants, mais le CD&V affirme ne participer aux négociations que dans la mesure où, notamment, la proposition de constitution d'une circonscription fédérale a été «encommissionnée», ce qui aux yeux de son président signifie «renvoyée aux calendes grecques» (1). Mais, paradoxalement, si les points de vue des francophones et des flamands paraissent plus difficiles à concilier que jamais, l'idée que l'impossibilité de conclure un accord puisse conduire à la fin du pays, semble encore majoritairement rejetée de part et d'autre des frontières linguistiques. Une telle perspective semble même renforcer, y compris auprès des plus chauds partisans de l'autonomie des entités fédérées, le sentiment de la nécessité de rétablir le dialogue. En outre, comme on le verra ci-dessous, la ligne de démarcation entre les partisans et les opposants à la circonscription fédérale ne se confond nullement, loin s'en faut, avec la frontière linguistique.

(*) Luc Detroux est conseiller d'Etat et assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis.

(1) Voy. communiqué Belga, «Elio di Rupo confirme son invitation aux huit partis» du 21 juillet 2011, disponible notamment sur www.lalibre.be. Les autres points «encommissionnés» sont les listes bilingues à Bruxelles, la ratification de la convention-cadre sur la protection des minorités et l'assouplissement de la législation linguistique à Bruxelles.

Aussi l'étude de la faisabilité d'une circonscription fédérale nous paraît-elle garder toute son actualité et toute son importance.

2. Après avoir rappelé le contexte dans lequel cette idée a été développée et son cheminement dans les esprits (A), nous nous interrogerons sur la pertinence d'une telle proposition avec les objectifs qu'elle poursuit (B) ainsi que sur les différentes modalités qui peuvent être envisagées, tant du point de vue de leur faisabilité constitutionnelle que des effets qu'elles peuvent engendrer sur le fonctionnement de nos institutions (C), avant d'examiner si d'autres mesures peuvent atteindre le même objectif (D).

A. — DU GROUPE PAVIA AUX NÉGOCIATIONS INSTITUTIONNELLES

3. Dans une Carte blanche publiée dans «*La libre Belgique*» et «*De Standaard*» (2), au lendemain des élections fédérales de juin 2003, Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs proposaient de réformer radicalement le système parlementaire belge, en transformant le Sénat en chambre de réflexion rassemblant temporairement sur des sujets déterminés des personnes particulièrement qualifiées, et en prévoyant qu'à la Chambre des représentants «30 des 150 sièges actuels soient pourvus à la proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique couvrant l'ensemble du pays, les 120 autres sièges restant pourvus dans le cadre des circonscriptions actuelles».

L'idée est d'enclencher une dynamique fédérale. Les auteurs pensent que l'obligation qui en découlerait pour les candidats de solliciter des voix des deux côtés de la frontière linguistique les inciterait à adopter «dans leurs paroles et dans leurs actes un véritable profil fédéral». Les partis auraient intérêt à déposer des listes composées de politiciens du nord et du sud et, en conséquence, à développer un discours susceptible de séduire tous les électeurs. Les partis dont le programme s'articulerait essentiellement sur les thèmes qui divisent les Flamands et les francophones auraient un handicap certain dans une telle compétition électorale.

Les deux auteurs formulèrent à nouveau leur proposition en février 2005, entourés cette fois d'un groupe d'universitaires qui se réunissent sous la dénomination du groupe PAVIA.

(2) «Un Sénat sans sénateurs, une vraie Chambre fédérale», *La Libre Belgique*, 27 juin 2003, p. 13. L'idée d'une circonscription fédérale unique avait déjà été évoquée précédemment par différents auteurs dès la moitié des années nonante. Pour un relevé des interventions et publications en ce sens, consultez <http://www.paviagroep.be>, voy. également, K. DESCHOUWER et Ph. VAN PARIJS, «Une circonscription fédérale pour tous les Belges», *La Revue nouvelle*, avril 2007, n° 4, pp. 22 et 23.

4. L'idée n'a pas d'emblée séduit les partis politiques. Elle s'est toutefois progressivement installée dans le débat. ECOLO déposait ainsi le 27 mars 2006 une proposition de révision de l'article 63 de la Constitution « en vue d'élire un quart des membres de la Chambre des représentants au sein d'une circonscription électorale fédérale » (3). Le libéral flamand Patrick Dewael, dans une interview donnée au début de l'année 2007 (4), déclare que « ce serait une bonne idée ». Il est suivi par les libéraux francophones. Les socialistes des deux côtés de la frontière linguistique se montrent moins enthousiastes, mais ne se déclarent pas opposés. Du côté du CD&V, certaines personnalités se montrent plutôt favorables. Mais le parti, étant en cartel avec la N-VA, n'approuve pas l'idée.

Lors des élections fédérales de 2007, la proposition d'une circonscription fédérale ne se retrouve cependant que dans le programme de deux partis : celui d'ECOLO et celui du cdH. Ce dernier se prononce toutefois pour la constitution d'une telle circonscription non pas à la Chambre, mais bien au Sénat.

5. Entre-temps, les universitaires du groupe PAVIA ont affiné leur proposition, qu'ils rendent publique le 14 février 2007 (5) et que l'on peut brièvement présenter comme suit. Quinze des 150 sièges de la Chambre seraient attribués dans une circonscription couvrant l'ensemble du territoire belge. Chaque électeur serait ainsi amené à exprimer un vote dans une circonscription que nous qualifierons de « locale », c'est-à-dire résultant de la division du territoire en plusieurs circonscriptions, et un autre dans la circonscription fédérale. Les candidats pourraient l'être à la fois dans une circonscription locale et dans la circonscription fédérale. Les candidats devraient déclarer leur appartenance linguistique. Neuf des sièges « fédéraux » seraient attribués à des néerlandophones, et six à des francophones. Les listes ne pourraient pas compter plus de candidats d'un groupe linguistique qu'il n'y a de sièges attribués à ce groupe. Les listes pourraient être soit bilingues, soit unilingues. Une liste unilingue pourrait décider de s'apparenter avec une liste de l'autre groupe linguistique. Pour la répartition des sièges entre les listes, celles qui seraient apparentées seraient considérées comme une seule liste. Les sièges attribués à deux listes apparentées seraient répartis proportionnellement entre elles. La répartition des sièges entre les candidats se déroulerait comme suit : « Un siège attribué à une liste échoit au candidat de cette liste non-élu jusque-là avec le chiffre d'éligibilité (calculé selon la formule habituelle) le plus élevé. Si ce candidat appartient à un groupe linguistique pour lequel le nombre garanti d'élus est déjà atteint, le siège est attribué au candidat dont le chiffre d'éligibilité est le

(3) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2005-2006, n° 51-2373/1.

(4) Interview parue dans *La libre Belgique* du 10 janvier 2007.

(5) La proposition est explicitée par K. DESCHOUWER et Ph. VAN PARIJS, *op. cit.*, pp. 12 et s.

plus élevé parmi les candidats de l'autre groupe linguistique figurant sur la même liste, ou à défaut, sur une liste apparentée. Au cas où aucun candidat de la liste ou d'une liste apparentée n'appartient à ce groupe linguistique, le siège est attribué à la liste ou l'alliance de listes suivante dans l'ordre d'attribution des sièges, pour autant qu'elle contienne au moins un candidat de ce groupe» (6).

6. Si la circonscription fédérale s'est faite discrète dans les programmes des partis, elle fait progressivement son entrée dans les négociations post-électorales. L'explorateur Herman Van Rompuy, nommé à cette fonction le 29 août 2007 à la suite de la première démission du formateur Yves Leterme, l'évoquera dans ses consultations pour tenter de résoudre le problème de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde (7). Au mois d'octobre 2007, Patrick Dewael, négociateur de l'Open VLD, publie une carte blanche dans laquelle il prend résolument position en faveur d'une circonscription fédérale (8). Le président des libéraux francophones embraie trois jours plus tard dans une interview à un quotidien néerlandophone (9).

Lorsque Guy Verhofstadt est nommé à la tête d'un gouvernement de transition, à la fin de l'année 2007, il rédige un «rapport au Roi» (10), dans lequel il exprime ses idées en matière de réformes institutionnelles. Sous un chapitre intitulé «Renforcement de la Fédération», il prône l'instauration d'une circonscription fédérale, au sein de laquelle seraient élus «un nombre significatif de membres de la Chambre (par ex. 33)» qui s'ajouteraient au 150 actuels. Une telle augmentation irait naturellement de pair avec une réforme du sénat et la suppression des sénateurs élus directs. Il s'exprime par contre en défaveur d'un contingent fixe par groupe linguistique pour la circonscription fédérale.

On se souviendra que dans les semaines qui ont suivi, un «groupe de sages» regroupant des personnalités de quatre partis francophones (MR, PS, cdH et ECOLO) et de trois partis néerlandophones (CD&V - N-VA, VLD et sp.A) a conclu un accord dit du «premier paquet», qui a pris la forme d'une

(6) *Ibid.*, p. 14.

(7) Voy. S. GOVAERT, «Bruxelles-Hal-Vilvorde»: du quasi-accord de 2005 à la procédure en conflits d'intérêt», *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2007, n° 174, p. 26.

(8) «Pourquoi créer une circonscription électorale fédérale?», carte blanche parue le 26 octobre 2007 dans *Le Soir* et *De Standaard*.

(9) «Het vredespaet van Didier Reynders», interview parue le 22 octobre 2007 dans *De Morgen*. La circonscription fédérale, couplée avec des moyens supplémentaires pour la Région de Bruxelles-Capitale et la refédéralisation de certaines compétences y est présentée comme une monnaie d'échange de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ce que l'intéressé démentira par la suite (voy., e.a., *La Libre*, 22 octobre 2007, «Reynders: il faut une vraie négociation», entretien avec F. De Woestyne).

(10) Rapport au Roi Albert II sur la réforme des institutions dans le cadre de ma mission d'information et de formation. Le texte de ce rapport est disponible sur plusieurs sites internet, notamment <http://archives.lesoir.be/t-20080109-00EG4H.html>.

proposition de loi déposée au Sénat (11), et qui prévoyait des modifications relativement mineures dans la répartition des compétences, ainsi que dans le financement des communautés et de la Région de Bruxelles-Capitale. Les développements de cette proposition de loi ne se limitent pas à exposer le contenu de ce premier paquet. Ils esquissent également ce qui fera l'objet d'un «second paquet». Sous la rubrique «un fonctionnement plus efficace de la fédération», il y est exposé, notamment, qu'«on examinera la problématique de la législation électorale en étudiant des points aussi délicats, vu les divergences de vue, que l'instauration d'une circonscription électorale fédérale, la simultanéité des élections fédérales et régionales et une solution négociée pour répondre à l'arrêt de la Cour constitutionnelle relatif à Bruxelles-Hal-Vilvorde».

Dans le rapport des «médiateurs», chargés par le Roi de juillet à septembre 2008, de tracer un cadre pour relancer les négociations institutionnelles, la possibilité d'une circonscription fédérale est également évoquée.

7. En l'espace de quelques mois, la circonscription fédérale a donc progressivement perdu son statut de «ballon d'essai» purement académique pour prendre clairement sa place au sein du débat politique.

N'en déplaise à certains, elle n'est plus un mythe seulement poursuivi par des «anciens belges» (12), ni une chimère francophone, mais bien une proposition défendue par différentes personnalités politiques des partis (13) tant au nord qu'au sud du pays, et qui a pris une place sur la table des négociations.

8. Lors des travaux parlementaires relatifs à la déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010, la circonscription fédérale a également été évoquée. L'exposé de la déclaration de la révision de la Constitution explique que l'article 63, §§ 1^{er} et 3, de la Constitution est soumis à révision «en vue d'adapter la composition et la répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales, et de créer la possibilité d'instaurer une circonscription électorale fédérale» (14). Dans la présentation du projet de déclaration, le Premier Ministre a en effet

(11) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 2007-2008, n° 4-602/1. Le parti écologiste flamand GROEN n'a pas participé au groupe des sages, mais a néanmoins cosigné la proposition.

(12) Voy. R. COLLIGNON, «Dernière chance ou nouvelles échéances», carte blanche parue dans *Le Soir* du 11 octobre 2008. Dans une interview accordée à *L'Avenir*, le 25 juin 2010, il qualifiera la circonscription fédérale d'«idée de boy-scout».

(13) Nous n'avons évidemment pas la naïveté de croire que les positions des partis ne sont pas également le reflet de leurs intérêts spécifiques dans la compétition électorale. Interrogée sur ce qu'elle pense de la circonscription fédérale, J. Milquet répond : «Un symbole, mais ce n'est pas ça qui va sauver l'État. Et puis, derrière tout ça, il y a des avantages électoraux majeurs pour certains, des calculs, vous le savez» (*Le Soir*, 22 mars 2008). Voy. D. MOL, «Circonscription fédérale vs. Intérêts des partis : la balle est dans le camp des citoyens», carte blanche parue dans *Le Soir* du 13 août 2008.

(14) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2009-2010, n° 52-2593/1, p. 6.

exposé qu'une série de dispositions devaient « permettre, au cours de la prochaine législature, ... [notamment] de créer la possibilité d'instaurer des circonscriptions électorales fédérales » (15). Des députés (16) se féliciteront de ce que l'article 63 soit ouvert à révision pour rendre possible l'établissement d'une circonscription fédérale. Cependant, celle-ci ne figure pas expressément dans la déclaration de révision de la Constitution, l'article 61, §§1^{er} à 3, étant déclaré ouvert à révision, sans indication des raisons pour lesquelles il l'est.

9. A l'occasion des élections législatives de 2010, la proposition d'une circonscription fédérale figure dans le programme d'ECOLO, du MR, du cdH (17) et de GROEN! mais est absente du programme du PS, de l'Open VLD, du SP.A, du CD&V. Quant à la N-VA, elle évoque l'idée mais seulement pour la rejeter (18).

10. A la suite des élections de juin 2010, différentes personnalités furent amenées à déposer des notes ou des rapports, censés contenir des pistes de négociation en vue d'un accord sur des réformes institutionnelles. Des informations parues dans la presse, il ne semble pas que la circonscription fédérale figurait comme élément possible d'un accord institutionnel, dans les propositions faites par Elio Di Rupo en tant que « préformateur » au cours de l'été 2010, si ce n'est pour l'élection du Parlement européen (19). Ni Bart De Wever, nommé « clarificateur », ni Johan Van de Lanotte, nommé « conciliateur » n'évoqueront cette piste dans leurs notes respectives. En revanche, Didier Reynders s'y réfère dans son rapport, mais, à nouveau pour le scrutin européen (20). C'est donc avec une certaine surprise que la circonscription fédérale pour l'élection de 10 membres de la Chambre des représentants apparaît dans la note du 4 juillet 2011 qu'Elio Di Rupo dépose cette fois comme « formateur ».

(15) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2009-2010, n° 52-2593/3, rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions, p. 7.

(16) Voy., les interventions en commission de Christian Brotoorne pour le groupe cdH (*id.*, p. 11) et Eric Jadot pour le groupe Ecolo-Groen! (*id.*, pp. 11 et 52) et celles, en séance plénière, de Geert Versnik (Open Vld), Muriel Gerkens (Ecolo-Groen!), Christian Brotoorne (cdH) et Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen!) (C.R.L., Ch. repr., n° 154, séance du 6 mai 2010, resp. pp. 15, 21, 27, 34-35).

(17) Pour un tiers des membres d'un Sénat réformé.

(18) «Nu durven veranderen», Verkiezingsprogramma 13 Juni 2010, <http://www.nva.be/programma2010>, p. 69.

(19) Voy. l'interview de Jean-Michel Javaux, co-président d'ECOLO, à l'émission «Matin Première» de la RTBF du 7 septembre 2010.

(20) Voy. D. COPPI et M. DUBUISSON, «BHV: le schéma testé par Reynders», *Le Soir*, 28 février 2011.

B. — UNE CIRCONSCRIPTION FÉDÉRALE : POURQUOI FAIRE ?

11. Les protagonistes de la circonscription fédérale présentent souvent celle-ci comme le chaînon manquant d'une construction fédérale, ou comme le remède à un déficit démocratique des institutions fédérales, ou encore comme l'instrument indispensable du rétablissement d'un véritable dialogue par-delà les frontières linguistiques.

Ces arguments ont leur part de vérité mais ne sont pas entièrement convaincants.

12. Guy Verhofstadt, dans son Rapport au Roi, justifie sa proposition de circonscription fédérale en arguant que « tout état fédéral a besoin d'éléments centripètes ». Ses éléments sont des partis nationaux, une cour constitutionnelle à part entière et un sénat composé de représentants des entités fédérées. Tous ces éléments fédéraux seraient présents dans d'autres états fédéraux tels que l'Allemagne, la Suisse, le Canada et les Etats-Unis mais feraient défaut à la fédération belge, à l'exception de la seule Cour constitutionnelle. Les opposants à la circonscription fédérale ont toutefois beau jeu d'objecter que dans aucun Etat fédéral, il n'existe davantage de circonscription fédérale. Parmi les quatre pays cités, seuls les citoyens des Etats-Unis votent tous ensemble pour faire le choix de leur Président (21). Par ailleurs, le fait que le Sénat soit composé, depuis 1993, pour partie de représentants des communautés et des régions ne paraît pas avoir eu une quelconque vertu centripète. Enfin, le système fédéral belge a des éléments centripètes qui lui sont propres, tels que la parité linguistique au Conseil des ministres et les réunions régulières de Comités de concertation regroupant le gouvernement fédéral et celui des communautés et des régions.

13. Le déficit démocratique des institutions fédérales est également à relativiser. Il n'est tout d'abord pas exact que le citoyen francophone ou néerlandophone ne dispose d'aucun moyen de contrôler, fût-ce indirectement, un responsable politique respectivement néerlandophone ou francophone. Les ministres du Gouvernement fédéral sont en effet responsables devant l'ensemble des membres de la Chambre des représentants qui peuvent leur poser des questions et les interpeller. Par ailleurs, si certes l'électeur francophone, par exemple, ne peut marquer son désaccord avec un ministre flamand en le sanctionnant lors des élections suivantes, cela n'est pas dû à l'absence d'une circonscription fédérale. C'est inhérent à tout scrutin pour lequel le territoire est divisé en circonscriptions. L'électeur de Charleroi ne peut pas davantage manifester son mécontentement à l'égard

(21) La pratique des référendums fédéraux en Suisse peut aussi, il est vrai, être vue comme la réunion des citoyens dans une circonscription fédérale. Voy. N. STOJANOVIC, « La démocratie directe au secours de la Belgique ? », carte blanche parue dans *Le Soir* du 24 décembre 2008.

d'un ministre liégeois qu'à l'égard d'un ministre anversois, puisqu'il ne peut voter ni pour l'un, ni pour l'autre (22). Il peut certes sanctionner le parti du ministre liégeois, en refusant de voter pour ce parti à Charleroi, mais à la condition que ce parti présente effectivement des candidats dans la circonscription de Charleroi. En outre si un électeur votait traditionnellement pour un parti déterminé présent dans une coalition et qu'il est mécontent de la politique menée par un ministre d'un autre parti de la coalition, la seule manière d'exprimer dans l'isoloir ce mécontentement est de ne plus voter pour le parti auquel il accordait traditionnellement sa voix aussi longtemps que son parti n'a pas exprimé clairement son refus de faire une coalition avec cet autre parti. Il est indifférent à cet égard que ce parti soit flamand ou francophone. Les gouvernements de coalition, qui sont la conséquence logique d'un système électoral de représentation proportionnelle, atténuent par conséquent le prétendu déficit de contrôle démocratique qui résulterait de la division du territoire en circonscriptions électorales distinctes. A moins qu'il n'obtienne suffisamment de voix pour se rendre incontournable dans une coalition fédérale, un parti francophone, par exemple, ne peut donc en principe tenir un discours qui le rende totalement infréquentable pour les partis néerlandophones au point que le parti néerlandophone qui ferait une coalition avec un tel parti francophone risquerait d'être sanctionné pour cette raison par son propre électorat.

L'absence de circonscription fédérale n'est donc pas en tant que telle à l'origine d'un déficit de légitimité démocratique du gouvernement fédéral. D'une part, ce déficit, s'il existe, résulte du principe même de la division du territoire en circonscriptions électorales, et il est à relativiser tenant compte du système de représentation proportionnelle et des gouvernements de coalition qui en est, en règle, la résultante. Cette division n'a donc pas pour conséquence que le candidat qui se présente dans une circonscription dans le but de participer au pouvoir peut tenir un discours en ne se souciant aucunement de la manière dont son discours est perçu dans les autres circonscriptions.

14. Mais le garde-fou que nous venons d'invoquer, à savoir qu'un parti ne peut tenir un discours qui le rende totalement infréquentable de l'autre côté de la frontière linguistique au point de l'empêcher d'entrer dans une coalition dans un gouvernement fédéral, ne peut être efficace que si plusieurs conditions sont réunies. Il faut que l'ambition de ce parti soit effectivement d'entrer dans une coalition fédérale. Il faut que son discours soit entendu de manière suffisamment distincte par les électeurs de l'autre côté de la frontière linguistique. Enfin et surtout, il faut que la tenue d'un tel discours ne soit pas davantage valorisante pour son parti dans les circons-

(22) F. BOUHON, «La circonscription fédérale : un placebo administré à un malade incurable?», Université de Liège, Faculté de droit, 17 décembre 2007, <http://www.pavaigroup.be>, p. 2.

criptions dans lesquelles il se présente qu'handicapante pour le parti au regard de ses chances d'entrer dans une coalition. Lorsque tous les partis d'une même communauté estiment qu'il va de leur intérêt électoral de se montrer radicaux sur la défense des intérêts de leur communauté, quitte à défendre des thèses qu'ils savent absolument inadmissibles pour tous les partis de l'autre communauté susceptibles d'entrer dans une coalition, cette dernière condition ne peut plus être remplie. Mais il n'est pas du tout certain que la création d'une circonscription fédérale pour l'élection d'un certain nombre de parlementaires soit susceptible de compenser le déficit de légitimité démocratique d'un gouvernement fédéral qui en résulte.

La création d'une circonscription fédérale repose en effet essentiellement sur l'idée qu'elle va conduire les partis politiques qui désirent gagner des sièges dans cette circonscription électorale à tenir un discours susceptible de séduire les électeurs des deux côtés de la frontière linguistique. Chacun serait ainsi amené à être davantage à l'écoute des aspirations différentes des uns et des autres et à éviter de jouer la surenchère communautaire (23). Les modalités d'un tel scrutin, que nous détaillerons plus loin, peuvent même inciter les partis à se regrouper d'une manière ou d'une autre, par-delà la frontière linguistique, en fonction de leurs sensibilités respectives. Ceci suppose toutefois qu'il soit électoralement rentable de tenir un tel discours «rassembleur». Lorsque le débat politique se focalise sur des questions qui divisent les communautés, non seulement tout candidat a peu de chances d'aller glaner des voix dans l'autre communauté, mais en outre, le candidat qui cherchera à développer un discours susceptible de séduire les électeurs de l'autre communauté s'expose au risque de perdre des voix dans sa propre communauté. La circonscription fédérale ne pourrait donc être susceptible de contribuer à réduire la surenchère communautaire que pour autant que les partis politiques aient la conviction que la plus-value électorale qu'ils peuvent obtenir auprès de l'autre communauté par un discours moins radical compensera la moins-value électorale qui pourrait résulter de ce qu'ils apparaîtront auprès de leur propre communauté comme de moins farouches défenseurs de celle-ci.

On ne prendra qu'un seul exemple pour illustrer notre propos. La position défendue avant les élections de 2010 par les quatre principaux partis francophones à l'égard de la problématique de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde est que celui-ci ne peut être scindé que pour autant que l'on élargisse le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Une telle perspective de restriction du territoire de la Région flamande, refusée par tous les partis néerlandophones, n'a que peu de chances de séduire un grand nombre d'électeurs de cette région. Aucun parti francophone ne voudrait pourtant, en période électorale en tout cas, se départir de cette position en

(23) K. DESCHOUWER et Ph. VAN PARIJS, *op. cit.*, p. 13.

vue de séduire des électeurs flamands, car en apparaissant comme un moins «mâle» défenseur de la cause francophone, il risque de perdre bien davantage d'électeurs francophones.

En partant de cet exemple précis, la création d'une circonscription fédérale risque même d'avoir l'effet inverse à celui recherché en radicalisant plutôt davantage les positions des partis francophones, compte tenu du nombre relativement important de francophones vivant en Flandre (24). Il ne fait guère de doute que les partis francophones chercheront davantage à séduire ces électeurs-là, en apparaissant comme de farouches défenseurs de leurs droits, plutôt que d'arrondir les angles de leurs revendications dans la perspective, sans doute perçue comme davantage illusoire, de débaucher des électeurs aux partis flamands.

15. Même si les arguments avancés pour créer une circonscription fédérale ne sont pas tous convaincants, il reste que le constat de départ n'est pas contestable. Le système démocratique belge actuel est coupé en deux. Les élections fédérales font l'objet de deux compétitions électorales complètement distinctes, sans plus aucune influence réciproque (25).

Cette situation n'est pas due à l'absence de circonscription fédérale, mais bien à l'absence quasi-totale de partis politiques nationaux. La question est donc de savoir si la circonscription fédérale sera effectivement un moyen d'inciter les partis du Nord et du Sud à se rapprocher en fonction de leur orientation idéologique, en vue, sinon de reconstituer des partis nationaux – même si aujourd'hui on les appellerait plutôt fédéraux –, au moins de se fédérer pour présenter ensemble une liste au scrutin de la circonscription fédérale. Dans leur première carte blanche, Ph. Van Parijs et K. Deschouwer présentaient l'incitation à la reconstitution de partis nationaux comme le principal avantage d'une circonscription unique. Dans la dernière proposition du groupe PAVIA, les partis ne sont plus incités à se regrouper, ni même à se présenter sous une étiquette unique pour le scrutin de la circonscription fédérale, puisqu'on permet aux listes unilingues de s'apparenter et d'être considérées comme n'en formant qu'une seule pour l'attribution des sièges. Dans ces conditions, il n'est nullement évident que

(24) Depuis la suppression du volet linguistique du recensement décennal, ce nombre reste inconnu. Une récente enquête, commanditée par l'Association pour la promotion de la francophonie en Flandre, basée sur un échantillon de 2.535 personnes résidant dans la Région flamande recense 367.000 francophones, sachant toutefois que sont considérées comme telles par ce sondage non seulement «les personnes qui ont déclaré que leur langue maternelle était le français» (5 % de l'échantillon), mais aussi «toutes les personnes qui ont déclaré avoir, à la fois, un de leurs parents francophone et parler parfaitement le français» (0,9 % de l'échantillon). Voy. M. BAUWENS et E. FONCK, «Exclusif 367.000 francophones en Flandre», *Nouvelles de Flandre*, n° 54, octobre 2009, <http://www.francophonie.be/ndf>.

(25) Il suffit pour s'en convaincre de regarder les résultats des élections de ces dix dernières années : des partis appartenant à la même mouvance idéologique connaissent des évolutions totalement divergentes selon qu'ils se présentent au Nord ou au Sud.

la circonscription unique aura pour effet de décloisonner les deux compétitions électorales respectives du Nord et du Sud.

16. La circonscription unique permettra à des habitants de Flandre de voter pour des candidats présentés par des partis francophones et réciproquement. Partant de ce constat, on ne peut s'empêcher de penser à la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Celle-ci est généralement présentée par les partis néerlandophones comme étant source de discriminations. Outre la différence de traitement invoquée par la Cour constitutionnelle résultant de ce que les candidats de la province du Brabant flamand seraient traités différemment des candidats des autres provinces (26), les partis flamands invoquent surtout le fait que la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde a pour effet que des candidats francophones peuvent recueillir des voix tant auprès d'électeurs de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'auprès d'électeurs de la région de langue néerlandaise, alors qu'aucun candidat qui se présente ailleurs que dans la région de langue française ne peut solliciter le suffrage d'électeurs de cette région. Du côté francophone, on refuse la scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, d'une part parce qu'on voit dans le maintien de cette circonscription une modalité de protection de l'importante minorité francophone dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde et d'autre part, parce que la scission fixerait définitivement la frontière linguistique comme frontière étatique en cas d'éclatement du pays en enclavant Bruxelles dans la Flandre.

Mise à part cette dernière affirmation, dont la pertinence ne peut faire l'objet de la présente étude (27), on ne peut que constater que la circonscription fédérale affaiblirait les arguments tant des flamands favorables à la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, que des francophones qui s'y opposent. On en veut pour preuve que les partis flamands hostiles à la circonscription unique y voient «une extension de BHV à toute la Belgique» (28), perdant de vue que de ce fait elle en enlèverait le caractère prétendument discriminatoire, et que du côté francophone, l'argument selon lequel «les droits politiques ne sont absolument pas les mêmes lorsqu'il s'agit de choisir sa représentation dans une circonscription territoriale toute proche ou dans une circonscription nationale» (29) n'est pas entièrement convaincant.

(26) Arrêt n° 73/2003, du 26 mai 2003 B.9.5.

(27) Voy., à cet égard, les propos contrastés de Christian BEHRENT («BHV est un diamant pur», interview accordée au journal *Le Soir* du 30 avril 2008, <http://hdl.handle.net/2268/65525>) et de Vincent LABORDERIE («Je ne vois aucun moyen pour la Flandre d'annexer Bruxelles», entretien dans le journal *Le Soir*, rédaction en ligne, 11 août 2011, www.lesoir.be).

(28) Propos de Geert Bourgeois à l'émission «Mise au point» de la RTBF du 14 décembre 2008, reproduit par <http://www.paviagroup.be/accueil.html>.

(29) «Bruxelles : le projet de Rudi Aernoudt ne séduit pas Philippe Moureaux», *La Libre Belgique*, 28 novembre 2008.

Quel que soit le sort réservé à Bruxelles-Hal-Vilvorde, force est de reconnaître que l'instauration d'une circonscription unique permettrait d'atténuer les objections formulées tant à l'égard de sa disparition que de son maintien.

C. — SELON QUELLES MODALITÉS ?

1. — *La Chambre plutôt que le Sénat ou le Parlement européen ?*

17. La proposition du groupe PAVIA, tout comme celle formulée par Guy Verhofstadt dans son rapport au Roi évoqué ci-dessus sont partisans d'une circonscription unique pour l'élection de la Chambre des représentants. Seul le cdH a défendu, dans son programme électoral pour les élections législatives de 2007 et de 2010, l'idée de l'instauration d'une telle circonscription pour l'élection du Sénat.

En théorie, l'instauration d'une circonscription fédérale au Sénat a un sens dans sa composition actuelle, dans la mesure où cette institution regroupe à la fois des représentants des communautés et des régions et d'autre part des représentants fédéraux. Ne serait-il dès lors pas logique que les délégués censés représenter la fédération soient élus au sein d'une circonscription fédérale ?

C'est toutefois cette composition hybride du Sénat qui suscite précisément des critiques et si réforme il devait y avoir dans sa composition aussi bien que dans son fonctionnement, cela ne devrait certainement pas aller dans le sens d'un agrandissement de l'assise électorale de ses élus directs, car cela ne ferait que renforcer la discordance actuelle entre la composition du Sénat et son rôle de «chambre de réflexion».

Si l'on souhaite que la circonscription fédérale joue un rôle de relance de la dynamique fédérale, il est important qu'y concourent des personnalités ayant une notoriété suffisante et un poids politique important dans leur propre parti. Il devrait en aller du reste ainsi, dans la mesure où plus la circonscription est importante, plus il est primordial pour les partis d'y placer des «ténors». Cela n'a guère de sens de faire siéger de telles personnalités au sein d'une chambre de réflexion. L'extension des circonscriptions actuelles pour l'élection des sénateurs élus directement à tout le territoire ne ferait que renforcer cette discordance.

Si réforme du Sénat, il devrait y avoir ce serait donc dans le sens d'une suppression des sénateurs élus directement et non dans le renforcement de la légitimité démocratique de ceux-ci.

18. Comme on l'a vu ci-dessus, une circonscription fédérale pour l'élection des membres belges du Parlement européen semble également avoir été

envisagée lors du début des négociations pour former un gouvernement au lendemain des élections de 2010.

Cette idée peut surprendre, non seulement parce qu'elle n'a jamais été envisagée auparavant ni dans les programmes des partis politiques, ni par les promoteurs de la circonscription fédérale, mais également parce que cela enlèverait à celle-ci une bonne part de la signification et des vertus qu'on lui prête au regard du fonctionnement démocratique des institutions fédérales.

Si l'on examine toutefois le mode d'élection des membres du Parlement européen dans les autres Etats membres, on constate que, dans un grand nombre de ceux-ci, le scrutin s'organise bien selon le système de la circonscription unique. Outre la Belgique, seuls la France (30), le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande, la Pologne, ont prévu un découpage en circonscriptions.

Organiser en Belgique l'élection des députés européens sous le système de la circonscription unique ne serait donc pas totalement dénué de sens. Mais si elle amenait les candidats à devoir collecter des voix dans les autres communautés, force est de reconnaître qu'elle ne les amènerait pas à devoir adopter un discours qui tienne compte des enjeux fédéraux, de telle sorte que les partisans de la circonscription fédérale n'obtiendraient là qu'une victoire très symbolique.

2. — *Nécessité d'une révision de la Constitution*

19. Il va sans dire que l'instauration d'une circonscription unique pour l'élection de la Chambre des représentants nécessitera une révision de l'article 63 de la Constitution. Le paragraphe 1^{er} de cette disposition prévoit en effet que la Chambre des représentants compte cent cinquante membres et son paragraphe 2 que «chaque circonscription électorale comporte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de sa population par cent cinquante». Il n'est donc pas possible que le nombre de parlementaires soit augmenté, ni qu'un nombre déterminé de sièges soit soustrait à la répartition entre circonscriptions électorales (31).

Ces deux paragraphes, de même que le troisième qui établit la manière dont les sièges sont répartis entre circonscriptions, sont actuellement soumis à révision.

(30) La France, qui avait adopté le système de la circonscription unique, entre 1979 et 1999, pour l'abandonner ensuite au profit d'un découpage en huit circonscriptions, envisage d'y revenir pour les futurs scrutins européens. Une loi en ce sens a été adoptée au Sénat (proposition de loi rétablissant une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen, proposition n° 422 rect. (2008-2009)).

(31) «Bruxelles : le projet de Rudi Aernoudt ne séduit pas Philippe Moureaux», *op. cit.*

La question se pose de savoir si d'autres dispositions constitutionnelles ne devront pas également être révisées.

L'article 61, alinéa 2, prévoit en effet que chaque électeur n'a droit qu'à un vote. Cette disposition ne figure pas actuellement dans la liste des articles soumis à révision.

Selon J. Van Nieuwenhoven, sauf à prévoir que l'électeur devrait choisir entre voter pour un candidat se présentant dans une circonscription «locale» ou un candidat se présentant dans la circonscription fédérale, une révision préalable de l'article 61 de la Constitution est requise avant de prévoir qu'un certain nombre de représentants seraient élus au sein d'une circonscription unique. Si cet auteur admet que le but poursuivi par cette disposition est d'interdire le vote plural, il faut selon lui s'en tenir à la lettre de cette disposition qui ne permet pas que chaque électeur reçoive deux voix (32).

Nous ne partageons pas ce point de vue. Il nous paraît que si chaque électeur peut exprimer un nombre de voix identique, le principe constitutionnel est respecté. Et à supposer même qu'il faille s'en tenir à la lettre de la Constitution, il suffirait de prévoir que chaque électeur reçoit deux demi-voix, une demi-voix pouvant être exprimée au sein de la circonscription locale, l'autre devant la circonscription unique.

20. Par ailleurs, il y a lieu d'avoir également égard à l'article 62, selon lequel, «les élections [des membres de la Chambre des représentants] se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine».

Si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on pourrait considérer que cette disposition devrait être revue, si, parmi les modalités retenues pour l'instauration de la circonscription fédérale, figurait celle de la représentation garantie des groupes linguistiques. En effet, appelée à juger le système de la représentation fixe des francophones et des néerlandophones au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour relevait, tout d'abord, au point B.16.4 de son arrêt n° 35/2003, qu'à la différence de ce que prévoyait l'article 62 pour la Chambre des représentants, il n'était pas prévu que les élections de ce conseil se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle (33). Implicitement, sauf à considérer ce paragraphe de l'arrêt de la Cour comme un *obiter dictum*, le système de la représentation proportionnelle, prévu par la Constitution, exclurait donc celui d'une représentation garantie.

A notre sens toutefois, une caractéristique essentielle du système en place pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir l'interdic-

(32) «Gelijkzijdige verkiezingen en federale kieskring», in A. ALEN (dir.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, Brugge, Die Keure, 2008, p. 225.

(33) Egalement, C.C., arrêt n° 36/2003, du 27 mars 2003, B.4.

tion des listes bilingues, constitue en effet une entorse au système de la représentation proportionnelle. Si en revanche, le système mis en place pour la circonscription fédérale permet des listes bilingues, chacune des listes, pour autant qu'elle présente en suffisance des candidats des deux groupes linguistiques, est assurée d'avoir une représentation proportionnelle à son résultat aux élections, la représentation équilibrée des francophones et des néerlandophones étant assurée, le cas échéant, par un glissement de sièges entre candidats d'une même liste. Le fait qu'une liste ne puisse, par défaut de candidats en nombre suffisant dans chaque groupe linguistique, obtenir un nombre de sièges en proportion de son résultat électoral, ne se différencie pas de l'hypothèse, prévue actuellement par le Code électoral (34), d'une liste incomplète qui obtient plus de sièges qu'elle ne compte de candidats.

3. — *Nombre de députés à élire dans la circonscription fédérale*

21. L'article 63, §1^{er}, de la Constitution dispose que la Chambre des représentants compte 150 membres.

Comme on vient de le voir, cette disposition est soumise à révision et pourrait donc être modifiée pour prévoir un autre nombre.

De deux choses l'une, soit on augmente ce nombre de manière à prévoir outre les 150 membres élus dans des circonscriptions «locales», un certain nombre de députés élus au sein d'une circonscription fédérale, soit on ne modifie pas ce nombre et on soustrait de la répartition entre circonscriptions locales un nombre déterminé de députés.

22. La première option ne peut aller de pair qu'avec une réforme du Sénat, qui tendrait à faire de celui-ci une assemblée composée d'élus indirects, désignés par les parlements de communautés et de régions. Il est en effet peu défendable, aux yeux de l'opinion publique en tout cas, d'encore augmenter le nombre de parlementaires en Belgique. Si donc on augmente le nombre d'élus directs à la Chambre, il faudra en compensation diminuer le nombre d'élus au Sénat.

Tel était du reste le projet, avorté, du premier Gouvernement «arc-en-ciel» et qui avait été développé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, devenue la loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral et son annexe (35). L'idée était que le Sénat soit «composé de 35 néerlandophones et de 35 francophones, dont un représentant de la Communauté germanophone, désigné par le Conseil de la Communauté germanophone». Le nombre de membres de la Chambre des représentants était, dans ce projet, porté à 200. Les 50 députés supplémentaires auraient été élus sur la base

(34) Article 167, alinéa 3, du Code électoral.

(35) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2001-2002, n° 50/1806/1.

des collèges électoraux actuellement en vigueur pour l'élection des sénateurs élus directement. Le nombre de 50 correspond au nombre de sénateurs qui, dans la composition actuelle du Sénat, sont soit des élus directs, soit des cooptés.

Il pourrait parfaitement se concevoir de prendre pour base les principes de cette réforme des chambres législatives, mais de prévoir que les députés supplémentaires soient élus non pas dans deux circonscriptions «communautaires» mais bien au sein d'une circonscription fédérale.

La création d'une circonscription électorale fédérale couplée avec une réforme du sénat est réalisable sous la législature actuelle, puisque les articles constitutionnels devant être révisés pour réaliser une telle réforme sont soumis à révision.

23. La deuxième option, qui consiste à ne pas modifier le nombre actuel de députés, est celle prônée par le groupe PAVIA. Ce choix semble toutefois dicté essentiellement par des considérations pragmatiques. Selon PAVIA, l'instauration d'une circonscription unique était davantage urgente que la réforme du Sénat et ne devait pas être retardée pour le motif que les esprits n'étaient pas mûrs pour celle-ci.

La réduction du nombre de sièges à répartir entre les circonscriptions locales amènera toutefois inévitablement à remettre en question le découpage actuel de ces circonscriptions. En effet, selon nos calculs, la province de Luxembourg ne se verrait plus attribuer que trois sièges au lieu des quatre actuels.

Or, dans son arrêt n° 149/2007, la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours contre une disposition décrétable flamande relative à la composition des districts électoraux pour les élections des conseils provinciaux, a jugé que «lorsque le législateur décréte choisit d'organiser les élections selon le système de la représentation proportionnelle, il doit en outre tenir compte de ce que ce système ne peut être appliqué utilement que si, dans les circonscriptions électorales, un nombre minimum de représentants peuvent être élus» (36). Dans le cas d'espèce, elle a considéré que des circonscriptions électorales dans lesquels «seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral naturel est, pour cette raison, déraisonnablement élevé» était incompatible avec le «système de représentation proportionnelle» utilisé aux élections provinciales (37).

Selon la section de législation du Conseil d'Etat (38), l'enseignement de cet arrêt ne doit pas nécessairement être étendu aux autres élections, et «il

(36) C.C., arrêt n° 149/2007, du 5 décembre 2007, B.24.4.

(37) *Id.*, B.24.7.

(38) Avis 46.237, donné le 17 mars 2009 sur une proposition de décret spécial «visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle» (*Doc. parl.*, Parl. Wall., sess. 2008-2009, n° 943/2).

n'est pas exclu que la Cour constitutionnelle puisse considérer, compte tenu des spécificités de la matière, qu'un seuil de représentants minimum par circonscription dans le cadre d'un scrutin régional puisse être inférieur à quatre, pour autant, que conformément à sa jurisprudence antérieure [...] (39), il y ait plus d'un siège à répartir».

Il reste que le législateur devra être attentif à ce constat de la Cour constitutionnelle. Lorsque dans une circonscription, il y a peu de mandats à répartir entre les candidats, le seuil électoral naturel est déraisonnablement élevé, de telle sorte que l'on ne peut pas véritablement parler de système de représentation proportionnelle.

Pour l'élection de la Chambre, la représentation proportionnelle est voulue par le Constituant lui-même et la disposition qui la prévoit – l'article 62 – n'est pas soumise à révision. La loi qui divise le territoire en circonscriptions est donc tenue d'une part d'assurer un degré de proportionnalité suffisant et d'autre part de veiller à ce que les différences de seuils électoraux naturels entre circonscriptions restent dans des limites raisonnables (40). Actuellement cette différence est de 1 à 6 pour les élections législatives, ce qui est déjà considérable (41). Une réduction du nombre de mandataires sans modification des circonscriptions porterait cette différence de 1 à 7 (42). Une telle différence peut apparaître disproportionnée.

Une solution pourrait être évidemment de grouper la circonscription de la province du Luxembourg avec une autre circonscription. Cette solution soulève toutefois une double objection. D'une part, elle a pour effet d'étendre la circonscription électorale sur un territoire fort étendu, de telle sorte qu'un des objectifs poursuivis par la coexistence de circonscriptions locales et d'une circonscription fédérale, à savoir que les électeurs soient à la fois représentés par des responsables qui ont le souci d'exprimer des sensibilités locales et par d'autres qui expriment des préoccupations plus générales, ne serait plus une réalité pour les électeurs de la province du Luxembourg. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la Cour constitutionnelle a jugé que pouvait être susceptible de créer une différence de traitement incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le fait pour des candidats d'une province de se trouver en compétition avec des candidats qui se présentent ailleurs que dans cette province, alors que ce n'est pas le cas pour les candidats des autres provinces (43).

Quoiqu'il en soit, le nombre de sièges à répartir entre circonscriptions locales pouvant difficilement être réduit en-dessous de 135, le nombre de

(39) L'avis se réfère à l'arrêt n° 90/94, du 22 décembre 1994, B.3.4.

(40) Arrêt n° 149/2007, cité note 36, B.24.3.

(41) Il y a en effet 24 députés à élire dans la province d'Anvers, contre 4 dans la province du Luxembourg.

(42) Avec 135 sièges à répartir, il y en aurait 22 pour Anvers et 3 pour le Luxembourg.

(43) Arrêt n° 73/2003, cité note 26, B.9.5.

sièges à attribuer à la circonscription unique ne pourra pas être supérieur à 15 si l'on ne couple pas la création de cette circonscription avec une réforme du Sénat comportant la suppression des sénateurs élus directement.

La question se pose de savoir si ce nombre est suffisant pour que la circonscription unique contribue à son objectif. Pour les partis politiques, l'enjeu des compétitions électorales dans des circonscriptions locales où seront attribués davantage de sièges restera plus important. Il y a donc selon nous peu de chances que les partis soient incités à modifier un tant soit peu leur image et leur discours en vue de prendre en considération les préoccupations de l'autre communauté linguistique, dans la mesure où le gain qu'ils pourraient en retirer resterait très marginal. Tout au plus pourraient-ils escompter obtenir un siège supplémentaire si par extraordinaire ils parviennent au prix d'efforts considérables de communication à séduire un certain nombre d'électeurs de l'autre Communauté. Le jeu n'en vaudra pas la chandelle, d'autant plus que, comme nous l'avons évoqué plus haut, le risque de casser son image de bon défenseur de sa communauté freinera toute velléité fédératrice.

Sans doute les promoteurs de PAVIA en sont du reste bien conscients. Leur proposition aura plus de chance d'être bien accueillie si elle ne met pas en cause les stratégies électorales des partis dominants. Et il est vrai qu'en politique et même en droit constitutionnel, le rôle symbolique de la norme est souvent au moins aussi important que son effectivité. Peu importe donc le nombre de députés «fédéraux», l'essentiel étant de regrouper flamands et francophones dans une même compétition électorale.

Il reste que si l'on veut dépasser le symbole, l'attribution d'un nombre d'au moins trente sièges à la circonscription fédérale, couplée à une réforme du sénat, nous paraît être la seule voie possible si l'objectif est de relancer une dynamique fédérale.

4. — *Double candidature?*

24. La proposition PAVIA prévoit que les candidats puissent à la fois se présenter dans une circonscription locale et pour la circonscription unique. Si un candidat est élu dans les deux compétitions, il pourrait selon cette proposition décider lui-même lequel des deux sièges il occupera. S'il choisit le siège «fédéral», le siège «local» sera occupé par un suppléant sur la liste «locale», et s'il choisit le siège «local», c'est un suppléant «fédéral» du même groupe linguistique qui occupera le siège.

On comprend aisément la motivation : les auteurs de la proposition craignent, qu'à défaut de possibilité de double candidature les «tenors» hésitent à se lancer dans la circonscription «fédérale», préférant jouer le rôle de locomotive dans des circonscriptions locales susceptibles de rapporter davantage de sièges. Si la double candidature est permise en revanche, il est probable

que les partis placeront sur leur liste pour la circonscription fédérale des personnalités importantes, qui se présenteront donc également dans les circonscriptions locales avec des chances raisonnables d'être élus. De cette manière, un nombre important d'élus auront fait campagne dans la circonscription fédérale (44). Quelle que soit la circonscription dans laquelle ils auront obtenu leur siège, leur capacité de recueillir des voix en dehors de leur circonscription locale déterminera leur légitimité à exercer des fonctions importantes, dans leur parti, au sein du Parlement ou dans un Gouvernement (45).

Dans son arrêt n° 73/2003, la Cour constitutionnelle avait condamné le principe de la double candidature à la Chambre et au Sénat, que prévoyait la réforme électorale de 2002. Elle a jugé en effet que cette double candidature créait une différence de traitement entre électeurs et entre candidats contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, pour le motif suivant :

«B.16.3. Le législateur a dérogé à l'interdiction de principe d'être simultanément candidat à la Chambre et au Sénat. S'il était élu à la fois à la Chambre et au Sénat, le candidat ne pourrait cependant exercer qu'un seul de ces mandats. La mesure attaquée est de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut pas apprécier l'effet utile de son vote. En outre, elle avantage sans justification raisonnable les candidats qui peuvent bénéficier de la double candidature».

Le groupe PAVIA est d'avis que dès lors que la double candidature concernerait la même assemblée, elle n'appellerait pas la même critique.

Nous ne partageons pas ce point de vue. Tout d'abord, l'électeur ne peut pas connaître exactement l'effet utile de son vote, s'il ne peut intervenir dans le choix du suppléant qui remplacera le candidat si celui-ci est élu deux fois (46). Il n'est en outre pas démocratiquement admissible qu'un candidat, puisse, au soir des élections, décider souverainement lequel des suppléants il va choisir pour siéger avec lui. L'électeur doit pouvoir être en possession de cette information pour voter en pleine connaissance de cause. Cette objection pourrait être rencontrée soit si la loi déterminait elle-même le siège – local ou fédéral – que le candidat élu deux fois devrait laisser à son suppléant, soit si le candidat était obligé, avant l'élection, de désigner le siège qu'il occupera s'il sort deux fois vainqueur du scrutin (47).

(44) Dans une chambre de 150 membres dont 15 élus dans la circonscription unique, si on compte qu'au moins quatre partis francophones gagnent un minimum de six sièges et quatre partis néerlandophones un minimum de neuf sièges, et que tous ceux qui se sont présentés sur la circonscription fédérale ont été élus, sinon dans cette circonscription, au moins dans leur circonscription locale, au moins 60 membres de la chambre auront été présentés au suffrage de l'ensemble des électeurs du pays.

(45) K. DESCHOUWER et Ph. VAN PARIJS, «A country-wide electoral district for Belgium's federal Parliament», in *Electoral Engineering for a stalled federation*, Re-bel initiative, E-book, 4, p. 14.

(46) Dans le même sens, F. BOUHON, *op. cit.*, p. 4.

(47) Encore faudrait-il déterminer dans cette hypothèse de quelle manière ce choix serait porté à la connaissance de l'électeur, ce qui ne paraît pas évident.

L'autre objection de la Cour constitutionnelle nous paraît par contre plus difficile à rencontrer : le candidat qui bénéficie de la double candidature est avantagé par rapport aux autres candidats. Sa présence sur une liste « fédérale » lui offre une visibilité supplémentaire dont ne peuvent profiter les candidats qui ne se présentent « que » pour la circonscription locale. Les dépenses électorales autorisées par la loi (48) sont calculées, notamment, en fonction du nombre d'électeurs dans la circonscription dans laquelle le candidat se présente. Si on tient compte exclusivement du nombre d'électeurs de la circonscription locale dans laquelle le candidat se présente pour fixer son plafond de dépenses, tous les candidats se présentant dans la circonscription fédérale ne seront pas sur un pied d'égalité. Et si on fixe un même plafond pour tous les candidats, ceux qui doivent faire campagne dans une plus grande circonscription sont désavantagés.

La double candidature nous paraît dès lors devoir être rejetée, dans la mesure où elle n'assure pas l'égalité entre les candidats qui se présentent dans les circonscriptions locales.

5. — *Représentation garantie des groupes linguistiques*

25. La proposition du groupe PAVIA prévoit une représentation garantie des néerlandophones et des francophones au sein de la circonscription fédérale. Neuf sièges seraient attribués à des néerlandophones et six à des francophones. Dans son rapport au Roi précité, Guy Verhofstadt s'était déclaré opposé à cette idée.

Selon Jeroen Van Nieuwenhoven, une représentation garantie des francophones et des néerlandophones serait contraire à la logique de la circonscription fédérale et irait à l'encontre des objectifs de la proposition (49).

Dans une Belgique idéale, les candidats et les élus au sein d'une circonscription fédérale devraient être des assexués linguistiques et ne faire en conséquence partie d'aucun groupe linguistique. Outre que cela nécessiterait une révision de l'article 43, §1^{er}, de la Constitution, qui implique que chaque membre de la chambre fait partie d'un groupe linguistique – disposition qui n'est pas ouverte à révision –, imaginer que l'on puisse aujourd'hui en Belgique participer à une élection sans avoir une étiquette linguistique est tout à fait irréaliste.

Les arguments du groupe PAVIA pour défendre le principe des quotas linguistiques nous semblent convaincants. Il nous paraît évident que l'électeur d'une communauté linguistique sera davantage réticent à exprimer son suffrage en faveur un candidat de l'autre communauté s'il sait que ce vote

(48) Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

(49) *Op. cit.*

pourrait avoir comme conséquence une surreprésentation de celle-ci au Parlement fédéral. Dans de telles circonstances, les candidats seront moins enclins à tenir un discours susceptible de séduire les électeurs de l'autre communauté, puisqu'ils sauront que leurs chances de les convaincre de ne pas voter pour un candidat de leur communauté seront moindres. En outre, comme le système D'Hont a pour conséquence de favoriser les listes ayant récolté le plus de voix, les listes flamandes seront avantagées, puisqu'elles ont un potentiel électoral plus important. Selon les calculs du groupe PAVIA, sur 15 élus au sein d'une circonscription fédérale, 10 seraient néerlandophones en l'absence de quotas linguistiques.

La représentation linguistique garantie ne réduira pas l'élection au sein de la circonscription fédérale à une compétition entre communautés en vue de conquérir une meilleure représentation à la Chambre. Elle permet à chaque candidat de s'adresser aux électeurs de l'autre communauté, sans être suspecté à travers son discours de vouloir assurer une meilleure représentation de sa communauté.

26. La représentation garantie implique que chaque candidat soit identifié comme francophone ou néerlandophone au moment de l'élection. Le groupe PAVIA propose une identification par trois membres du groupe linguistique correspondant de la Chambre, ou par 0,1% des électeurs dans quatre «circonscriptions provinciales» du régime linguistique correspondant. De telles modalités sont voisines de celles actuellement prévues par l'article 116 du Code électoral pour la présentation des listes à la Chambre et au Sénat. Sous réserve que ces modalités ne devraient bien entendu pas s'appliquer cumulativement pour les nouvelles formations politiques désireuses de déposer des listes dans une ou plusieurs circonscriptions locales et dans la circonscription fédérale, elles ne paraissent devoir susciter aucune objection. L'appartenance linguistique ainsi définie n'est pas à considérer comme une condition supplémentaire d'éligibilité, interdite par l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne la Chambre des représentants.

27. Au regard de l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu duquel «les Hautes Parties Contractantes 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 représentation garantie ne devrait pas susciter de difficultés. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, «les Etats contractants jouissent d'une ample marge d'appréciation quand il s'agit de déterminer le mode de scrutin» (50). «Le membre de phrase 'conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps

(50) Cour eur. D.H., arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie*, §110.

législatif implique pour l'essentiel, outre la liberté d'expression déjà protégée, du reste, par l'article 10 de la Convention, le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages.

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 (51).

Comme le relève la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 35/2003, «l'article 3 précité n'implique pas que la dévolution des sièges soit le reflet exact du nombre des suffrages, rien ne s'oppose en principe à ce qu'une représentation fixe soit prévue pour une minorité numérique» (52).

Encore faut-il qu'un tel régime soit conforme au principe d'égalité et résiste au contrôle de proportionnalité.

A cet égard, on relèvera que la Cour constitutionnelle n'a pas jugé disproportionnée l'atteinte portée au principe de la représentation proportionnelle par le système de représentation fixe de la minorité numérique néerlandophone au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale «au regard de l'objectif poursuivi par le législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires à l'exercice de leur mandat, et, par là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées» (53). Si la surcharge de travail des membres néerlandophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a pu justifier leur surreprésentation (54), on ne voit pas comment, à peine d'incohérence, la Cour constitutionnelle pourrait juger discriminatoire une règle qui tendrait à assurer aux francophones une représentation garantie proportionnelle à leur poids électoral au sein de la Belgique fédérale, au regard de l'objectif tendant à assurer un bon fonctionnement démocratique des institutions fédérales.

6. — Apparemment entre listes

28. Le groupe Pavia propose que chaque liste ne puisse compter plus de candidats d'un groupe linguistique qu'il n'y aurait de sièges à attribuer à ce groupe. En outre, des apparentements entre listes sont autorisés pour autant que le nombre total de candidats de chaque groupe linguistique que ces listes présentent ne dépasse pas le nombre de sièges attribués à ce groupe. Toute liste unilingue peut donc s'apparenter avec une liste unilin-

(51) Cour eur. D.H., arrêt *Mathieu-Mohin*, §54.

(52) B.16.5., alinéa 2. Egalement arrêt n° 36/2003, cité note 33, B.6.

(53) Arrêt n° 35/2003, du 25 mars 2003, B.16.8, alinéa 3, et arrêt n° 36/2003, B.9., alinéa 4.

(54) Voy., à cet égard, «La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé — Le C.I.R.C. Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel des Facultés universitaires Saint-Louis», *J.T.*, 28 juin 2003, pp. 521 et s., spéc. n° 58, p. 130.

gue de l'autre groupe linguistique. Une liste bilingue ne pourrait s'apparenter avec une autre liste que si elle est incomplète. L'apparement aurait pour effet que lors de la dévolution des sièges, les listes apparementées seraient considérées comme n'en formant qu'une seule. Les sièges seraient ensuite répartis proportionnellement entre les listes apparementées.

Comme cela a été décrit plus haut, les sièges sont dévolus au sein des listes en tenant compte de la représentation garantie. Il se peut donc qu'une liste se voit surreprésentée si en application du système D'Hont, la liste de l'autre groupe linguistique à laquelle elle est apparementée se voit attribuer un siège alors que le nombre garanti d'élus de ce groupe a déjà été atteint.

Si l'apparementement entre listes de circonscriptions électorales différentes a régulièrement des effets surprenants lors de la proclamation des résultats des élections, il se justifie généralement parce qu'il a pour effet de corriger le manque de proportionnalité du scrutin dans les circonscriptions locales. Il n'intervient en outre que marginalement, après une première dévolution des sièges par la division du résultat de chaque liste par le diviseur électoral.

Dans le régime proposé, tout se passe comme si les deux listes apparementées n'en formaient qu'une seule, puisque leur résultat est cumulé avant toute dévolution des sièges. A notre avis, le régime proposé par le groupe PAVIA, s'il a pour but de lever les réticences de partis qui sont prêts à accepter le bénéfice des voix du parti «frère» de l'autre sexe linguistique, mais répugnent à l'idée de se présenter sous la même bannière que lui, est un trompe-l'oeil pour l'électeur.

Si deux groupes de candidats se présentent devant les mêmes électeurs et voient leurs résultats cumulés pour la dévolution des sièges, il n'y a aucune raison objective qu'ils ne soient pas présentés sur une seule et même liste, de manière à ce que l'électeur comprenne que quand il apporte sa voix à une liste d'un groupe, il l'apporte également et dans la même mesure à l'autre liste du groupe. Il en est d'autant plus ainsi que ces groupes ne sont pas, en raison de la représentation linguistique garantie, rivaux entre eux en termes de voix de préférence.

7. — *Votes préférentiels multiples*

29. Dans l'état actuel de la législation électorale, l'électeur a la possibilité de voter pour un ou plusieurs candidats effectifs et pour un ou plusieurs candidats suppléants d'une même liste. En revanche, il ne peut pas voter pour des candidats figurant sur des listes différentes.

Si on exclut l'«apparementement» entre listes, l'électeur pouvant voter pour plusieurs candidats effectifs et suppléants d'une même liste, on renforce la possibilité donnée à l'électeur de voter pour un candidat de l'autre commu-

nauté, dès lors que ce faisant, il ne sera pas empêché de voter pour un candidat de sa propre communauté. Son vote deviendra dès lors davantage attractif pour le candidat de l'autre communauté.

A notre sens, la circonscription nationale atteindra encore davantage son objectif si on limite la possibilité de panachage au sein d'une même liste à deux candidats effectifs et à deux candidats suppléants, et pour autant que les deux candidats, effectifs ou suppléants, à qui l'électeur accorde sa voix préférentielle appartiennent chacun à un groupe linguistique différent.

D. — DES PROPOSITIONS ALTERNATIVES ?

30. Rappelons tout d'abord que l'objectif essentiel de la circonscription nationale est en substance d'amener les partis qui participent aux élections fédérales à tenir un discours qui ne se limite pas aux aspirations des électeurs de sa propre communauté ou de sa propre région, mais tienne compte également de l'opinion des électeurs de l'autre communauté ou de l'autre région.

Des mesures alternatives peuvent être envisagées, mais il ne nous semble pas qu'elles soient davantage réalisables que la circonscription fédérale.

31. Une première idée consisterait à instaurer l'élection directe du chef du Gouvernement fédéral.

Bien entendu la mise en œuvre d'une telle idée impliquerait une profonde révision constitutionnelle, que la déclaration de révision de la Constitution adoptée à l'issue de la précédente législature, n'autorise en principe pas (55).

Elle impliquerait en outre un changement radical des relations politiques. L'élection d'un chef de l'Etat, qu'elle s'effectue en un ou en deux tours de scrutin, a en effet pour conséquence l'obligation pour les tendances politiques de se regrouper en deux pôles si elles veulent avoir une chance de l'emporter.

On pourrait imaginer, pour tenir davantage compte du caractère essentiellement dual du pays, de prévoir que les candidats devraient se présenter en «*ticket*», composé d'un néerlandophone et d'un francophone.

Dans l'état actuel du paysage politique belge, qui est marqué par une forte différence dans les performances électorales des partis de même tendance au nord et au sud du pays, il y aurait toutefois fort à parier que le(s) chef(s) du gouvernement ainsi élus souffrirai(en)t d'un manque de légitimité démocratique dans une partie du pays. Loin de rassembler, cette élection

(55) Sauf, bien entendu, à adopter préalablement une révision de l'article 195 de la Constitution, ouvert à révision, et qui concerne la procédure de révision constitutionnelle.

directe pourrait donc davantage inciter à la division, aussi longtemps que les préférences politiques, même abstraction faite des sujets communautaires, restent à ce point géographiquement divergentes.

32. Une autre mesure alternative qui a fait l'objet d'études académiques est ce qu'il est convenu d'appeler le vote multiple.

A notre connaissance, l'étude la plus approfondie d'un tel système en Belgique est l'œuvre de Laurent De Briey (56). Pour faire bref, le système du vote multiple consiste à prévoir qu'un candidat, pour être élu, doit recueillir non seulement des voix dans sa propre communauté, mais également dans l'autre communauté. Ces voix sont en outre pondérées, le coefficient le plus élevé étant attribué aux voix obtenues dans la propre communauté du candidat.

Ce système est présenté comme idéal pour les sociétés composées de différentes ethnies. Dans de telles sociétés en effet, les modes de scrutin traditionnel ont tendance à renforcer ceux des partis qui, en adoptant des positions nationalistes ou ethniques intransigeantes, apparaissent comme les meilleurs défenseurs de leur communauté, en tout cas lorsque la défense des intérêts de celle-ci est, dans l'opinion dominante de l'électorat, considérée comme prioritaire à la défense des intérêts de la société dans son ensemble (57). Selon les protagonistes du système de vote multiple, la circonscription fédérale n'offre pas de solution pour ce type de société, car les électeurs de la communauté numériquement les plus importants gardent une influence prépondérante sur l'élection (58).

Le vote multiple est une idée en théorie séduisante, mais elle n'apparaît évidente à mettre en œuvre que si le territoire est divisé en circonscriptions correspondant aux communautés. Dans le cas de la Belgique, il faudrait donc que les élections pour le Parlement fédéral soient organisées selon le découpage en circonscriptions tel qu'il est prévu pour le Sénat. Dans le cas contraire, il faudrait soit coupler chaque circonscription flamande avec une circonscription wallonne, soit prévoir un système complexe dans lequel les électeurs pourraient émettre, outre leur vote pour une liste ou un candidat dans leur circonscription, un vote pour un parti présentant des candidats dans les autres circonscriptions de l'autre communauté, ce vote venant influencer, dans une proportion à déterminer, le résultat des élections dans chacune de ces circonscriptions.

(56) L. DE BRIEY, «Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale», *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, pp. 101-126; «Centripetalism in Consociational Democracy. The Multiple Proportional Vote». Université catholique de Louvain : Institut supérieur de philosophie, 2006, www.paviagroup.be.

(57) Voy. F. DELPÉRÉE et F.-X. DUBOIS, «Le double vote ou le vote multiple», *R.B.D.C.*, 1997, pp. 347-360.

(58) L. DE BRIEY, *op. cit.*, p. 124.

Le principe du vote multiple a un avantage indéniable sur le principe de la circonscription fédérale : il concerne tous les candidats à l'élection fédérale et non seulement une partie d'entre eux. Il favorise donc davantage l'«écoute institutionnelle» (59). En revanche, il implique des modifications beaucoup plus fondamentales du système électoral. Enfin, vu les différences déjà relevées entre les tendances politiques du nord et du sud, il est prévisible que ce système soit de nature à affaiblir les partis dominants dans chacune des communautés. Pour cette raison, on doute qu'il puisse recueillir davantage l'assentiment de ces partis que la circonscription fédérale.

CONCLUSION

33. Comme on l'a vu tout au long de cette étude, l'idée de faire élire un certain nombre de députés fédéraux au sein d'une circonscription fédérale, issue de réflexions académiques, a peu à peu fait son chemin dans l'opinion et au sein des partis politiques, pour finir sur la table des négociations des réformes institutionnelles.

A l'heure où sont écrites ces lignes, elle est à deux doigts de prendre la route vers le cimetière des idées originales qui, à défaut d'avoir pu réunir un *consensus* après avoir longtemps germé dans les esprits, voient passer leur chance d'être concrétisées et sont progressivement atteintes de ringardise au point que plus personne n'ose les défendre.

Nous ne pensons pas que la circonscription fédérale soit une condition nécessaire à un fonctionnement réellement démocratique des institutions fédérales, ni qu'elle puisse par elle-même être le remède aux difficultés croissantes du dialogue entre les communautés.

Nous partageons toutefois le constat que l'opinion publique belge est aujourd'hui clairement et radicalement divisée en deux, à un tel point que la consultation concomitante des médias d'informations donnent l'impression que ceux du nord, d'une part, et ceux du sud, d'autre part, ne parlent pas du même pays.

La circonscription fédérale aurait incontestablement une vertu symbolique : elle témoignerait, de la part de ceux qui la mettraient en œuvre, d'un souci de maintenir un dialogue communautaire non seulement entre dirigeants de formations politiques, mais également entre ces dirigeants et les citoyens appartenant à une autre communauté linguistique que la leur.

(59) F. DELPÉRÉE et F.-X. DUBOIS, *op. cit.*, p. 350.

Si on consulte les programmes des partis politiques lors des dernières élections fédérales, et si l'on excepte la N-VA et le Vlaams Belang, tous s'affirment encore attachés à la continuation de l'Etat belge, fût-ce sous une forme confédérale encore à définir. De la part de ces partis politiques, on comprend difficilement qu'ils puissent rejeter, sans autre forme de procès, un mécanisme qui aurait précisément pour effet d'affaiblir les partis dont le projet séparatiste est le fonds de commerce et rejettent en toute logique la circonscription fédérale.

34. La résolution du problème de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde n'est sans doute pas politiquement le moment idéal pour instaurer la circonscription fédérale. Elle risque d'apparaître comme une compensation à la scission de cet arrondissement, voire comme un «grand BHV», alors qu'elle procède d'une toute autre logique.

Par ailleurs, nous sommes convaincus que la circonscription fédérale n'aura de vertus que si elle concerne un nombre minimum de députés, et pour les raisons que nous avons évoquées plus haut, le mieux est de la coupler avec une réforme du Sénat, à l'égard de laquelle il doit être possible d'obtenir un *consensus*.

35. Sans doute la circonscription fédérale, de par son caractère centripète, pourrait apparaître comme un événement sans précédent dans l'histoire institutionnelle belge de ces cinquante dernières années. Elle n'irait toutefois pas à contresens de celle-ci, car elle ne s'oppose pas à une autonomie accrue des entités fédérées. En outre, de toute façon, à qui d'autre donc que les femmes et hommes d'Etat pourrait-il appartenir d'indiquer le sens de l'histoire?