

SOMMAIRE

	PAGES
Introduction générale , par Frédéric BOUHON et Min REUCHAMPS.	13
 PREMIÈRE PARTIE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE EN BELGIQUE	
CHAPITRE 1 ^{er} . – Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 , par Hugues DUMONT	29
CHAPITRE 2. – Histoire du système électoral belge , par Vincent DUJARDIN et Maïté SINGELYN	63
CHAPITRE 3. – Évolution des résultats électoraux et systèmes partisans de 1830 à nos jours , par Geoffroy MATAGNE et Pierre VERJANS	85
CHAPITRE 4. – Le cadre institutionnel des élections dans la Belgique actuelle, à la lumière du principe de représentation , par Jan VELAERS	111
CHAPITRE 5. – Réflexions rétrospectives sur le sort d'une circons- cription bientôt scindée , par Christian BEHRENDT	139
 DEUXIÈME PARTIE LES ACTEURS DES ÉLECTIONS	
CHAPITRE 6. – Les conditions d'électorat , par Hélène ORBAN	155
CHAPITRE 7. – Les conditions d'éligibilité , par Nicolas BANNEUX	173

	PAGES
CHAPITRE 8. – La confection des listes : règles juridiques et pratiques politiques , par Frédéric BOUHON, Min REUCHAMPS et Jérémy DODEIGNE.	189
CHAPITRE 9. – Émergence et disparition des partis , par Émilie VAN HAUTE	209
CHAPITRE 10. – Radicalismes et extrémismes de droite , par Jérôme JAMIN	225
 TROISIÈME PARTIE 	
LA CAMPAGNE ÉLECTORALE	243
CHAPITRE 11. – Le financement des campagnes électorales , par Marc VERDUSSEN	245
CHAPITRE 12. – L'accès aux médias pendant la période électorale , par Aurélien VANDEBURIE	259
CHAPITRE 13. – Sondages et élections , par Frédérick BASTIEN	275
CHAPITRE 14. – L'impact d'une campagne électorale sur le vote : mise en perspective et études de cas , par Régis DANDOY, Geoffroy MATAGNE et Caroline VAN WYNSBERGHE	291
 QUATRIÈME PARTIE 	
LE SCRUTIN ET SES MODALITÉS	305
CHAPITRE 15. – Le mode de scrutin , par Koen MUYLLE	307
CHAPITRE 16. – Apparement et seuil électoral , par Min REUCHAMPS et François ONCLIN	331
CHAPITRE 17. – La circonscription électorale fédérale , par Dave SINARDET, Jérémy DODEIGNE et Min REUCHAMPS	347
CHAPITRE 18. – Le vote , par Jean-Thierry DEBRY	367
CHAPITRE 19. – Le vote obligatoire , par Min REUCHAMPS, Didier CALUWAERTS et Frédéric BOUHON	383

	PAGES
CHAPITRE 20. – La fréquence des élections , par Frédéric BOUHON . . .	401
CHAPITRE 21. – Comprendre les dynamiques des réformes électorales , par Jean-Benoît PILET	419
CINQUIÈME PARTIE	
LES QUESTIONS POST-ÉLECTORALES	
CHAPITRE 22. – Résultats des élections et formation des exécutifs , par Régis DANDOY	439
CHAPITRE 23. – Le visage de l'État: un portrait des élus depuis 1945 , par Carl DEVOS, Herwig REYNAERT, Tony VALCKE et Hilde VAN LIEFFERINGE	459
CHAPITRE 24. – Le contentieux post-électoral , par Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marc VAN DER HULST	481
CHAPITRE 25. – La suppléance , par Geert GOEDERTIER et Tom DE PELSMAEKER	499
CONCLUSION GÉNÉRALE	
Conclusion , par Jean-Claude SCHOLSEM	521
ANNEXES	
ANNEXE N° 1. – Les dates des élections depuis 1830 , par Frédéric BOUHON	535
ANNEXE N° 2. – Les résultats électoraux depuis 1847 , par Hugues RENARD et Jérémy DODEIGNE	545
ANNEXE N° 3. – Les circonscriptions électorales depuis 1830 , par Jérémy DODEIGNE et Marc BINARD	569
Index	589
Notices biographiques des auteurs	595

LISTE DES ABRÉVIATIONS

A. & M.	Auteurs et médias
A.G.	Assemblée générale
Ann. parl.	Annales parlementaires
A.P.	Administration Publique
A.P.T.	Administration Publique – Trimestriel
A.R.	Arrêté royal
Art.	Article
BHV	Bruxelles-Hal-Vilvorde (circonscription ou arrondissement de)
B.M.G.N.	Low Countries Historical Review
Bull. off.	Bulletin officiel
C.A.	Cour d'arbitrage
Cah. Const.	Les Cahiers Constitutionnels
Cass.	Cour de cassation
CEVIPOL	Centre d'étude de la vie politique
C.C.	Cour constitutionnelle
C.D.P.K.	Chroniques de Droit Public – Publiekrechtelijke Kronieken
C.E.	Conseil d'État
C.E.C.B.	Code électoral communal bruxellois
C.E.D.H.	Cour européenne des droits de l'homme
C.E.F.	Circonscription électorale fédérale
C. élect.	Code électoral
Civ.	Tribunal civil
C.R.I.	Compte rendu intégral
C.R.I.C.	Compte rendu intégral. Séance publique de Commission
Circ. Min. R.W.	Circulaire ministérielle de la Région wallonne
C.J.C.E.	Cour de justice des Communautés européennes
C.J.U.E.	Cour de justice de l'Union européenne
Comm. E.D.H.	Commission européenne des droits de l'homme
Coll.	Collection
C.P.A.S.	Centre public d'action sociale
CRISP	Centre de recherche et d'information socio-politique
C.R.W.	Conseil de la Région wallonne
CWADEL	Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation
Ch. repr.	Chambre des représentants
Const.	Constitution
C.R.	Chambres réunies

Décr.	Décret
dir.	Sous la direction de
Doc. parl.	Documents parlementaires
E.C.P.R.	European Consortium for Political Research
éd.	éditeur
fasc.	fascicule
J. Falc.	Jura Falconis
J.L.M.B.	Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles
Journ. Proc.	Journal des procès
J.T.	Journal des Tribunaux
L.E.C.	Loi électorale communale
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.O.R.I.	Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980
L.S.Bxl	Loi spéciale sur les institutions bruxelloises du 12 janvier 1989
L.S.R.I.	Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980
n.d.	Données non disponibles
M.B.	Moniteur belge
<i>op. cit.</i>	opus citatum
Pas.	Pasicrisie
P.U.F.	Presses universitaires de France
R B-C	Région de Bruxelles-Capitale
R.B.D.C.	Revue belge de droit constitutionnel
R. Cass.	Recente arresten van het Hof van Cassatie
R.C.J.B.	Revue critique de jurisprudence belge
R.C.S.	Recueil de la Cour suprême du Canada
Rec.	Recueil
Rec. L. et A.R.	Recueil des lois et arrêtés royaux
Réf.	Référé
Rev. dr. comm.	Revue de droit communal
Rev. dr. ULB	Revue de droit de l'Université libre de Bruxelles
Rev. trim. D.H.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
Rgt Ch.	Règlement de la Chambre des représentants
Rgt Sén.	Règlement du Sénat
R.I.E.J.	Revue Internationale d'Études Juridiques
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen
R.W.	Rechtskundig Weekblad
T.B.P.	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht
T.F.U.E.	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
U.E.	Union européenne
v°	Verbo

LISTE DES PARTIS POLITIQUES

AGALEV	Anders Gaan Leven
Anc. Comb.	Anciens Combattants
BSP	Belgische Socialistische Partij
BWP	Belgische Werkliedenpartij
Cart. Lib-Soc	Cartel Libéral-Socialiste
Cath. Diss.	Catholiques Dissidents
Cath. Nat.	Catholiques Nationalistes
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
cdH	Centre Démocrate Humaniste
CSP	Christlich-soziale Partei (aile germanophone du PSC)
CVP (Daens)	Christene Volkspartij
CVP	Christelijke Volkspartij
CVV	Christelijke Vlaamse Volksunie
Ecolo	Écologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales
FDF	Front Démocratique des Francophones (depuis 2010, Fédéralistes Démocrates Francophones)
FN	Front National
ID (21)	Integrale Democratie et Ideeën voor de 21 ^{ste} eeuw
KP	Katholieke Partij
KPB	Kommunistische Partei Belgiens
KVV	Katholieke Vlaamse Volkspartij
LDD	Lijst DeDecker (devenu Libertair, Direct, Democratisch depuis janvier 2011)
LP	Liberale Partij
MCC	Mouvement des Citoyens pour le Changement
MR	Mouvement Réformateur
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OpenVLD	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
PAB-AE	Partei der Arbeiter Belgiens – Antifaschistische Einheit
PC	Parti Catholique
PCB	Parti Communiste de Belgique
PDB	Partei der Deutschsprachigen
PPF	Partei für Freiheit und Fortschritt (aile germanophone du PRL)
PJU	Alliance entre PDB, Juropa et Unabhängige
PL	Parti Libéral
PLDP	Parti Libéral Démocrate et Pluraliste
PLP	Parti de la Liberté et du Progrès

POB	Parti Ouvrier Belge
PP	Parti Populaire
PPC	Parti Populaire Chrétien
PPW	Parti Populaire Wallon
PRL	Parti Réformateur Libéral
PRLW	Parti de Réformes et de la Liberté en Wallonie
PS	Parti Socialiste
PSB	Parti Socialiste Belge
PSC	Parti Social Chrétien
PSI	Parti Social Indépendant
PVV	Partij voor Vrijheid en Vooruitgang
PWT	Parti Wallon des Travailleurs
RAD	Respect voor Arbeid en Democratie
Rass. Nat.	Rassemblement National
Ren. Nat.	Renaissance Nationale
ROSSEM	Radicale Omvormers en Sociale Strijders voor een Eerlijker Maatschappij (Parti éponyme créé par Jean-Pierre Van Rossem)
RSCL	Rassemblement Social Chrétien de la Liberté
RW	Rassemblement Wallon
S.P.	Sozialistische Partei (aile germanophone du PS pour les élections à la Communauté germanophone)
SEP	Solidarität und Mitbestimmung
SP	Socialistische Partij
sp.a	Socialistische Partij Anders
Spirit	Sociaal, Progressief, Internationaal, Regionalistisch, Integraal-democratisch en Toekomstgericht
UDB	Union Démocratique Belge
UDRT	Union Démocratique pour le Respect du Travail
VB	Vlaams Blok (depuis 2004, Vlaams Belang)
VDB	Liste Paul Vanden Boeynants
VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten
VNV	Vlaams Nationaal Verbond
VU	Volksunie

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PAR

FRÉDÉRIC BOUHON

ASSISTANT ET MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

MIN REUCHAMPS

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

«Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi»(1). Quelques dimanches par décennie, 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, le Sénat, les Parlements de Communauté et de Région, les conseils provinciaux et communaux (2).

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 leur préférence politique; ils accordent leur voix aux partis et aux individus à qui ils souhaitent confier la responsabilité de conduire la destinée 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, chaque citoyen prend quelques instants de son temps pour cocher la ou les cases qui correspondent aux candidats de son choix.

(1) Art. 62, al. 3, de la Constitution.

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

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 chez eux chargés de croissants et de petits pains au chocolat qu'ils dégustent, le devoir électoral accompli ; d'autres restent un peu dans les couloirs environnant les salles de vote et prennent le 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 ; enfin, les derniers arrivés se hâtent de rentrer chez eux pour l'heure de l'apéritif pendant lequel ils livrent leurs pronostics quant aux résultats des élections, attendus pour la fin d'après-midi ou la soirée.

Le vote est un acte simple, répété régulièrement par une large majorité de ceux à qui s'adressent les normes de droit élaborées par les élus ou les organes qui sont responsables devant eux. C'est un acte simple par lequel les citoyens participent à l'exercice du pouvoir et deviennent – pour un temps certes bref – des acteurs 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. Entre l'ouverture de la campagne électorale et la nomination d'un nouvel exécutif constitué 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, souvent techniques, et fait naître de nombreux phénomènes politiques qui contribuent à influencer l'exercice du pouvoir.

L'ambition du présent ouvrage est d'offrir une vision globale de ces règles juridiques et de ces phénomènes politiques grâce aux analyses croisées de juristes et de politologues, mais aussi d'historiens, de sociologues, de philosophes et de géographes. À notre estime, seule la combinaison des savoirs et des méthodes de ces spécialistes de disciplines différentes peut assurer une description complète et réaliste du fonctionnement des systèmes électoraux de la Belgique. À chaque étape du processus électoral, les questions politiques et juridiques sont imbriquées, de sorte que l'interdisciplinarité peut éclairer utilement leur étude. Pour montrer l'intérêt de cette approche, nous nous limiterons à deux illustrations : la première portera sur la division du territoire en circonscriptions et la répartition des sièges tandis que la seconde concernera le secret du vote.

Si le vote a lieu à la commune pour permettre à chaque citoyen d'exercer son droit de vote à proximité de son domicile, les assemblées qui sont élues – sauf les conseils communaux – ont une compétence territoriale qui dépasse largement le territoire communal. L'une des premières questions qui se posent à l'autorité qui établit un système électoral consiste donc à déterminer la base géographique sur laquelle sont organisées les élections. À cet égard, une première possibilité consiste à décider que tous les électeurs établis sur le territoire pour lequel l'assemblée à élire est compétente forment un collège électoral unique et choisissent ensemble *tous* les membres de ladite assemblée. C'est précisément ce que le droit belge prévoit pour les élections communales : tous les électeurs d'une même commune participent au choix de l'ensemble des membres du conseil ; en d'autres mots, le territoire de chaque commune constitue la circonscription unique utilisée pour l'élection de son conseil. Le même principe est retenu pour les élections du Parlement de la Communauté germanophone, dont les 25 membres sont élus par l'ensemble des électeurs domiciliés dans la région de langue allemande (3).

En revanche, pour toutes les autres élections, c'est une formule différente qui est retenue : les électeurs sont répartis en plusieurs groupes – plusieurs collèges électoraux – et chacun de ces groupes est invité à élire une *partie* des membres de l'assemblée concernée. Ainsi, pour la Chambre des représentants, le territoire belge est divisé en onze circonscriptions entre lesquelles les 150 sièges de députés sont répartis (4) ; les électeurs domiciliés dans chaque circonscription forment un collège électoral distinct des autres et élisent séparément le nombre de députés qui est attribué à leur circonscription (5). Il en va de même pour le Parlement wallon, dont les membres sont élus dans treize circonscriptions (6), et pour le Parlement flamand, dont les sièges sont répartis entre cinq circonscriptions qui correspondent aux cinq provinces flamandes (7).

(3) Voy. l'art. 11, § 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone.

(4) Voy. l'annexe visée à l'art. 87 C. élect. En ce qui concerne la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, voy. *infra*, le chapitre 5.

(5) Quant au Sénat, seuls 40 de ses membres sont élus directement, par deux collèges électoraux – un néerlandais et un français – qui sont répartis entre trois circonscriptions (art. 87*bis* C. élect.). L'accord sur la 6^e réforme de l'État prévoit cependant de modifier la composition de la chambre haute et d'en faire une assemblée dont tous les membres seraient indirectement élus.

(6) Voy. l'annexe visée à l'art. 5 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (*M.B.*, 20 juillet).

(7) Voy. l'annexe du décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes (*M.B.*, 17 octobre). Sur 124 membres du Parlement flamand, 118 sont élus dans les cinq circonscriptions flamandes ; par ailleurs, 6 membres sont élus par les électeurs domiciliés dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui n'ont pas émis de suffrage en faveur d'une liste de candidats appartenant au groupe linguistique français à l'occasion de l'élection des membres du Parlement

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale occupe une place particulière dans notre schéma : ses 89 membres sont certes élus au sein d'une seule circonscription (formée par la région bilingue de Bruxelles-Capitale), mais les sièges sont répartis entre deux collèges électoraux distincts, organisés sur une base linguistique (8). Les membres des conseils provinciaux sont quant à eux répartis entre les différents districts qui composent chaque province (9). Enfin, les membres du contingent belge du Parlement européen sont élus par trois collèges électoraux répartis entre quatre circonscriptions électorales (10).

Si nous évoquons dans notre introduction générale la question technique du découpage du territoire en circonscriptions et de la répartition des électeurs en collèges, c'est parce qu'elle démontre l'intérêt de conjuguer les raisonnements juridiques avec les réflexions de la science politique. Diviser le territoire et constituer des groupes d'électeurs sont des actes éminemment politiques : ils impliquent une répartition du pouvoir et supposent un choix parmi de nombreuses possibilités. Préférera-t-on tracer de larges circonscriptions et attribuer à chacune d'elles un nombre relativement élevé de sièges ou fragmenter le territoire en petites circonscriptions dans lesquelles ne seront élus que quelques membres de l'assemblée, voire un seul député ? Le nombre d'élus par circonscription constitue-t-il en soi une donnée fondamentale du système électoral ou admettra-t-on qu'il varie d'une circonscription à l'autre en fonction des données démographiques ? Et quelles que soient les réponses apportées aux questions précédentes, établira-t-on le tracé des circonscriptions sur la base des limites d'autres subdivisions administratives (communes, cantons, arrondissements, provinces, etc.) ou emploiera-t-on à cette fin d'autres critères ? Les réponses à ces questions ont des effets majeurs sur le système politique : d'un point de vue collectif, elles contribuent à déterminer la composition de l'assemblée ; d'un point de vue individuel, elles conditionnent l'ampleur de l'influence qu'exerce chaque électeur

de Bruxelles-Capitale. Voy. les art. 24, § 1^{er}, et 30, § 1^{er}, L.S.R.I. ainsi que l'art. 14, al. 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

(8) 72 sièges sont réservés aux listes de candidats du groupe linguistique français et 17 sièges sont réservés aux listes de candidats du groupe linguistique néerlandais (voy. l'art. 20, § 2, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises).

(9) Voy. l'art. L2212-6 CWADEL pour les élections provinciales wallonnes et l'art. 6 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 pour les élections provinciales flamandes.

(10) L'art. 9 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen établit quatre circonscriptions : la circonscription électorale flamande, la circonscription électorale wallonne, la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la circonscription électorale germanophone. L'art. 10 de la même loi établit trois collèges électoraux : le collège français, le collège néerlandais et le collège germanophone ; il prévoit par ailleurs que les électeurs domiciliés dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde peuvent choisir entre le collège français et le collège néerlandais. En vertu de l'accord sur la 6^e réforme de l'État, la circonscription de BHV devrait être réduite au territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

sur le choix des représentants. Par ailleurs, le découpage électoral peut être utilisé par ceux qui détiennent le pouvoir pour s'assurer des avantages futurs : en traçant des circonscriptions dans lesquelles une majorité d'électeurs est acquise à leur parti ou en noyant les électeurs d'un parti adverse dans la masse des leurs, les gouvernants peuvent tenter de pérenniser leur position.

À cet ensemble de questions politiquement sensibles, deux types de solution juridique sont envisageables. Le droit peut, premièrement, laisser aux autorités le soin d'adapter le découpage électoral aussi souvent qu'elles l'estiment nécessaire ou opportun. Mais le droit peut aussi, deuxièmement, organiser un *système* de répartition des sièges et prévoir que la distribution sera régulièrement et automatiquement adaptée selon des règles générales, pour tenir compte en particulier des évolutions démographiques. On a certes affaire, dans tous les cas, à des normes juridiques ; cependant, alors que dans la première hypothèse, celles-ci ne règlent que la situation actuelle et sont à la merci du gouvernement du jour, elles restreignent, dans le second cas, la marge de manœuvre des gouvernants en limitant leur rôle à l'exécution de règles générales et fondent un système qui a vocation à durer. Dans cette dernière configuration, le rôle du droit est plus important puisqu'il rend prévisible l'évolution de la répartition géographique des sièges et soustrait – au moins partiellement – les adaptations de cette répartition aux caprices des autorités politiques.

Alors que de nombreux États – dont la Belgique – ont appliqué le premier modèle pendant une longue partie de leur histoire, l'après-guerre est caractérisé par le développement du second. Ainsi, la République fédérale d'Allemagne a mis en place des normes juridiques de plus en plus exigeantes pour encadrer la modification du tracé des 299 circonscriptions uninominales qui composent le territoire. Ces règles obligent le gouvernement à maintenir une division du territoire national en circonscriptions qui permet de concilier deux objectifs : d'une part, environ le même nombre de citoyens doivent être établis sur le territoire de chaque circonscription, d'autre part, les divisions administratives préexistantes doivent servir de référence au découpage électoral et l'autorité ne peut donc pas moduler la carte à sa guise (un arrondissement ou une ville-arrondissement ne peut en principe être partagé entre plusieurs circonscriptions) (11). Dans la même veine, le droit britannique a développé, à partir de 1944, un système d'adaptation du tracé de ses

(11) Voy. les §§ 1^{er} à 6 de la *Bundeswahlgesetz*.

circonscriptions que le *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* vient encore de renforcer.

La Belgique ne connaît pas les mêmes difficultés que l'Allemagne ou le Royaume-Uni : alors que, dans ces deux pays, le territoire est divisé en circonscriptions uninominales pour permettre au système électoral majoritaire de fonctionner, le système proportionnel mis en œuvre en Belgique n'exige pas que toutes les circonscriptions comptent le même nombre de députés à élire pour autant que plusieurs sièges soient accordés à chacune d'entre elles. Dès lors, les autorités belges peuvent mettre en œuvre une solution plus simple : plutôt que de modifier les limites des circonscriptions électorales, elles peuvent faire varier le nombre de membres qui sont élus dans chacune d'elles. Cependant, ce type d'opération pose lui aussi un certain nombre de questions ; ainsi peut-on se demander sur la base de quel critère démographique la distribution des sièges doit être réalisée (le nombre d'électeurs, d'habitants, de citoyens ?), à quelle fréquence il convient d'opérer une adaptation de la répartition des sièges, ou encore, dans le cadre du système fédéral belge, si des mesures particulières doivent être prises pour assurer la représentation de chaque Communauté. Toutes ces questions, et bien d'autres, ont fait l'objet de débats parlementaires récurrents au cours du XIX^e et d'une grande partie du XX^e siècle (12), parce que la procédure d'adaptation de la distribution des sièges n'était pas organisée par des règles formelles. Ce n'est que la révision de l'article 63 de la Constitution (autrefois article 49 de la Constitution) qui permet, à partir de 1971, de soumettre l'adaptation de la distribution des sièges à une procédure indiscutable et automatique qui retire tout pouvoir au législateur (13) et confie un rôle de pure exécution au Roi. Désormais, une nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions du Royaume doit être réalisée tous les dix ans en proportion du nombre d'habitants de chaque circonscription et en application de la méthode dite « des plus grands restes ». Des dispositions similaires à l'article 63 de la Constitution ont par ailleurs été adoptées

(12) À titre exemplatif, nous renvoyons aux documents parlementaires suivants : *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 8 mars 1847 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1865-1866, n° 105 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1898-1899, n° 297, pp. 18-21 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1911-1912, n° 104 ; *Ann. parl.*, Sénat, 13 octobre 1921 ; *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 1^{er} avril 1936 ; *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 6 avril 1936 ; *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 26 avril 1949 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1948-1949, n° 401 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1963-1964, n° 691-6 ; *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 19 mai 1971, p. 15, 1^{re} colonne.

(13) En vertu de l'art. 63, § 4, de la Constitution, le législateur demeure compétent pour établir les limites des circonscriptions, mais il ne possède désormais plus aucun pouvoir pour opérer la répartition des sièges entre ces circonscriptions.

pour soumettre au même régime les opérations de redistribution géographique des sièges des autres assemblées du pays (14).

Le vote a lieu à la commune, c'est une réalité assez simple qui est ressentie par chaque électeur; mais la nécessité d'organiser géographiquement les élections ouvre – nous venons de le voir – bien d'autres questions politiques hautement sensibles qu'il est souhaitable que le droit règle de manière systématique (15).

*

Quelques dimanches par décennie, écrivions-nous, les électeurs posent un acte simple – le vote – qui s'inscrit dans un processus juridico-politique complexe dont nous venons de décrire un aspect, à titre illustratif. Mais, à bien y penser, même envisagé isolément, le vote est-il un acte si simple?

Il suffit de s'intéresser à un aspect particulier du vote pour s'apercevoir à nouveau de l'apport de l'approche interdisciplinaire. Le vote est secret, ainsi que le prévoient la Constitution et toutes les lois électorales applicables en Belgique. Au début du XXI^e siècle, cette règle sonne comme une évidence élémentaire: chaque électeur doit pouvoir exprimer sa volonté politique sans être soumis au contrôle et au jugement de ses pairs. Toutefois, il est souvent déraisonnable de considérer hâtivement une règle juridique comme allant de soi et il ne nous semble pas inutile de réfléchir au sens du caractère secret du vote. Ceci au moins pour deux raisons: d'une part, le vote n'a pas toujours été secret et des arguments sérieux à son encontre étaient jadis soutenus par de brillants auteurs; d'autre part, l'adaptation des pratiques de vote aux évolutions technologiques peut avoir des répercussions sur la réalité du secret du vote.

Un voyage d'un siècle et demi en arrière dans le temps nous confronte opportunément avec l'opinion d'un des plus grands penseurs politiques. Selon John Stuart Mill, on ne peut pas « soutenir raisonnablement, qu'il n'y a aucun cas imaginable où le vote secret soit préférable au vote public. Mais [...] dans les affaires d'un caractère politique, ces cas sont l'exception et non la règle » (16). Le point de vue du philosophe britannique

(14) Voy. l'art. 26, § 4 L.S.R.I. (pour le Parlement wallon et le Parlement flamand); l'art. L2212-6 CWADEL (pour les élections provinciales wallonnes) et l'art. 6 du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 (pour les élections provinciales flamandes).

(15) L'annexe n° 3 du présent ouvrage revient en détail sur l'importante question de la division du territoire en circonscriptions pour les différents niveaux électoraux et propose une série de cartes géographiques qui montrent l'évolution, au cours de l'histoire belge, des limites de ces circonscriptions.

(16) J. S. MILL, *Le gouvernement représentatif*, 2^e éd., Paris, Guillaumin, 1865, p. 225.

était lié à sa perception de la nature du vote : à ses yeux, le suffrage n'est pas un droit, mais l'exercice d'une fonction publique par lequel l'électeur dispose d'un « pouvoir sur autrui » (17). Considérer le suffrage comme un droit aurait été trop dangereux, car si le suffrage « appartient au votant pour lui-même, comment le blâmer parce qu'il le vend ou parce qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une personne à laquelle il veut plaire pour quelque motif intéressé ? » (18). Or, pour Mill, organiser un vote secret donne l'impression à l'électeur qu'il est libéré de son devoir public et qu'il peut laisser son vote à son propre caprice. Au contraire, la seule manière de le pousser à agir « dans l'intérêt du public et de voter selon son jugement le plus éclairé » (19), c'est d'organiser le vote de sorte qu'il soit soumis à la « critique du public » (20). L'auteur est pourtant loin d'être naïf : il est conscient que le vote en public permet aux individus les plus puissants de contrôler le comportement électoral de ceux qui dépendent d'eux, socialement ou professionnellement, et offre donc aux premiers un instrument de contrainte sur les seconds. Cependant, John Stuart Mill estime qu'à l'époque où il écrit, ces manœuvres critiquables sont de moins en moins fréquentes grâce aux évolutions du droit électoral et que les avantages du vote public sont plus importants que ses inconvénients.

Notre objet n'est certainement pas de plaider contre le secret du vote, qui constitue à notre estime la meilleure protection contre les pressions de toutes sortes qui sont susceptibles d'être exercées contre les électeurs. Le secret est le moyen le plus simple et le plus efficace de permettre à chaque électeur de voter sincèrement, selon ses convictions. Mais nous ne pouvons soutenir cette affirmation que parce que nous considérons aujourd'hui, contrairement à Mill, qu'il est opportun que chaque électeur puisse exprimer son opinion politique individuellement, voire égoïstement, sans devoir rendre des comptes à ses concitoyens. Lorsqu'on discute du caractère secret du vote, on ne parle donc pas seulement d'une modalité technique de l'élection, mais on débat plus largement de la portée que l'on veut donner au concept de démocratie.

Dans l'esprit du penseur britannique, chaque électeur est un élément du corps électoral et doit agir comme tel, comme la partie d'un tout. Son attitude doit être dirigée exclusivement par l'intérêt général et il faut qu'on puisse juger s'il ne s'éloigne pas de cet objectif. Le vote public permet aux électeurs de se contrôler mutuellement – et ce contrôle de

(17) *Ibid.*, p. 227.

(18) *Ibid.*, p. 227.

(19) *Ibid.*, p. 229.

(20) *Ibid.*, p. 229.

tous sur tous doit être distingué des pressions individuelles, guidées par des intérêts privés, qui elles sont critiquables. Le cadre de pensée actuel est certainement différent : on espère toujours que l'électeur prend en considération l'intérêt de l'ensemble de la communauté quand il exprime sa voix (le vote reste un acte de nature publique, même s'il n'est plus exprimé publiquement), mais il semble qu'on admette plus facilement que chacun puisse se faire sa propre conception de ce qu'est l'intérêt général. Dès lors, l'argument de John Stuart Mill perd toute sa force : à quoi bon chercher à contrôler le comportement des électeurs si l'on ne dispose pas de norme à l'aune de laquelle exercer ce contrôle ? L'intérêt du vote public disparaît et seul demeure son inconvénient – le risque de pressions individuelles – qu'il convient de combattre par l'instauration et le maintien du vote secret (21).

Au début du XXI^e siècle, le principe selon lequel le vote doit être secret est unanimement admis en Belgique comme dans les autres États démocratiques. Cela ne signifie cependant pas que le dispositif pratique selon lequel le vote est organisé soit insusceptible de critiques à cet égard. L'utilisation de nouvelles technologies, en particulier, engendre certaines doutes quant au caractère confidentiel du suffrage. La mise en œuvre d'un système de vote électronique dans un grand nombre de bureaux de vote du pays a ainsi perturbé les habitudes et soulevé des questions quant au traitement des données électorales. Par ailleurs, à l'heure où le réseau Internet est au centre de l'activité humaine, l'idée de permettre le vote par le biais de ce moyen peut paraître souhaitable : si des opérations aussi confidentielles et sensibles que la déclaration fiscale peuvent être réalisées par le biais d'Internet, pourquoi les citoyens ne pourraient-ils pas également voter à l'aide d'un ordinateur connecté à la toile ? Sans même aborder ici la problématique de la fiabilité de la technologie et de sa capacité à résister aux assauts des flibustiers du net, il convient de noter que la possibilité de voter par Internet généraliserait l'inconvénient de toute modalité de vote à distance ; c'est que, hors du bureau de vote, l'isoloir est facultatif (22). Si une telle mesure était instaurée, l'électeur pourrait certes décider d'exercer son droit de vote à l'abri

(21) On trouve un autre argument dans l'œuvre de Mill : ce dernier estimait que le caractère public du scrutin devait être conservé en tout cas tant que toute la population ne disposait pas du suffrage, et ce, pour permettre à ceux qui n'étaient pas inclus dans l'électorat d'exercer un contrôle. En quelque sorte, l'électorat, conçu comme un organe, était lui-même responsable de ses choix devant l'ensemble de la population. *Ibid.*, pp. 234 et s.

(22) « Though most previous studies have focused on the technical vulnerabilities associated with the transmission and tabulation of votes cast through remote processes, we conclude that is the 'human' aspect of the remote setting that may ultimately represent the most intractable obstacle to remote voting by electronic means » (S. BIRCH et B. WATT, « Remote electronic voting: free, fair and secret ? », *Political Quarterly*, 2004, pp. 60-72, ici p. 60).

des regards, mais il n'y serait pas obligé. Dans ce contexte, il pourrait aussi être invité – avec plus ou moins de force – à remplir son bulletin électronique sous les yeux de personnes de son entourage. Cette invitation pourrait être faite avec les intentions les plus bienveillantes – on imagine ainsi assez facilement un parent qui proposerait à son enfant de 18 ans de l'assister pour sa première participation à une élection –, mais pourrait aussi être guidée par le dessein nettement moins louable de contrôler si un proche utilise bien sa voix dans un sens convenu. Ce risque de dérive peut paraître anodin, mais c'est pourtant le sens même du secret du vote qui serait mis en cause : l'électeur n'aurait plus la certitude de pouvoir exprimer son vote confidentiellement.

Le vote n'est un acte simple qu'à première vue. Il semble ainsi intéressant de continuer à réfléchir même aux caractéristiques du vote qui paraissent évidentes et qui sont acquises depuis des décennies. Il convient de se demander pourquoi une mesure comme le secret du vote a été adoptée, pourquoi elle est maintenue en droit positif, ce que le système a gagné grâce à sa mise en œuvre et comment le respect du principe est garanti concrètement. Cette réflexion ne peut être correctement envisagée que dans le cadre d'une approche multidisciplinaire.

*

Conscients de l'imbrication des questions politiques, juridiques et historiques qu'implique l'étude des systèmes électoraux, nous sommes 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 politologues, de juristes, d'historiens, de sociologues, de philosophes et de géographes qui, seuls ou à plusieurs, présenteront 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. 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’ouvrira par le chapitre de H. Dumont relatif au *concept de démocratie représentative* (chapitre 1^{er}). 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). Ils mettent en exergue les principales évolutions en ce qui concerne notamment l’extension du suffrage et l’évolution du mode de scrutin. Cette perspective historique est complétée par l’étude de P. Verjans et de G. Matagne 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 trouveront 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. Enfin, Chr. Behrendt clôture la première partie par une réflexion sur *la problématique électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la sixième réforme de l’État* (chapitre 5).

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. H. Orban y décrit les *conditions d’électorat* (chapitre 6) et trace ainsi les limites de la catégorie des détenteurs du droit de vote. L’auteur passe 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 qui examine quant à lui les *conditions d’éligibilité* (chapitre 7). Dans un esprit de complémentarité avec le chapitre précédent, l’auteur explore les règles qui déterminent les qualités que doivent posséder les candidats et met 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, M. Reuchamps et J. Dodeigne 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 8). 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 9). 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 présente les mesures juridiques et politiques qui sont prises pour lutter contre le développement des *idéologies et des partis extrémistes* (chapitre 10).

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 11). A. Vandeburie aborde ensuite un autre aspect crucial de la campagne électorale : celui de *l'accès aux médias* pendant cette période de préparation des élections (chapitre 12). 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. Les médias constituent par ailleurs un instrument de diffusion des sondages. Apparus après la Seconde Guerre mondiale, ceux-ci permettent d'obtenir une cartographie de l'opinion publique en temps – presque – réel. Les citoyens, et les partis peuvent donc savoir quelles sont les intentions de vote à quelques semaines ou quelques jours du scrutin. Fr. Bastien étudie leur influence sur les partis, les médias et les électeurs et tente, plus généralement, de décrypter les relations complexes entre *sondages et élections* (chapitre 13). Cette partie de l'ouvrage est clôturée par un chapitre à vocation plus générale qui cherche à mesurer *l'impact de la campagne sur l'électorat* (chapitre 14). R. Dandoy, G. Matagne et C. Van Wynsberghe se chargent de cette synthèse.

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 K. Muylle consacré au *mode de scrutin* appliqué à tous les niveaux électoraux, à savoir le système proportionnel (chapitre 15). L'auteur rappelle les fondements philosophiques, juridiques et politiques de ce type de scrutin, examine ses implications concrètes et propose une réflexion sur les enjeux d'une éventuelle réforme en faveur du scrutin majoritaire dans le cadre belge. Dans le chapitre suivant, M. Reuchamps et Fr. Onclin examinent deux modalités qui nuancent le fonctionnement du système proportionnel: les *seuils électoraux* et l'*apparentement* (chapitre 16). Dans le paysage politique belge, traversé par un fort clivage communautaire, l'idée d'établir une *circonscription électorale fédérale* revient régulièrement au-devant de la scène (chapitre 17). D. Sinardet, J. Dodeigne et M. Reuchamps reviennent sur les enjeux de l'éventuelle instauration de ce mécanisme – qui permettrait l'élection d'un certain nombre de représentants par l'ensemble des Belges – et proposent une réflexion plus générale sur l'ingénierie électorale dans les sociétés divisées. Quant à J.-Th. Debry, il consacre un chapitre à l'expression proprement dite du *vote* et aux modalités qui l'encadrent (chapitre 18). L'auteur s'intéresse notamment au lieu où le vote est organisé, à l'équipement de la salle et aux différents intervenants du bureau de vote. Se rendre au bureau 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, ses conséquences politiques et abordent la question de son avenir (chapitre 19). Les électeurs sont convoqués quelques dimanches par décennie: Fr. Bouhon analyse la question du *rythme électoral* (chapitre 20), 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. L'auteur examine par ailleurs la question de l'éventuelle synchronisation de différentes échéances électorales, en particulier des élections législatives fédérales et fédérées. Enfin, cette partie de l'ouvrage se conclut avec la réflexion de J.-B. Pilet qui cherche à *comprendre les dynamiques des réformes électorales* (chapitre 21). 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 22). R. Dandoy examine les quelques normes juridiques qui régissent la matière et explore les pratiques politiques, caracté-

sées 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. C. Devos, T. Valcke, H. Van Liefferinge et H. Reynaert dressent le portrait de ces élus. Dans une contribution intitulée *Le visage de l'État: un portrait des élus depuis 1945* (chapitre 23), ce quatuor 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 24). S. van Drooghenbroeck et M. Van der Hulst 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. Enfin, le dernier chapitre de cette partie – et du livre – est consacré à la question de la *suppléance* (chapitre 25). G. Goedertier et T. De Pelsmaeker 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.

Après la conclusion générale de J.-Cl. Scholsem, qui permet de prendre un précieux recul sur l'ensemble de l'ouvrage et de mettre en exergue les questions les plus saillantes que pose l'étude des systèmes électoraux de la Belgique, le livre se clôt par trois annexes. La première d'entre elles, réalisée par Fr. Bouhon, fait l'inventaire des dates des élections, à tous les niveaux, depuis 1830. H. Renard et J. Dodeigne présentent ensuite une série de tableaux qui reprennent les résultats électoraux depuis 1847. Enfin, la troisième annexe, conçue par J. Dodeigne et M. Binard, contient plusieurs cartes géographiques qui montrent l'évolution du tracé des circonscriptions électorales depuis 1830.

PREMIÈRE PARTIE

La démocratie représentative
en Belgique

CHAPITRE 1^{er}
**LE CONCEPT DE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE :
DE SIEYÈS À LA CONSTITUTION BELGE DE 1831**

PAR

HUGUES DUMONT

PROFESSEUR ORDINAIRE AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS
PRÉSIDENT DU CENTRE INTERDISCIPLINAIRE DE RECHERCHE EN DROIT CONSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF

INTRODUCTION – LES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE :
UNE INVITATION À REMONTER AUX SOURCES...

Si l'on doit s'en tenir à la lettre de son décret, toujours en vigueur, du 22 novembre 1830 « sur la forme du gouvernement de la Belgique », le Congrès national a fait le choix non pas d'une « démocratie représentative », mais d'un régime représentatif, plus précisément d'une « monarchie constitutionnelle représentative » : « Au nom du peuple belge, le Congrès national de la Belgique déclare que le peuple belge adopte, pour forme de son gouvernement, la monarchie constitutionnelle représentative, sous un chef héréditaire ». Ce décret émane lui-même d'une assemblée de représentants qui ont été élus au suffrage censitaire pour rédiger et adopter une Constitution « au nom du peuple belge », comme le précisera la formule liminaire de celle-ci.

Cette Constitution du 7 février 1831 n'emploie pas non plus le terme de « démocratie », mais elle confirme l'option représentative dans deux dispositions-clés : les articles 25 et 32, devenus aujourd'hui 33 et 42. L'article 25 devenu 33 n'a pas changé : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ». Dans sa version initiale, l'article 32 se lisait comme suit : « Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement la province ou la subdivision de provinces qui les a nommés ». La version actuelle, dans l'article 42, se lit ainsi : « Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus ».

En s'appuyant sur la doctrine la plus autorisée (1), la section de législation du Conseil d'État répète régulièrement, depuis son célèbre avis du 15 mai 1985, que « le principe de la souveraineté nationale, exprimé par l'article 25, alinéa 1^{er}, [devenu 33, alinéa 1^{er}] de la Constitution » que nous venons de citer « ne signifie pas que la souveraineté appartient à l'assemblée du peuple. Les auteurs », précise-t-elle, « distinguent 'souveraineté nationale' et 'souveraineté populaire'. C'est la première, qui implique d'ailleurs une large part de fiction juridique, qui a été adoptée par le constituant belge. La souveraineté nationale, à la différence de la souveraineté populaire, justifie l'institution d'un régime représentatif et exclut généralement le gouvernement direct par le peuple » (2). Par régime représentatif, l'on entend donc celui dans lequel les électeurs n'ont pas accès aux procédures de démocratie directe, mais doivent se borner « à élire périodiquement des représentants qui prennent les décisions en leur nom » (3).

Dans des avis ultérieurs de 2002, 2004 et 2009, le Conseil d'État a exprimé une nuance qui mérite l'attention : « Même si le système représentatif peut s'accompagner d'éléments de la démocratie directe, ainsi que le montre le droit comparé, il est clair que le régime constitutionnel belge ne le prévoit pas » (4). La portée exacte de cette nuance est difficile à saisir. Le Conseil d'État veut-il dire qu'un système représentatif n'est pas nécessairement incompatible avec des techniques de démocratie directe, mais que c'est l'adoption par le constituant du principe de la souveraineté nationale qui exclut toute forme de « gouvernement direct par le peuple » ? Ce n'est pas très clair, mais c'est logiquement ainsi qu'il faut comprendre le maintien dans ces mêmes avis de 2002, 2004 et 2009 de la référence à la distinction doctrinale entre la souveraineté de la nation et celle du peuple. En effet, selon ces avis, il ressort de l'actuel article 33 de la Constitution « ainsi que des autres dispositions de la Constitution relatives à l'exercice des pouvoirs que la Constitution n'a pas instauré un système fondé sur la souveraineté populaire mais bien un mécanisme basé sur la souveraineté nationale dans lequel la Nation est représentée

(1) Not. P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, nos 116-134, pp. 219-239.

(2) Avis du Conseil d'État du 15 mai 1985 rendu en assemblée générale reproduit dans Fr. DELPÉRÉE (sous la dir. de), *La participation directe du citoyen dans la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1986, ici p. 385.

(3) Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2010, n° 381.

(4) Avis du 30 octobre 2002 rendu en assemblée générale sur une proposition de décret « houdende inrichting van een Vlaamse volksraadpleging », repris dans l'avis du 23 novembre 2004 sur une proposition de loi « portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2003-2004, n° 281/4, ainsi que dans l'avis du 14 avril 2009 sur une proposition de décret « instaurant la consultation populaire régionale », *Doc.*, Parl. wall., sess. extr. 2009, n° 33/2, p. 3.