

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

par

Frédéric Bouhon

Professeur de droit à l'Université de Liège

Min Reuchamps

Professeur de science politique à l'UCLouvain

Quelques dimanches par décennie, les citoyennes et les citoyens sont invités à se rendre dans un bâtiment de leur commune, désigné sur leur carton de convocation, pour se choisir des représentants au sein du Parlement européen ou des principales assemblées politiques du Royaume : la Chambre des représentants, les Parlements de Communauté et de Région, les conseils provinciaux et communaux<sup>1</sup>.

L'acte pour lequel les citoyens sont convoqués est simple : en quelques traits de crayon rouge sur un bulletin de vote ou quelques mouvements de crayon optique sur un écran d'ordinateur, ils expriment leurs préférences politiques ; ils accordent leur voix aux partis et aux individus auxquels ils souhaitent confier la responsabilité de conduire la destinée de l'Union européenne, du Royaume, de leur Région, de leur Communauté, de leur province ou de leur commune. À l'abri des regards, caché derrière les panneaux et le rideau de l'isoloir, chacun prend quelques instants de son temps pour cocher la ou les cases qui correspondent aux candidats de son choix.

Quelques dimanches par décennie, de nombreux électeurs se croisent ainsi dans les maisons communales et les cours d'école. Les premiers venus, peu après l'aube, rentrent parfois chez eux chargés de viennoiseries qu'ils dégustent, le devoir électoral accompli ; d'autres restent un peu dans les couloirs environnant les salles de vote et prennent le

---

1. Dans certaines communes, les électeurs sont par ailleurs amenés à élire des conseillers de district ou des conseillers de C.P.A.S.

temps de bavarder avec le curé, leur avocat ou leur boucher, avant de reprendre leurs activités dominicales ; quelques-uns sont enthousiastes, d'autres traînent les pieds.

Le vote est un acte simple, répété régulièrement par une large majorité de celles et ceux qui sont soumis aux normes de droit élaborées par les élus ou les organes qui sont responsables devant eux. C'est un acte simple par lequel la population participe à l'exercice du pouvoir et devient – pour un temps certes bref – actrice de la démocratie.

Mais cet acte n'est simple que tant qu'il est envisagé isolément. En réalité, le vote n'est que l'acte le plus saillant – et le plus important – d'un processus complexe, le processus électoral, auquel est consacré le présent ouvrage. Entre l'ouverture de la campagne électorale et la nomination d'un nouvel exécutif constitué – dans un régime parlementaire comme celui qui est appliqué en Belgique – sur la base du résultat des élections s'écoule une période relativement longue, caractérisée par de fortes tensions politiques. Au cours de cette période, l'organisation des élections nécessite la mise en œuvre de très nombreuses règles juridiques, éparpillées dans divers textes constitutionnel, législatifs et réglementaires, et fait naître de nombreux phénomènes politiques qui contribuent à influencer le partage et l'exercice du pouvoir. Ce sont ces règles juridiques et ces phénomènes politiques qui sont l'objet d'étude du présent ouvrage collectif. Ses deux premières éditions, publiées respectivement en 2012 et 2018, demandaient une mise à jour, non seulement parce que le droit électoral a connu des évolutions sur plusieurs points, mais aussi parce que le paysage politique connaît – en Belgique comme dans bien d'autres démocraties – de sérieux bouleversements. On peut en outre considérer que le système électoral – en tant qu'aspect du système politique – est de plus en plus critiqué, voire contesté, dans un climat où s'affaiblit la confiance envers les institutions et celles et ceux qui y exercent des responsabilités. Paradoxalement, dans ce contexte, les élections à venir – notamment les scrutins du printemps et de l'automne 2024 – prennent encore davantage d'importance et apparaissent cruciales pour l'avenir du système politique, en particulier, et du pays, en général.

\*

L'étude des systèmes électoraux soulève des questions de divers ordres ; nous sommes donc convaincus que la réunion dans un seul volume des apports de plusieurs disciplines scientifiques est un bon moyen d'aborder le sujet. Au fil du livre se succèdent ainsi les contributions de près de cinquante politologues, juristes, historiens, sociologues

et géographes qui, seuls ou à plusieurs, présentent leurs réflexions sur un aspect des systèmes électoraux de la Belgique. Les vingt-cinq chapitres que compte l'ouvrage sont classés en cinq parties. La première d'entre elles vise à offrir une description globale du contexte dans lequel se déroulent les élections en Belgique et du système de démocratie représentative en général. La deuxième partie est consacrée à la détermination des acteurs des élections, c'est-à-dire des individus et des groupes qui jouent un rôle dans le processus électoral. Une perspective plus dynamique est développée dans la troisième partie qui porte sur la campagne électorale. La quatrième partie, quant à elle, concerne le mode et les modalités du scrutin et décrit l'ensemble des rouages des systèmes électoraux. Enfin, la cinquième et dernière partie est réservée au traitement de quelques questions post-électorales. Dans les lignes qui suivent, nous proposons d'exposer brièvement les thématiques des chapitres contenus dans chacune de ces parties.

La première partie – consacrée à la description de la démocratie représentative en Belgique – s'ouvre par le chapitre de H. Dumont relatif au *concept de démocratie représentative* (chapitre 1<sup>er</sup>). Cette contribution, qui se fonde notamment sur les travaux du Congrès national de Belgique, revient sur les fondements philosophiques, politiques et juridiques de la notion de représentation, qui est incontournable dans une réflexion sur les élections. V. Dujardin et M. Singelyn retracent ensuite *l'histoire du système électoral belge de 1830 à nos jours* (chapitre 2). Ce chapitre met en exergue les principales évolutions en ce qui concerne notamment l'extension du suffrage et l'évolution du mode de scrutin, jusqu'à la sixième réforme de l'État. Cette perspective historique est complétée par l'étude de G. Matagne et de P. Verjans qui décrivent *l'évolution des résultats électoraux et des systèmes partisans* (chapitre 3). Ces auteurs présentent les grandes tendances des résultats électoraux depuis la création de la Belgique et explorent parallèlement l'évolution des systèmes partisans qui est intrinsèquement liée à ces résultats. En offrant ainsi une synthèse de près de deux siècles d'élections en Belgique, ce chapitre situe les interactions entre résultats électoraux et partis politiques qui se trouvent en toile de fond tout au long de l'ouvrage. J. Velaers, quant à lui, offre une utile présentation générale du *cadre institutionnel des élections dans la Belgique actuelle* (chapitre 4). Cette étude permet non seulement d'apercevoir l'ensemble des institutions concernées par la thématique électorale mais aussi de dégager les principes généraux applicables en la matière. Elle prolonge également la réflexion de H. Dumont sur le concept de représentation dans le contexte institutionnel belge.

Dans la deuxième partie de l'ouvrage, des questions électorales plus spécifiques sont abordées afin de dresser un panorama des acteurs des systèmes électoraux et de leur rôle respectif. X. Miny et S. Vandenbosch y décrivent les *conditions d'électorat* (chapitre 5) et tracent ainsi les limites de la catégorie des détenteurs du droit de vote. Les auteurs passent en revue les principales questions contemporaines : le droit de vote des étrangers en Belgique, l'organisation du vote des Belges de l'étranger, l'abaissement de l'âge requis pour voter ou encore le droit de vote des individus condamnés pénalement. Cette étude est suivie par celle de N. Banneux et A. Ernoux qui examinent quant à eux les *conditions d'éligibilité* (chapitre 6). Dans un esprit de complémentarité avec le chapitre précédent, les auteurs explorent les règles qui déterminent les qualités que doivent posséder les candidats et mettent en exergue un certain nombre de questions qui font actuellement débat. Pour être officiellement candidats, les aspirants à un mandat politique doivent encore faire inscrire leur nom sur une liste électorale dûment déposée devant les autorités ; Fr. Bouhon, J. Dodeigne et A. Vandeleene analysent ensemble les principales règles de droit positif qui encadrent la *confection des listes électorales* ainsi que les pratiques des partis politiques en ce qui concerne la sélection des candidats (chapitre 7). Cette contribution, qui montre un des rôles les plus importants des formations politiques, est suivie par celle d'E. van Haute, consacrée à *l'émergence et à la disparition des partis* (chapitre 8). En partant de nombreux cas empiriques, cette étude vise à offrir une synthèse des raisons sous-jacentes à la création de nouveaux partis ainsi qu'à leur disparition du paysage politique. Enfin, la deuxième partie s'achève par un volet relatif à une catégorie particulière de partis : ceux qui, en raison de leur idéologie et/ou de leurs activités, sont considérés comme extrémistes. J. Jamin, J. Nossent et B. Biard présentent les mesures juridiques et politiques qui sont prises pour lutter contre le développement des *groupements liberticides* tout en assurant le *pluralisme politique* (chapitre 9).

La troisième partie du livre porte sur l'interaction de ces différents acteurs (électeurs, candidats et partis) dans le cadre de la campagne électorale. Afin de donner un aperçu du cadre matériel dans lequel se déroule la joute électorale, M. Verdussen présente une synthèse des règles de *financement de la campagne électorale* et, plus généralement, des partis politiques (chapitre 10). Q. Van Enis aborde ensuite un autre aspect crucial de la campagne électorale : celui de *l'accès aux médias* pendant cette période de préparation des élections (chapitre 11). La diffusion à grande échelle des idées politiques requiert notamment l'utilisation de ressources rares telles que les ondes radio et les fréquences de télévision dont l'accès est régi par des règles juridiques ;

de nouvelles questions – notamment juridiques – sont soulevées par le rôle considérable que jouent désormais Internet et les réseaux sociaux au cours de la campagne. Cette partie de l'ouvrage se poursuit avec un chapitre qui analyse la *campagne* au regard des *dépenses électorales* (chapitre 12). A. Humbert-Labeaumaz, J. Bottin et M. Reuchamps se chargent de répertorier les dépenses des partis et leur impact sur les votes. Enfin, R. Dassonneville et Fr. Bastien traitent de la question plus spécifique des sondages électoraux. Ceux-ci permettent d'obtenir une cartographie de l'opinion publique en temps – presque – réel. Les citoyens et les partis peuvent donc connaître les intentions de vote à quelques semaines ou quelques jours du scrutin. Ce chapitre étudie leur influence sur les partis, les médias et les électeurs et tentent, plus généralement, de décrypter les relations complexes entre *sondages* et *élections* (chapitre 13).

La quatrième partie touche au cœur des systèmes électoraux en étudiant l'ensemble des mécanismes techniques qui sont mis en œuvre pour procéder à l'élection de représentants. Elle s'ouvre par un chapitre de Fr. Bouhon qui analyse la question du *rythme électoral* (chapitre 14). L'auteur aborde la notion de fréquence raisonnable et passe en revue les différentes causes du déclenchement des élections en droit belge que sont l'arrivée au terme de la législature ou la dissolution de l'assemblée concernée. Il examine par ailleurs la question de l'éventuelle synchronisation de différentes échéances électorales, en particulier des élections législatives fédérales et fédérées. Le deuxième chapitre de cette partie de l'ouvrage est proposé par J.-Th. Debry et concerne l'expression proprement dite du vote et les modalités qui l'encadrent (chapitre 15). Il y est notamment question du lieu et du moment où le vote est organisé, de l'équipement de la salle et des différents intervenants du bureau de vote. Se rendre au local de vote, lorsque des élections sont organisées, est une obligation en Belgique. M. Reuchamps, D. Caluwaerts et Fr. Bouhon examinent les raisons historiques qui expliquent le *vote obligatoire*, les modalités juridiques qui l'accompagnent et ses conséquences politiques ; ils abordent aussi la question de son avenir (chapitre 16). K. Muylle consacre ensuite un chapitre au *mode de scrutin proportionnel* tel qu'il est appliqué à tous les niveaux électoraux en Belgique (chapitre 17). L'auteur rappelle les fondements philosophiques, juridiques et politiques de ce type de scrutin et examine ses implications concrètes. Dans le chapitre suivant, C. Niessen, Fr. Onclin et M. Reuchamps examinent deux modalités qui nuancent le fonctionnement du système proportionnel : les *seuils électoraux* et l'*apparentement* (chapitre 18). La réflexion sur le caractère proportionnel des élections en Belgique est, en outre, complétée par

l'étude d'A.-E. Bourgaux, T. Gaudin et J.-B. Pilet sur la case de tête et son éventuel effet dévolutif (chapitre 19). C'est l'occasion de se pencher davantage sur la répartition des sièges entre les candidats d'une même liste. Enfin, cette partie de l'ouvrage se conclut avec l'analyse de J.-B. Pilet qui cherche à *comprendre les dynamiques des réformes électorales* (chapitre 20). Ce chapitre analyse l'ingénierie électorale, c'est-à-dire les stratégies qui sous-tendent les changements ou non-changements du système électoral et de ses composantes.

La cinquième et dernière partie du livre propose l'étude de quelques questions post-électorales. Au lendemain des élections, le principal enjeu est la *formation d'un exécutif* sur la base des résultats électoraux (chapitre 21). R. Dandoy examine les quelques normes juridiques qui régissent la matière et explore les pratiques politiques, caractérisées par un mélange de traditions et d'innovations. Si la formation des exécutifs est la question qui retient généralement l'attention des médias, ce sont les membres des assemblées que les citoyens élisent. N. Bouteica, C. Devos, H. Reynaert, T. Valcke et B. Wauters dressent le portrait de ces élus. Dans une contribution intitulée *Le visage de l'État : un portrait des élus depuis 1945* (chapitre 22), ce groupe de politologues fait ressortir les grandes évolutions des caractéristiques sociodémographiques des représentants, en analysant l'impact des mesures introduites pour assurer une plus grande diversité telles que les quotas hommes-femmes. Cette étude examine plus généralement la transformation de la fonction de mandataire politique et notamment sa professionnalisation. La période qui suit une élection est aussi celle du *contentieux post-électoral* (chapitre 23). S. van Drooghenbroeck, M. Van der Hulst et P. D. G. Caboor proposent un examen critique de la procédure de vérification des pouvoirs par laquelle certaines assemblées disposent de la prérogative de trancher les éventuels litiges post-électoraux qui concernent leurs propres membres. Ils abordent également les cas où le contentieux est confié au Conseil d'État. Parmi les questions qui se posent notamment après les élections, on relève aussi celle de *l'incompatibilité* entre certains mandats (chapitre 24). M. El Berhoumi et C. Romainville dissèquent le droit positif afin d'établir plusieurs catégories d'incompatibilités et d'expliquer les effets des règles juridiques applicables. Enfin, le dernier chapitre de cette partie – et du livre – est consacré à la question de la *suppléance* (chapitre 25). G. Goedertier, T. De Pelsmaeker, P. D. G. Caboor et H. Mussely examinent les normes juridiques relatives au remplacement des élus qui, pour une raison ou une autre, n'exercent pas leur mandat politique ou l'abandonnent avant son terme.

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

Après la conclusion générale de J.-Cl. Scholsem, avec la collaboration de Fr. Bouhon et de M. Reuchamps, qui vise à prendre un certain recul sur l'ensemble de l'ouvrage et à mettre en exergue les questions les plus saillantes que pose l'étude des systèmes électoraux de la Belgique, le livre se clôt par quatre annexes. La première d'entre elles, réalisée par Fr. Bouhon, fait l'inventaire des dates des élections, à tous les niveaux, depuis 1830. La deuxième annexe, conçue par J. Dodeigne et M. Binard, contient plusieurs cartes géographiques qui montrent l'évolution du tracé des circonscriptions électorales depuis 1830. J. Dodeigne et H. Renard présentent ensuite, dans la troisième annexe, une série de tableaux qui reprennent les résultats électoraux depuis 1847. Enfin, en guise de quatrième et dernière annexe, A. Hino propose un schéma qui montre l'évolution historique des partis politiques en Belgique depuis leur création au XIX<sup>e</sup> siècle.

