

CHAPITRE 16

APPARENTEMENT ET SEUIL ÉLECTORAL

PAR

MIN REUCHAMPS

CHARGÉ DE RECHERCHES DU FONDS DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE-FNRS À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

FRANÇOIS ONCLIN

COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Aucun système électoral ne peut être parfaitement proportionnel (1). Car pour l'être, il faudrait que, au sein d'une seule et unique circonscription, il y ait autant de sièges à pourvoir que d'électeurs. Par conséquent, tout système électoral, y compris ceux qui reposent sur une seule circonscription (2), connaît un phénomène de « voix perdues », c'est-à-dire de voix qui, bien que valablement exprimées, ne permettent pas à une liste d'obtenir un siège – supplémentaire. La Cour européenne des droits de l'homme estime d'ailleurs qu'« aucun système ne saurait éviter le phénomène des 'voix perdues' » (3). Ce phénomène peut néanmoins être plus ou moins limité, ou accentué, par la formule électorale ainsi que par la taille et la magnitude des circonscriptions. En Belgique, deux mécanismes ont été utilisés dans cette perspective, mais pas à tous les niveaux électoraux : l'apparement afin d'affiner la proportionnalité du système électoral, et le seuil électoral – légal – afin d'éviter une trop grande fragmentation de celui-ci. Les deux mécanismes étudiés ici sont donc intrinsèquement liés au système proportionnel. Afin d'en dégager les grandes lignes, ce chapitre les étudiera séparément, d'abord l'appa-

(1) M. GASSNER, *Représentations parlementaires. Méthodes mathématiques biproportionnelles de répartition des sièges*, coll. Statistique et mathématiques appliquées, Bruxelles-Paris, Éditions de l'Université de Bruxelles-Ellipses, 2000, p. 17.

(2) D. FARRELL, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave, 2001, pp. 79-80.

(3) C.E.D.H., décision du 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c/Belgique*, § 54.

rementement (I) puis le seuil électoral (II), en présentant pour chacun d'eux les définitions et règles juridiques (A) ainsi que leurs conséquences électorales (B).

I. – APPARENTEMENT

A. – Définitions et règles juridiques

Après plus de soixante années sous le signe du scrutin majoritaire, la Belgique s'est tournée vers le scrutin proportionnel en 1899 (4). Néanmoins, ainsi que nous l'avons écrit d'emblée, il n'existe pas de parfaite représentation proportionnelle. Jusqu'en 1919, la répartition des sièges s'effectuait uniquement au sein de chaque arrondissement, dont la taille était relativement réduite (5), ce qui engendrait – inévitablement – un fort phénomène de voix perdues, particulièrement pour les petites formations politiques. Ainsi que le rappellent Henri Breny et Jean Beaufays, « l'exiguïté de certains arrondissements provoquait parfois la perte d'excédents de suffrages, perte qui pouvait être importante. Ainsi, nombre de suffrages n'étaient pas représentés » (6). Afin d'augmenter la proportionnalité du système électoral – et donc d'affiner la représentation –, le législateur a instauré en 1919 le mécanisme de l'apparement provincial (7) (8). Prévu par les anciens articles 174 à 177 du Code électoral

(4) Dans cet ouvrage, Vincent DUJARDIN revient sur les raisons de ce choix.

(5) Lorsque la Belgique a opté pour la représentation proportionnelle, elle l'a appliquée – assez logiquement pour l'époque – dans de relativement petites circonscriptions électorales, identiques au tracé des arrondissements administratifs, dont la taille était inférieure aux limites des provinces. Voy. à ce propos l'Annexe 3 du présent volume.

(6) H. BRENY et J. BEAUFAYS, « Le rôle et la place de l'apparement dans les élections législatives belges à la lumière du calcul de la dévolution des sièges selon différents modes », *Res Publica*, vol. 15, n° 2, 1973, pp. 205-219.

(7) Que l'on retrouve dans d'autres pays européens : en Autriche et en Grèce – et antérieurement en Italie – pour un mécanisme similaire à la Belgique et au Danemark, en Islande, en Norvège et en Suède pour un système où la proportion de sièges qui pourront être attribués au niveau supérieur est fixée d'avance ; sur ce sujet, voy. not. D. FARRELL, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave, 2001, pp. 81 et A. LJPHART, *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, coll. Comparative European politics, Oxford, Oxford University Press, 1994.

(8) Ce mécanisme ne doit pas être confondu avec le système également appelé « apparement » que la France a connu dans les années 1950, dans le cadre d'un scrutin de liste avec apparement. Lors des élections de 1951 et de 1956, plusieurs listes d'un même département pouvaient se déclarer apparentées et ainsi cumuler les voix obtenues par chaque liste. Si une liste seule ou une liste apparementée obtenait la majorité absolue des suffrages, elle récoltait tous les sièges de la circonscription ; sinon, les sièges étaient répartis à la plus forte moyenne. L'objectif affiché de ce système était d'affaiblir électoralement les communistes et les gaullistes, ce qui a relativement bien fonctionné puisque ces deux partis ont été sensiblement sous-représentés en 1951. En 1958, le scrutin de liste avec apparement a été remplacé par le scrutin uninominal à deux tours. Sur ce sujet, voy. P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 3^e éd., coll. Clefs Politique, Paris, Montchrestien, 2006, pp. 97-98.

(devenus art. 169 à 171) (9), ce mécanisme – le terme « apparentement » n'apparaît pas dans le Code électoral – permet aux candidats d'une ou de plusieurs listes, généralement d'un même parti, de faire une déclaration de groupement, c'est-à-dire de *s'apparenter*. Cette déclaration doit avoir été réalisée préalablement à l'élection. L'intérêt de l'apparentement réside dans la possibilité pour les listes qui se présentent dans plusieurs circonscriptions d'une même province, de mettre en commun leurs voix non utilisées lors de la dévolution au niveau de leur circonscription respective. De la sorte, on récupère une partie des voix qui autrement seraient totalement perdues. « L'apparentement permet donc », résume Marc Uyttendaele, « d'obtenir une dévolution proportionnelle des sièges à l'échelle du territoire d'une province tout en permettant à des listes de candidats différentes de se présenter dans chacune des circonscriptions que compte celle-ci » (10).

Concrètement, la répartition des sièges se réalise en trois étapes successives (11). La *première attribution* s'effectue au sein de chaque circonscription entre les différentes listes en présence. À ce stade, l'apparentement n'entre pas encore en jeu. Pour chacune des listes, on calcule le *chiffre électoral* – c'est-à-dire le nombre de votes émis valablement pour la liste. Le *diviseur électoral* pour la circonscription peut ensuite être déterminé ; il s'agit du rapport entre le nombre total de votes qui y ont été valablement émis et le nombre de sièges à pourvoir (12). Il est enfin possible de calculer, toujours au sein de la circonscription, le *quotient électoral* de chaque liste qui s'obtient en divisant son chiffre électoral par le diviseur électoral. Est dès lors accordé, directement, à chaque liste un nombre de sièges égal au plus grand nombre entier contenu dans le quotient électoral correspondant ; autrement dit, les listes recueillent autant de sièges que leur chiffre électoral contient de fois le diviseur électoral. Cette première étape permet donc de déterminer les sièges directement acquis.

Si, lors de la première attribution, tous les sièges de la circonscription n'ont pas pu être pourvus directement, il convient de procéder

(9) Comme nous le verrons ci-dessous, ces articles ont été modifiés à la suite de la provincialisation des circonscriptions, rendant inutile l'apparentement provincial.

(10) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 228.

(11) Voy. not. H. BRENY, « L'apparentement aux élections législatives. Théorie et pratique », *Res Publica*, vol. 24, n° 1, 1982, pp. 165-194 ; Fr. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 451-455 ; M. GASSNER, *Représentations parlementaires. Méthodes mathématiques biproportionnelles de répartition des sièges*, op. cit., pp. 116-122 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 229.

(12) Nous ne revenons pas ici sur la répartition des sièges entre les différentes circonscriptions d'un système électoral ; à ce sujet, voy. le chapitre de Koen MUYLLE ainsi que les annexes au présent volume.

à une *deuxième attribution*, cette fois au niveau provincial. Cette deuxième étape vise donc à répartir les sièges qui n'ont pas pu être attribués directement dans les différentes circonscriptions que compte une province. C'est ici qu'entre en jeu l'apparementement. Tout d'abord, pour bénéficier de ce mécanisme, nous l'avons déjà mentionné, les listes doivent avoir préalablement fait une déclaration de groupement. Celle-ci ne suffit néanmoins pas pour accéder à cette deuxième attribution. En effet, les listes apparementées doivent avoir recueilli un pourcentage minimal (13) du diviseur électoral au sein d'au moins une circonscription que compte la province pour être admis à la dévolution provinciale. En d'autres termes, au sein du mécanisme de l'apparementement, il existe un seuil électoral légal – dont la nature est comparable au seuil qui sera décrit dans la seconde partie de ce chapitre. Une fois ce seuil franchi, une même formule de dévolution que pour la première attribution est appliquée entre les listes apparementées pour l'ensemble de la province. Pour ce faire, il s'agit de calculer les *quotients électoraux provinciaux* successifs pour chaque liste apparementée en divisant le *chiffre électoral provincial* par le nombre de sièges obtenu par la liste, augmenté successivement de 1, 2, 3, etc. Ces quotients sont ensuite classés dans l'ordre de leur importance – c'est-à-dire par ordre décroissant – en utilisant des chiffres romains – I, II, III, etc. – jusqu'à concurrence d'un nombre égal à celui des mandats disponibles. On obtient une matrice au niveau de la province similaire à celle obtenue lors de la première attribution au niveau de la circonscription; cette matrice permet de déterminer à quelles listes vont les sièges restants à pourvoir et dans quel ordre ils sont attribués.

Partant de cette deuxième attribution au niveau provincial, la *troisième et dernière attribution* consiste à désigner les circonscriptions qui vont bénéficier de ce(s) siège(s) supplémentaire(s) octroyé(s) aux listes apparementées. Les *fractions locales* sont calculées pour chacune de ces listes dans chaque circonscription: on les obtient en divisant successivement le quotient électoral de la liste par son nombre de sièges attribués à la première répartition majoré de 1, 2, 3, etc. Chaque siège octroyé lors de la deuxième attribution revient à la circonscription où la

(13) Jusqu'en 1993, il s'élevait à 66% pour la Chambre et 33% pour le Sénat. À la suite des réformes électorales de 1993, l'apparementement a *de facto* disparu pour les élections du Sénat. Parallèlement, le seuil a été réduit à 33% du diviseur électoral pour les élections de la Chambre et, à la suite de la réforme de 2002, l'apparementement y disparaît également, à l'exception de l'apparementement entre la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la circonscription du Brabant wallon qui est maintenu, comme nous le verrons ci-dessous. Pour les élections régionales wallonnes (à l'exception de la circonscription de Nivelles qui recouvre entièrement la province du Brabant wallon), ce seuil s'élève à 66% du diviseur électoral.

fraction locale est la plus élevée pour la liste concernée, pour autant que les sièges fixés par la loi à cette circonscription n'aient pas encore été tous pourvus. Dans ce cas, le siège revient alors à la circonscription qui connaît la deuxième fraction locale la plus élevée, si tous les sièges n'ont pas déjà été attribués. Si ce cas se présentait, on se tournerait alors vers la troisième plus élevée fraction locale et ainsi de suite. On comprend donc aisément que le mécanisme de l'apparement peut s'avérer imprévisible puisque certains sièges peuvent être acquis par une liste dans une circonscription où elle a recueilli comparativement peu de voix. Nous y reviendrons ci-dessous. Finalement, il est possible de calculer la répartition des sièges entre les partis au sein des différentes circonscriptions de la province, en additionnant les sièges obtenus directement et ceux acquis via l'apparement. La dernière opération électorale consiste à désigner les candidats élus, selon une formule identique, et ce, qu'il y ait eu ou non apparement (14).

Le mécanisme de l'apparement a été introduit en Belgique en 1919 pour réduire des distorsions importantes dans la représentation proportionnelle introduite vingt ans auparavant. Lors de la réforme de l'État de 1993, l'utilisation de trois grandes circonscriptions pour l'élection du Sénat en remplacement des circonscriptions électorales antérieures met fin *de facto* à l'apparement provincial. En 2002, avec la provincialisation des circonscriptions pour les élections de la Chambre des représentants, le mécanisme d'apparement perd également sa raison d'être et disparaît du système électoral fédéral, sauf entre, d'une part, la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la circonscription de Nivelles et, d'autre part, la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la circonscription de Louvain où l'apparement est encore possible. La mise en œuvre de l'accord politique sur la sixième réforme de l'État devrait cependant mettre un terme à cette situation puisque la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde sera scindée en trois circonscriptions – de Bruxelles-Capitale, du Brabant flamand et du Brabant wallon – et l'accord de préciser : « la technique de l'apparement y sera exclue, de même que le groupement de listes déposées au sein de chacune de ces trois circonscriptions » (15).

Qu'en est-il des autres systèmes électoraux de la Belgique ? Par définition, un mécanisme d'apparement ne peut être en vigueur que dans

(14) Pour des exemples, voy. not. Fr. DELPÉRIÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 448-451 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 228-232 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Bruges, La Charte, pp. 751-754 et p. 758.

(15) Voy. *Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État*, p. 13, point 2.1.1.

les systèmes électoraux qui reposent sur plus d'une circonscription. Par conséquent, les élections pour le Parlement de la Communauté germanophone, pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et, au niveau local, pour les élections des conseils communaux et de C.P.A.S. ne connaissent pas la possibilité d'apparement. Les élections pour le Parlement européen se déroulent sur un mode similaire aux élections pour le Sénat, l'apparement n'y est pas non plus en vigueur. C'est donc seulement au niveau des systèmes électoraux régional flamand et régional wallon qu'un tel système a été instauré en 1993 en vue de l'élection directe de ces deux Parlements en 1995. En effet, basé sur des circonscriptions de taille inférieure à celle des provinces, le législateur de l'époque a *grosso modo* appliqué le système électoral fédéral au niveau régional, en laissant la possibilité aux deux Régions de modifier leur découpage électoral. En vue des élections régionales de 2004, la Région flamande a instauré des circonscriptions provinciales, sans permettre l'apparement au niveau régional bien que cette possibilité soit prévue dans la loi spéciale (art. 28^{quater} et 29^{undecies} L.S.R.I.). Au niveau régional, seul le système électoral wallon connaît encore l'apparement provincial (16). Enfin, un mécanisme d'apparement existe également pour les élections provinciales (17), ainsi que le rappelle Koen Muylle dans sa contribution.

B. – *Conséquences électorales*

En terminant la présentation des différentes étapes de l'attribution des sièges, nous avons laissé entendre que le mécanisme de l'apparement pouvait conduire à des résultats plus ou moins imprévisibles. À ce propos, Pierre Wigny estimait que le désavantage principal de ce système était qu'il introduit « une instabilité artificielle dans la représentation parlementaire » (18). Complexe, imprévisible, obscure, incompréhensible, aléatoire, bizarre... sont tous des qualificatifs régulièrement utilisés à propos de l'apparement (19). Quelques exemples remarquables sont venus renforcer cette impression. L'un des plus marquants est l'élection en 1985, lors des élections sénatoriales dans la province de Brabant, de Monsieur Van Overstraeten, candidat de la Volksunie dans la

(16) À l'exception de la circonscription de Nivelles qui recouvre l'ensemble du territoire de la province du Brabant wallon.

(17) Voy. l'art. L4112-22 du Code wallon de la démocratie locale et l'art. 181 du décret du Parlement flamand du 8 juillet 2011.

(18) P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 440.

(19) Voy. not. les travaux parlementaires qui ont conduit à la provincialisation des circonscriptions et donc à l'abandon *de facto* du mécanisme de l'apparement en 2002: *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2001-2002, n° 50-1806.

circonscription de Nivelles. Malgré le très faible résultat de sa liste dans cette circonscription, le siège lui est revenu via l'apparementement grâce aux voix obtenues par son parti dans les deux autres circonscriptions de la province (Bruxelles-Hal-Vilvorde et Louvain) (20). Plus récemment, lors des élections législatives fédérales de 2010, la tête de liste du Parti Populaire, Laurent Louis, dans la circonscription du Brabant wallon, a été élu, via l'apparementement, grâce aux 21.143 voix que son parti a recueillies dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, emmené par Mischaël Modrikamen, alors que dans la circonscription du Brabant wallon, la liste n'avait obtenu que 11.461 voix. En outre, en nombre de voix de préférence – et évidemment le bassin de voix possibles était différent entre les deux candidats – Laurent Louis (1.345 voix) était loin derrière Mischaël Modrikamen (6.890 voix).

L'apparementement engendre le risque réel d'attribuer plus de sièges à une liste dans une circonscription que dans une autre où elle a pourtant recueilli un pourcentage nettement supérieur. Il est également possible que, au sein d'une même circonscription, une liste avec un résultat inférieur à une autre liste obtienne plus de sièges – ce qui rompt la condition importante de non-renversement (21). Ce phénomène s'explique par l'attribution des sièges supplémentaires via l'apparementement (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas attribués directement) au sein de chaque liste apparementée séparément. Par conséquent, comme nous l'avons vu ci-dessus, il suffit qu'une liste apparementée se voit attribuer un siège via l'apparementement dans une circonscription où l'ensemble des sièges à pourvoir est atteint pour que ce siège supplémentaire passe à une circonscription où la liste aurait recueilli un pourcentage moins élevé et potentiellement inférieur à celui d'une liste d'un autre parti – qui pourtant ne reçoit pas ce siège. Ces conséquences visibles et prévisibles de l'apparementement ne doivent toutefois pas masquer l'objectif de ce mécanisme : affiner la

(20) Cette élection a néanmoins connu un rebondissement politique pour le moins étonnant. En effet, dans le système institutionnel de l'époque, les sénateurs élus dans une circonscription wallonne devenaient automatiquement membres des Conseils de la Région wallonne et de la Communauté française. Par conséquent, tel devait être le cas du sénateur Van Overstraeten, malgré le caractère imprévu de cette situation. Mais, comme le rappelle Frédéric Bouhon, « ces assemblées fédérées sont habilitées à vérifier les pouvoirs de leurs membres et ont abusé de cette prérogative en refusant au sénateur Van Overstraeten de prêter serment et de siéger au sein des Conseils » (FR. BOUHON, « L'influence du cadre historique et politique dans la jurisprudence électorale de la Cour européenne des droits de l'homme. Cour européenne des droits de l'homme, *Grosaru c. Roumanie*, 2 mars 2010 », *Rev. trim. D.H.*, n° 85 (2011) : pp. 153-182, ici p. 180). Au plan politique, l'exclusion du sénateur Van Overstraeten a permis au PSC et au PRL de disposer d'une majorité de 52 sièges sur 103 dont ils n'auraient pu se prévaloir avec la présence de celui-ci dans le Conseil ; sur cet épisode rocambolesque, voy. not. X. MABILLE et E. LENTZEN, « Les élections du 13 octobre 1985 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1095-1096, p. 1985.

(21) M. GASSNER, *Représentations parlementaires. Méthodes mathématiques biproportionnelles de répartition des sièges*, op. cit., pp. 122-124.

représentation proportionnelle. Le mathématicien Henri Breny estime que les textes légaux réglant l'apparement sont « d'une clarté et d'une précision qui ne laissent rien à désirer, et les calculs qu'ils décrivent sont en parfaite conformité avec les principes de la représentation proportionnelle (incidemment, ils sont aussi d'une extrême facilité) » (22).

Afin de confirmer la pertinence de l'apparement pour affiner la répartition proportionnelle, il convient d'effectuer une comparaison entre la répartition des sièges selon une dévolution appliquant le mécanisme de l'apparement et la répartition des sièges selon une dévolution directement appliquée au niveau provincial – en agrégeant à ce niveau les résultats des circonscriptions qui composent la province. Patrick Vander Weyden a réalisé une telle comparaison pour l'ensemble des élections pour la Chambre des représentants de 1946 à 1995 (23). Celle-ci donne des résultats identiques. Le recours à l'apparement ne modifie pas la répartition des sièges au niveau provincial, tout en affinant le degré de proportionnalité des résultats obtenus via des circonscriptions dont la taille est inférieure aux limites provinciales. Cependant, cette comparaison est effectuée sans prendre en compte le seuil électoral – de 33% ou 66% du diviseur électoral, selon l'époque – requis pour accéder à l'apparement proprement dit (24). Si ce seuil est pris en compte, comme dans la réalité, on observe 33 « déviations » (25). Les élections de 1991 dans la province de Flandre occidentale constituent l'exemple le plus spectaculaire de ces déviations causées par le seuil lié au mécanisme de l'apparement. Lors de ces élections, quatre listes – AGALEV, Volksunie, Vlaams Blok et ROSSEM – n'ont pas pu atteindre le seuil de 66% du diviseur électoral dans au moins une des cinq circonscriptions que comptait, à l'époque, la province de Flandre occidentale. En l'absence d'une telle exigence, AGALEV et la Volksunie auraient obtenu chacun deux sièges et le Vlaams Blok et ROSSEM chacun un siège, au détriment du SP, du CVP et du VLD qui auraient été privés chacun de deux sièges (26). Plus

(22) H. BRENY, « L'apparement aux élections législatives. Théorie et pratique », *Res Publica*, vol. 24, n° 1, 1982, p. 165.

(23) P. VANDER WEYDEN, « D'Hondt and alternative D'Hondt for two-tier list systems. The Belgian electoral system », *IPSoM-bulletin*, Louvain, Instituut voor Politieke Sociologie en Methodologie (IPSoM), 2000; P. VANDER WEYDEN, « Het Belgisch kiessysteem. De klassieke en alternatieve methode D'Hondt », *Res Publica*, vol. 43, n° 4, 2001, pp. 595-616.

(24) Il faut se rappeler que l'objectif de l'apparement était d'obtenir la représentation la plus proportionnelle qui soit à l'échelle de la province, tout en permettant à des listes de candidats différentes de se présenter dans des circonscriptions de plus petite taille.

(25) P. VANDER WEYDEN, « D'Hondt and alternative D'Hondt for two-tier list systems. The Belgian electoral system », *op. cit.*, p. 11.

(26) Cet auteur précise qu'une répartition identique aurait été obtenue si la dévolution avait été faite au niveau provincial. On trouve ici un des arguments qui a été utilisé pour justifier le passage aux circonscriptions provinciales en 2002.

récemment, lors des élections régionales wallonnes de 2009, ni le MR ni Ecolo n'ont pu atteindre le seuil de 66 % du diviseur électoral dans aucune des deux circonscriptions de la province du Luxembourg pour accéder à l'apparement (27), ce qui a profité au PS et au cdH qui ont tous deux reçu un siège supplémentaire via celui-ci.

Ainsi, si l'apparement vise à réduire les distorsions de la représentation proportionnelle appliquée, dans le cas belge, à des circonscriptions de petite taille, l'existence d'un seuil électoral au sein de ce mécanisme peut conduire à un effet inverse. Ce constat nous permet d'introduire la seconde partie de ce chapitre qui étudie le seuil électoral et leurs conséquences à la fois mécaniques, c'est-à-dire sur la transformation des voix en sièges, et psychologiques, c'est-à-dire sur les comportements des acteurs électoraux que sont les partis et les électeurs.

II. – SEUIL ÉLECTORAL

A. – *Définitions et règles juridiques*

Tout système électoral comporte un seuil électoral naturel. Dans les systèmes proportionnels, le seuil naturel théoriquement nécessaire pour obtenir un siège (*seuil naturel théorique*) est directement fonction du nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription (28). Il peut se définir comme étant, en théorie, le pourcentage de voix nécessaires pour obtenir un siège. En effet, dans un système proportionnel, le seuil nécessaire pour décrocher un siège sera d'autant plus élevé qu'il y aura peu de sièges disponibles dans une circonscription. Le nombre de sièges octroyés peut donc avoir de lourdes conséquences sur la difficulté d'obtenir une représentation politique. Par exemple, lors des élections régionales, alors que le seuil naturel théorique n'atteint que 1,39 % dans le groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale aux élections régionales, il s'élève à 50 % dans la circonscription de Neufchâteau-Virton en Région wallonne (29). Toutefois, en pratique, le seuil naturel nécessaire pour décrocher un siège (*seuil naturel effectif*) s'avère moins élevé. Cette différence s'explique principalement par la

(27) Dans les circonscriptions d'Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne et de Neufchâteau-Virton, le MR atteignait respectivement les quotients de 64 % et de 56 % du diviseur électoral. Pour sa part, Ecolo n'y atteignait que 50 % et 34 %. Ainsi, 66.266 électeurs ne se trouvaient pas représentés, soit 41 % de la population votante de la Province de Luxembourg.

(28) Il s'obtient en divisant le chiffre 100 par le nombre de sièges en compétition dans une circonscription donnée. Ainsi, par exemple, quatre sièges sont disponibles dans la circonscription du Luxembourg lors des élections fédérales ; le seuil naturel théorique y est donc égal à 25 %.

(29) Sans tenir compte pour cette dernière circonscription du mécanisme de l'apparement.

dispersion des voix sur un certain nombre de listes. Ainsi, lors des élections régionales et communautaires de 2009, le seuil naturel effectif ne s'élevait qu'à 1,24% dans le groupe français pour l'élection du Parlement bruxellois et, à 25,01% dans la circonscription de Neufchâteau-Virton pour l'élection du Parlement wallon (30). Étant dépendant de la dispersion des votes, le seuil naturel effectif varie donc lors de chaque élection au sein même d'une circonscription donnée.

À côté des seuils naturels qui sont inhérents à tout système électoral, certains États introduisent des seuils légaux. La mesure n'est d'ailleurs pas atypique parmi les nombreux États qui connaissent un système proportionnel (31). Le seuil électoral légal peut se définir comme étant le pourcentage (ou le nombre de voix) nécessaire(s) afin d'être admis à la dévolution des sièges. Embrayant dans ce sens, la Belgique a récemment décidé d'introduire un seuil légal de 5% pour les élections fédérales d'abord (2003), et pour les élections régionales et communautaires ensuite (2004). Cependant, suite aux recours de plusieurs partis politiques mécontents de l'introduction de cette mesure, la Cour d'arbitrage, aujourd'hui Cour constitutionnelle, a suspendu, puis annulé, le seuil légal de 5% dans trois circonscriptions pour les élections fédérales (Nivelles, Bruxelles-Hal-Vilvorde et Louvain) (32). Concrètement, concernant les élections fédérales, le seuil légal de 5% est d'application dans huit des onze circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants et dans les deux collèges pour l'élection du Sénat. Concernant les élections régionales et communautaires, le seuil de 5% est d'application dans les treize circonscriptions pour l'élection du Parlement wallon, dans les cinq circonscriptions pour l'élection du Parlement flamand, dans l'unique circonscription pour l'élection du Parlement germanophone et, dans les deux groupes linguistiques pour l'élection du Parlement bruxellois. À noter qu'aucun seuil légal n'a été introduit pour les élections communales, provinciales (sauf, récemment, en Flandre (33)) et européennes.

L'introduction du seuil électoral de 5% s'inscrivait dans le cadre d'une réforme plus générale, dont le projet était contenu dans un accord du

(30) Pour plus de précisions sur cette notion, voy. Fr. BOUHON, «Le seuil électoral au seuil de l'égalité», *op. cit.*, p. 648.

(31) D. FARRELL, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, *op. cit.*, pp. 81-82; P. MARTIN, «Les principaux modes de scrutin en Europe», in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (dir.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 39-50.

(32) C.A., arrêt n° 30/2003, 26 février 2003; C.A., arrêt n° 73/2003, 26 mai 2003.

(33) Voy. l'art. 2 du décret spécial complétant le décret relatif à l'organisation des élections locales et provinciales et modifiant le décret communal du 15 juillet 2005, le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale (*M.B.*, 25 août 2011).

26 avril 2002, dit « Accord du renouveau politique » (34). Le volet électoral visait principalement à agrandir les circonscriptions électorales fédérales, en les faisant coïncider avec les provinces. La décision d'introduire un seuil légal de 5% a été avant tout présentée – à tort (35) – comme une compensation à l'élargissement des circonscriptions, ce dernier venant abaisser le seuil (naturel) nécessaire pour obtenir un siège. Par ailleurs, une des motivations principales invoquées par les tenants de la réforme consistait en la lutte contre la fragmentation excessive du paysage politique belge (36). La nécessité mathématique d'appeler six partis pour former un gouvernement en 1999 a probablement joué en faveur de l'introduction d'un seuil légal. L'explosion de la Volksunie, en septembre 2001, en deux nouvelles formations politiques (la N-VA et Spirit) a de surcroît contribué à agiter le spectre de la fragmentation.

À côté de ces raisons générales, des motivations plus stratégiques ont sans conteste poussé certains partis à soutenir l'instauration d'un seuil légal dans le système électoral belge. Il est en effet révélateur de constater que la plupart des petits partis ont contesté, devant la Cour d'arbitrage, la validité du seuil introduit. Notons que si le CD&V a également contesté la teneur de la réforme électorale, il n'a pas introduit d'action en annulation contre le seuil légal lui-même. En outre, alors que les partis écologistes (Ecolo et Groen !) ont, dans un premier temps, soutenu l'introduction du seuil légal de 5%, ils n'ont pas manqué de le dénoncer aussitôt qu'ils ont été frappés de plein fouet par le seuil en question. Pour les grands partis, l'introduction d'un seuil légal de 5% leur permettait tant de freiner d'éventuels concurrents que de se partager les parts de sièges non attribués aux petits partis en raison du seuil légal.

(34) Pour de plus amples développements sur cet accord, voy. H. VUYE et K. STANGHERLIN, « Vers une sixième réforme de l'État ? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002 », *C.D.P.K.*, 2002, pp. 266-268. Concernant la réforme électorale qui en découle, voy. P. BLAISE, J. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE et V. DE COOREBYTER, « Les réformes électorales sous la législature 1999-2003 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 1790-1791, 2003.

(35) L'argumentation selon laquelle l'agrandissement de la taille des circonscriptions rendait plus facile l'obtention de sièges pour les petits partis est erronée. Comme nous l'avons montré dans la première partie de ce chapitre et ainsi que le remarque fort justement Godfried Geudens, il ne faut pas omettre le fait que le mécanisme de l'apparementement était d'application lorsque les circonscriptions fédérales ne coïncidaient pas avec les provinces. Or, ce mécanisme tendait, déjà, à rendre l'obtention de sièges plus accessible par les plus petits partis ; voy. G. GEUDENS, « Waarom de kiesdrempel toch disproportioneel is », *Juristenkrant*, 2004, livre 88, pp. 2 et F. ONCLIN, « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5% », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 2041-2042, 2009, pp. 30-31.

(36) Sur cette réalité, voy. P. VERJANS, « Mutation des systèmes partisans et résultats électoraux. Proportion congrue et gouvernabilité », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (dir.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 50-51.

B. – *Conséquences électorales*

Depuis longtemps, et à la suite des travaux de Maurice Duverger, la question des effets des systèmes électoraux et des réformes électorales est abondamment étudiée (37). On distingue deux grands types d'effets : les effets mécaniques, d'une part, et les effets psychologiques, d'autre part. Les effets mécaniques traduisent la répartition des voix en sièges. Le calcul est purement mathématique. Les effets psychologiques, quant à eux, découlent des stratégies électorales des acteurs politiques, en raison d'une mesure électorale. Les acteurs concernés consistent tant dans les électeurs que dans les partis politiques. Si les effets mécaniques demeurent relativement faciles à mesurer, les effets psychologiques posent davantage de difficultés ; il est notamment difficile d'exclure les causes extérieures susceptibles de modifier les comportements électoraux.

La première question que nous posons, est celle de savoir quels ont été les effets mécaniques du seuil légal de 5% en Belgique. Avant toute chose, soulignons que le seuil légal n'est susceptible d'avoir un effet sur la dévolution des sièges que s'il est supérieur, dans une circonscription donnée, au seuil naturel (*effet potentiel*). Aux élections fédérales, l'effet potentiel du seuil de 5% demeure relativement limité puisqu'il n'est supérieur au seuil naturel théorique que dans deux circonscriptions seulement (38). L'effet potentiel du seuil de 5% est cependant plus important lors des élections régionales et communautaires. En effet, il apparaît que le seuil légal y dépasse plus souvent le seuil naturel que lors des élections fédérales (39). D'application à trois élections fédérales (2003, 2007, 2010) et à deux élections régionales et communautaires (2004, 2009) depuis son introduction, le seuil légal de 5% n'a eu des impacts mécaniques réels que limités. En effet, après calcul, nous observons que sur les cinq élections observées, seuls sept sièges ont été attribués différemment en raison du seuil légal de 5%.

Lors des élections fédérales de 2003, le parti écologiste AGALEV (aujourd'hui Groen!) et le parti nationaliste N-VA furent les deux seules

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

(38) La circonscription d'Anvers pour l'élection à la Chambre et le collège électoral néerlandais pour l'élection au Sénat. Ce nombre passe toutefois à quatre si l'on prend en considération le seuil naturel effectif (élections fédérales de 2010).

(39) Lors des élections régionales et communautaires de 2009, le seuil légal y a dépassé le seuil naturel effectif dans sept circonscriptions. Pour l'élection du Parlement flamand, il s'agit des circonscriptions d'Anvers, de Flandre orientale, de Flandre occidentale et de Brabant flamand. Pour l'élection du Parlement bruxellois, il s'agit des deux groupes linguistiques français et néerlandais. Et enfin, de la circonscription unique pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone.

victimes du seuil électoral de 5%. AGALEV a perdu toute représentation politique dans les deux Chambres fédérales, alors qu'en l'absence du seuil, le parti des Verts flamands aurait recueilli trois sièges (deux à la Chambre et un au Sénat) et, élément non négligeable, le financement public qui les accompagne (40). La N-VA a quant à elle conservé un élu à la Chambre, mais aurait dû en obtenir deux de plus (un à la Chambre et un au Sénat) si le seuil de 5% n'avait pas été adopté. Lors des élections régionales et communautaires de 2009, les deux seules victimes du seuil légal furent le parti d'extrême droite FN et le parti régionaliste bruxellois ProBruxsel, lesquels se présentaient dans le groupe linguistique francophone de la Région bruxelloise (41). Tous deux auraient dû décrocher un siège et ont été privés de toute représentation du fait de la présence du seuil légal de 5%.

L'objectif de lutte contre la fragmentation excessive des forces politiques, surtout flamandes, a été mis en avant dans le but de justifier l'introduction d'un seuil légal de 5%. Se pose dès lors la question de savoir quelle a été l'influence du seuil électoral de 5% sur la fragmentation du paysage politique. Avant toute chose, il convient de souligner que la notion de fragmentation ne se limite pas au nombre de listes en présence, mais dépend également de la dispersion des voix entre ces mêmes listes (42). Après calcul, la fragmentation en sièges s'avère en effet plus élevée dans les circonscriptions flamandes (0,814 à la Chambre lors des élections de 1999) que wallonnes (0,742 à la Chambre lors des élections de 1999). Après l'introduction du seuil légal de 5%, on aurait pu s'attendre à une diminution de la fragmentation des forces politiques, certains partis étant découragés de présenter une liste dans certaines circonscriptions et certains électeurs étant tentés de rediriger leur voix vers de plus gros partis afin d'éviter de voir leur vote devenir inutile. Cependant, si on a pu observer une légère diminution de la fragmentation en sièges à court terme, celle-ci a retrouvé son niveau initial dans plusieurs circonscriptions à plus long terme (43).

(40) M. HOOGHE, B. MADDENS et J. NOPPE, « Why parties adapt: Electoral reform, party finance and party strategy in Belgium », *Electoral Studies*, vol. 25, n° 2, 2006, pp. 351-368.

(41) Cette situation n'a rien d'étonnant puisque le seuil naturel théorique n'y était que de 1,39%, ce qui est nettement inférieur au seuil légal. L'effet potentiel du seuil légal y est donc élevé.

(42) Voy. Fr. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », *J.L.M.B.*, 2008, pp. 636-661; F. ONCLIN, « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5% », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°s 2041-2042, 2009; D. R. RAE, *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press, 1971.

(43) Dans les circonscriptions flamandes pour l'élection à la Chambre, la fragmentation en sièges a évolué comme suit: 0,755 (2003), 0,777 (2007) et 0,804 (2010). Dans les circonscriptions wallonnes, la fragmentation en sièges a évolué comme suit: 0,669 (2003), 0,714 (2007) et 0,694 (2010).

Nous pouvons donc relever que l'effet mécanique du seuil légal de 5 % est demeuré jusqu'à présent relativement limité. Ceci explique d'ailleurs pourquoi ledit seuil n'a pas sensiblement affecté le déficit de proportionnalité du système électoral belge qui reste faible. Toutefois, de tels résultats quantitatifs ne doivent pas occulter d'autres enjeux qui guident le combat pour l'obtention d'une représentation parlementaire. À ce titre, l'octroi d'un financement public peut constituer un tel enjeu. Ainsi, lors des élections fédérales de 2003, les partis victimes du seuil légal de 5 %, AGALEV et la N-VA, ont tous deux été privés des importants subsides de l'Autorité fédérale (44). Ce qui ajoute à la débâcle électorale une débâcle financière.

La seconde question que nous nous posons est celle de savoir quelle a été – et quelle est encore – l'influence de l'introduction du seuil électoral de 5 % sur le comportement des acteurs de la vie politique. Bien que l'effet psychologique d'une mesure électorale soit susceptible de toucher tant les élites politiques que les électeurs, nous limiterons notre analyse à la première catégorie.

L'instauration du seuil légal de 5 % étant venue rehausser, dans certaines circonscriptions, le nombre de voix nécessaires pour obtenir un siège, on peut s'attendre à observer une diminution du nombre moyen de listes par circonscription depuis l'introduction du seuil en question. Une corrélation existe en effet entre le nombre de listes présentes dans une circonscription et la hauteur du seuil électoral lors de la première dévolution des sièges : plus le seuil électoral d'une circonscription est bas, plus le nombre de listes déposées y est élevé. Après calcul, il s'avère que le nombre moyen de listes déposées a diminué dans toutes les circonscriptions depuis l'introduction du seuil électoral de 5 % (45). À y regarder de plus près, c'est essentiellement dans les circonscriptions où le seuil légal de 5 % est supérieur au seuil naturel que le nombre de listes a sensiblement diminué. On peut donc en inférer que le seuil légal de 5 % a découragé certains partis de présenter des listes dans certaines circonscriptions – ce qui contribue à limiter les effets mécaniques du seuil. Toutefois, on observe une augmentation du nombre de listes à plus long terme. Dès lors, si les stratégies initiées par les partis demeurent importantes à court terme, elles semblent s'estomper à plus long terme.

(44) La loi du 4 juillet 1989 relative la limitation et au financement public soumettait l'octroi de la dotation publique à un parti à la condition d'une représentation parlementaire dans les deux Chambres fédérales. Cette condition a été ramenée à la présence d'un élu dans une des deux Chambres au moins par la loi du 17 février 2005 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales.

(45) À une exception près.

L'introduction du seuil légal de 5% a également incité aux stratégies d'alliances entre différents partis, surtout flamands. En effet, à la suite de l'introduction du seuil, trois principaux cartels se sont constitués dans le paysage politique flamand. Le premier cartel à se former, en 2002, fut celui du « sp.a-Spirit », entre les socialistes flamands et l'aile gauche de l'ancienne Volksunie. Au plus bas dans les sondages, le petit parti Spirit n'a pas attendu d'affronter une première élection avant de s'allier avec un autre parti. Le cartel ne survivra cependant pas à son échec électoral lors des élections fédérales de 2007 et se séparera l'année suivante. Le second cartel à se constituer fut celui du « VLD-Vivant » en 2004. Après avoir affronté seul, et sans succès, les élections fédérales de 2003, l'aile flamande du petit parti Vivant a décidé de s'allier avec les libéraux flamands. Après le succès grandissant du cartel, les partis décident de fusionner pour former l'Open VLD. Enfin, le dernier cartel à avoir vu le jour fut le cartel « CD&V-N-VA ». Comme rappelé plus haut, le parti nationaliste flamand fut frappé de plein fouet par le seuil légal de 5% en n'obtenant qu'un seul siège lors des élections fédérales de 2003, perdant par là sa dotation publique. Cette débâcle poussa la N-VA à s'allier aux chrétiens-démocrates. Après un succès détonnant, la position extrême des nationalistes sur le plan communautaire eut raison du cartel qui se disloqua fin 2008.

Le phénomène de cartellisation explique, en partie seulement, la diminution du nombre moyen de listes électorales présentes par circonscription à la suite de l'introduction du seuil légal. Une fois de plus, les observations confirment la thèse selon laquelle les effets du seuil légal de 5%, quoiqu'intenses à court terme, se sont avérés plutôt limités à plus long terme.

CONCLUSIONS

Les mécanismes électoraux, et plus généralement les systèmes électoraux, ne sont pas neutres; ils emportent des conséquences électorales, parfois non négligeables. Les deux mécanismes étudiés dans le présent chapitre n'échappent pas à ce constat. Tous deux agissent sur la dynamique du système proportionnel et ont été mis en œuvre à des fins précises, entraînant des conséquences directes et indirectes. Si, dans certains cas, ces conséquences sont particulièrement remarquées, et peuvent peser lourdement sur les partis qui en font les frais et donc, dans une certaine mesure, pour leurs électeurs, l'analyse plus fine que nous avons esquissée dans ce chapitre montre que les effets de ces deux mécanismes demeurent limités dans le temps et dans l'espace. Au final,

les controverses que suscitent tant l'apparement que le seuil électoral illustrent parfaitement la recherche, au cœur de l'organisation de tout système électoral proportionnel, d'un équilibre entre le souhait d'une meilleure proportionnalité et la peur d'une trop grande fragmentation.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BLAISE, P., BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, J. et DE COOREBYTER, V., « Les réformes électorales sous la législature 1999-2003 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 1790-1791, 2003.
- BOUHON, Fr., « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », *J.L.M.B.*, 2008, pp. 636-661.
- BRENY, H. et BEAUFAYS, J., « Le rôle et la place de l'apparement dans les élections législatives belges à la lumière du calcul de la dévolution des sièges selon différents modes », *Res Publica*, vol. 15, n^o 2, 1973, pp. 205-219.
- BRENY, H., « L'apparement aux élections législatives. Théorie et pratique », *Res Publica*, vol. 24, n^o 1, 1982, pp. 165-194.
- GASSNER, M., *Représentations parlementaires. Méthodes mathématiques biproportionnelles de répartition des sièges*, coll. Statistique et mathématiques appliquées, Bruxelles-Paris, Éditions de l'Université de Bruxelles-Ellipses, 2000.
- GEUDENS, G., « Waaron de kiesdrempel toch disproportioneel is », *Juristenkrant*, 2004, livre 88, p. 2.
- HOOGHE, M., MADDENS, B. et NOPPE, J., « Why parties adapt: Electoral reform, party finance and party strategy in Belgium », *Electoral Studies*, vol. 25, n^o 2, 2006, pp. 351-368.
- ONCLIN, Fr., « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5% », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n^{os} 2041-2042, 2009, pp. 30-31.
- VANDER WEYDEN, P., « D'Hondt and alternative D'Hondt for two-tier list systems. The Belgian electoral system », *IPSoM-bulletin*, Louvain, Instituut voor Politieke Sociologie en Methodologie (IPSoM), 2000.
- VANDER WEYDEN, P., « Het Belgisch kiessysteem. De klassieke en alternatieve methode D'Hondt », *Res Publica*, vol. 43, n^o 4, 2001, pp. 595-616.
- VUYE, H. et STANGHERLIN, K., « Vers une sixième réforme de l'État? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002 », *C.D.P.K.*, 2002, pp. 263-282.