

A propos d'un projet de réforme du code électoral

par J. BEAUFAYS

Chargé de recherches au Centre Interuniversitaire de droit public

et H. BRENY

Professeur ordinaire à la Faculté des Sciences de l'Université de Liège.

★

1. Introduction.

Les difficultés rencontrées lors des derniers scrutins en ce qui concerne le dépouillement des résultats ont provoqué un mouvement dans l'opinion publique, la presse et les états-majors des partis. Les centres d'études de ces derniers, tout comme le Ministère de l'Intérieur se sont penchés sur la question. L'on peut dire qu'une réforme de notre législation électorale est « dans l'air ». Divers projets circulent, mais aucun n'est connu officiellement. Nous avons pris en considération ici le projet du Ministère de l'Intérieur dont nous avons pris connaissance officieusement.

Les buts de ce projet sont multiples : simplifier et unifier les procédures, notamment dans le but d'accélérer les calculs de dépouillement. C'est ainsi qu'il propose la suppression du système Imperiali et du panachage aux élections communales. Tous les scrutins seraient donc dépouillés selon le système Dhondt. Il ne serait plus question de candidats suppléants. L'on établirait trois bureaux de dépouillement : Chambre - Sénat - Province. Plus fondamentalement, le projet préconise la suppression pure et simple de l'apparetement. Lorsque l'on se souvient des raisons de son établissement, l'on peut penser que cette proposition provoquera des remous dans les milieux politiques. Ce projet se présente comme politiquement neutre, comme une simple mesure de rationalisation technique sans influence sur la dévolution des sièges. Nous montrerons qu'il n'en est rien.

Nous n'étudions pas la province du Brabant car si les facteurs et les structures en sont très particuliers et compliquent singulièrement la présentation des chiffres, les résultats auxquels nous parvenons pour

les huit autres provinces ne seraient pas affectés par l'addition de cette province. De plus, la discussion politique est très sérieusement engagée, mais non clôturée, sur le point de savoir s'il faut fractionner l'arrondissement de Bruxelles - Hal - Vilvorde. Cet article est le dernier d'une série portant sur des thèmes voisins et que nous avons publié dans cette même revue, dans le Courrier hebdomadaire du CRISP et dans les Annales de la Faculté de Droit de Liège.

2. Suppression de l'apparementement.

a) Il n'est pas contestable que l'apparementement a pour effet principal une meilleure réalisation de la représentation proportionnelle ; il n'est pas contestable non plus que c'est un procédé relativement compliqué, dont les résultats sont souvent peu compréhensibles.

La suppression pure et simple de l'apparementement irait donc dans le sens de la simplification souhaitée, mais ne pourrait être tenue a priori pour « politiquement neutre ». C'est pourquoi le projet du Ministère compense cette suppression par le regroupement de certains arrondissements, les collèges électoraux de la Chambre des Représentants devenant identiques à ceux du Sénat, selon le schéma que voici :

Anvers	}	Liège	}
Malines		Huy - Waremme	
Turnhout		Verviers	
Bruges	}	Hasselt	}
Furne - Dixmude - Ostende		Tongres - Maaseick	
Roulers - Thielt			
Courtrai	}	Arlon - Marche - Bastogne	}
Ypres		Neufchâteau - Virton	
Gand - Eekloo	}	Namur	}
Saint-Nicolas		Dinant - Philippeville	
Termonde			
Alost			
Audenarde			
Mons	}		}
Soignies			
Tournai - Ath			
Charleroi			
Thuin			

Pour les 8 provinces considérées, le nombre d'arrondissements passe de 27 à 18 (le Brabant resterait composé de 3 arrondissements, ou passerait à 4, selon les compromis acceptés par les groupes linguistiques).

b) Ce système a un avantage bien net : la simplicité des calculs d'attribution des sièges (un tableau Dhondt par arrondissement). Mais il offre, estimons-nous, quatre inconvénients.

1° Dans les arrondissements regroupés, les listes électorales seront allongées, ce qui augmentera le temps nécessaire au dépouillement ; cet inconvénient est, somme toute, de peu d'importance.

2° Le système proposé par le Ministère établit, entre les diverses provinces, une criante inégalité de traitement. On sait en effet qu'il y a dans le pays, à propos de l'apparentement, deux opinions bien diverses. Les uns estiment que l'argument de « justice électorale » (se rapprocher au maximum de l'idéal de la représentation proportionnelle) est de bien peu de poids, surtout en raison de l'émiettement qu'il favorise ; ceux-là proposent la suppression pure et simple de l'apparentement (retour au régime de 1899 - 1919). D'autres au contraire estiment que le système actuel est encore trop injuste, surtout vis-à-vis des « petits » partis, et proposent l'utilisation intégrale des « restes » par le passage à un scrutin provincial. *Le système du Ministère donne raison aux uns ou aux autres, selon la province* : à Liège, on supprimerait totalement l'apparentement, et il en serait presque de même en Flandre occidentale ; par contre, au Limbourg, à Namur, au Luxembourg, on passerait au scrutin provincial pur et simple. En tout état de cause, 9 des 27 arrondissements actuels (Brabant exclu) se verraient privés de toute trace d'apparentement.

3° Déjà à l'heure actuelle, on regrette le peu d'influence de « la base » dans la confection des listes électorales, on déplore l'influence prépondérante des comités de partis (la « partitcratie »). Le système proposé par le Ministère renforce cette tendance là où il agrandit les collèges électoraux. Il est d'ailleurs bien connu que, à l'heure actuelle, l'indifférence des électeurs se manifeste nettement plus à l'égard du Sénat que de la Chambre. L'étendue des collèges électoraux n'est sans doute pas pour rien dans ce phénomène.

4° Enfin, le système proposé par le Ministère introduit, par rapport au système actuel, des distorsions systématiques. Cela est bien mis en évidence si on applique ce système aux élections du passé récent, en supposant que les chiffres électoraux restent les mêmes. Les nombres de sièges déplacés, par rapport au système actuel, seraient (pour les

8 provinces ensemble) les suivants (+ indique un gain par rapport au système actuel) :

	Communistes	Socialistes	Libéraux	Chrétiens	R.W.	V.U.	Totaux
1954		+ 3	- 3	+ 1		- 1	4
1958			- 2	+ 2			2
1961	- 1	+ 2	+ 2	- 1		- 2	4
1965	- 1	+ 1	- 2	+ 3		- 1	4
1968	- 1	+ 3	- 1	+ 1	- 2		4
1971			- 1	+ 2	- 1		2
1974		+ 2	- 2	+ 2		- 2	4
Totaux	- 3	+ 11	- 9	+ 10	- 3	- 6	24

Les différences ne sont pas très grandes, mais, sauf de rares exceptions, sont toutes de même sens : le système du Ministère n'est pas « politiquement neutre ».

Le tableau de la page suivante donne plus de détails à ce sujet, mais uniquement pour 1974. C'est un tableau des sièges déplacés, province par province, par rapport au système actuel. Le premier groupe de six colonnes (une colonne par parti, dans l'ordre : communiste, socialiste, libéral, chrétien, Rassemblement wallon, Volksunie) se rapporte au système proposé par le Ministère ; le second groupe se rapporte au système Dhondt par arrondissement, avec la liste *actuelle* des arrondissements (suppression pure et simple de l'apparement) ; le troisième groupe se rapporte au scrutin provincial décrit au paragraphe 3 ci-dessous (la découpe en arrondissements n'y joue aucun rôle). Ce système réalise, dans toute la mesure compatible avec le caractère provincial des collèges électoraux, l'idéal de la représentation proportionnelle. Il est clair que, *dans l'état actuel de l'électorat*, l'apparement joue son rôle à la perfection (quoi qu'il en soit de sa complication) ; par contre, le système du Ministère ne diffère que peu de la suppression pure et simple de l'apparement.

5° Enfin — et c'est, nous semble-t-il, l'inconvénient le plus grave — le système du Ministère perturbe considérablement l'organisation politique du pays. En effet, celle-ci repose en ordre principal, et depuis fort longtemps, sur les fédérations d'arrondissement ; la plupart des partis politiques sont fortement structurés à ce niveau, alors que l'organisation au niveau provincial est virtuellement inexistante. La suppression de fait de toute possibilité réelle d'influence électorale entraînerait à bref délai la disparition de neuf fédérations d'arrondissement (Turnhout, Ypres, Termonde, Audenarde, Soignies, Thuin, Tongres, Neufchâteau et Dinant). Cela n'irait certes pas sans remous ni rancœurs ; en outre cela modifierait

Elections de 1974

	Dhondt Arrondissements nouveaux						Dhondt Arrondissements anciens						Dhondt province					
	CM.	SC.	LB.	CH.	RW.	VU.	CM.	SC.	LB.	CH.	RW.	VU.	CM.	SC.	LB.	CH.	RW.	VU.
Anvers			+ 1			- 1			+ 1			- 1						
Flandre Occidentale .			- 1	+ 1			+ 1	- 2	+ 1									
Flandre Orientale . .				+ 1		- 1			+ 1			- 1						
Hainaut		+ 2	- 1		- 1		+ 1	- 2	+ 1									
Liège			- 1	+ 1				- 1	+ 1									
Limbourg																		
Luxembourg				- 1	+ 1											- 1	+ 1	
Namur									+ 1	- 1								
Totaux		+ 2	- 2	+ 2		- 2	+ 2	- 3	+ 3			- 2				- 1	+ 1	

bientôt la répartition géographique des candidats, en favorisant les centres des provinces au détriment des périphéries.

3. Le système semi-provincial.

a) Il est possible d'éliminer entièrement ces inconvénients si on adopte le système suivant (1).

1. Les arrondissements actuels sont maintenus tels quels ; les listes de candidats sont présentées au niveau des arrondissements, et les résultats du dépouillement sont centralisés au bureau principal d'arrondissement, comme dans le système actuel.

2. Les listes de divers arrondissements d'une même province sont admises à « former groupe », comme dans le système actuel.

3. Les chiffres électoraux des diverses listes, transmis par les bureaux d'arrondissement, sont centralisés par le bureau principal de la province ; celui-ci établit, par addition, les chiffres électoraux *provinciaux* des divers groupes de listes (et des listes isolées, s'il échet). Il calcule les nombres de sièges attribués, *pour la province*, à ces groupes de listes et listes isolées.

4. *Ensuite*, le bureau provincial organise la dévotion des sièges ainsi attribués entre les diverses listes des divers arrondissements. Les résultats de ces calculs sont renvoyés aux bureaux centraux des arrondissements, qui procèdent, *exactement comme dans le système actuel*, à la désignation des candidats élus (c'est à cette étape, *et alors seulement*, que joue la répartition des votes entre candidats *d'une même liste*).

5. Tant pour l'attribution des sièges au niveau provincial que pour la dévotion, par arrondissement, des sièges attribués aux diverses listes, l'outil utilisé est le tableau Dhondt, qui a toujours été associé, en Belgique, à la mise en œuvre de la représentation proportionnelle (système « de la plus forte moyenne »). Pour l'attribution, on constitue un tableau Dhondt unique pour la province entière (compte tenu des groupes de listes). Pour la dévotion par arrondissement, on considère simultanément les tableaux Dhondt des divers arrondissements de la province ; *l'ensemble* des quotients de *tous* ces tableaux est ordonné, et les sièges sont dévolus selon l'ordre de ces quotients (2).

(1) Nous l'avons décrit dans « L'appareillement aux élections législatives », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 585 (22 décembre 1972), pp. 11-15.

(2) Pour un exemple numérique détaillé, voir le n° 585 du *Courrier hebdomadaire du CRISP*.

b) Il est manifeste que ce système évite totalement les inconvénients mentionnés sub, 1, 2, 3, 5 du paragraphe b ci-dessus. Quant à la distorsion par rapport au système actuel, on en juge par le tableau des sièges déplacés, que voici :

	Communistes	Socialistes	Libéraux	Chrétiens	R.W.	V.U.	Totaux
1954		- 1	+ 1	- 1		+ 1	2
1958	+ 2	- 2	+ 1	- 2		+ 1	4
1961		- 2	+ 5	- 4		+ 1	6
1965				- 1		+ 1	1
1968							0
1971							0
1974				- 1	+ 1		1
Totaux	+ 2	- 5	+ 7	- 9	+ 1	+ 4	+ 14

Jugé sur ces 20 années, le système proposé ici n'est guère plus « neutre » que le système du Ministère (mais il agit en sens inverse, à savoir : en réalisant au maximum l'idéal de la représentation proportionnelle). Mais un fait important joue en sa faveur : depuis 1968, le système actuel réalise, lui aussi (par le mécanisme compliqué de l'appareillement) l'idéal de la représentation proportionnelle. Par conséquent, sinon dans l'abstrait et en toute généralité, du moins *dans l'état actuel du corps électoral* le système proposé ici est politiquement neutre (1 seul déplacement de siège sur les élections de 1968, 1971 et 1974).

Il faut ajouter que, quant au mode de calcul, le système proposé ici n'est guère plus compliqué que le système du Ministère (en moyenne, 2 tableaux Dhondt en plus par province). Ce léger surcroît de complication est compensé par le fait que tous les calculs sont faits en une seule séance par un seul et même bureau. Si on en vient un jour à mécaniser ces calculs, cet avantage sera appréciable (3).

Au total, ce système nous paraît tout aussi simple que celui du Ministère, et nettement meilleur.

4. Le cas des listes incomplètes.

a) Le code électoral actuel prévoit (art. 167) qu'aucune liste ne peut se voir attribuer plus de sièges qu'elle ne présente de candidats. Cette disposition est évidemment maintenue par le système du Ministère, pour chacun des arrondissements existants.

(3) Un exemple de programmes d'ordinateur écrits dans ce but se trouve dans *Res Publica*, 1973/2, pp. 214-215.

b) Pour le système semi-provincial, cette disposition doit, de toute évidence, être maintenue pour l'ensemble de la province et pour chaque liste ou groupe de listes. Mais les listes incomplètes peuvent amener une perturbation au niveau de la dévolution par arrondissement, et la solution de ce problème implique une prise de position *politique* ; en tant que purs techniciens, les auteurs se bornent ici à énoncer l'alternative, sans décider.

1° Ou bien on considère que le scrutin, organisé comme nous l'avons dit ci-dessus, est essentiellement un scrutin d'arrondissement (avec interaction des arrondissements d'une province) ; alors, *dans chaque arrondissement séparément pris*, aucune liste ne peut se voir attribuer plus de sièges qu'elle n'a de candidats ; si donc, au cours des opérations de dévolution par arrondissement, un quotient Dhondt conduit à affecter un siège à une liste dans un arrondissement où elle n'a plus de candidat disponible, ce quotient est rayé du tableau sans provoquer d'attribution de siège, et les opérations continuent selon leur cours normal (le cas échéant, avec prolongement du tableau Dhondt *provincial*).

2° Ou bien on considère que le scrutin est essentiellement provincial, (avec dévolution subséquente aux arrondissements) ; alors il faut, coûte que coûte, que chaque liste se voie attribuer le nombre de sièges auquel elle a droit selon le tableau Dhondt provincial ; ceci exige quelques précautions supplémentaires, et complique un peu les calculs (4).

3° Cependant, il est possible d'éviter ce surcroît de complication en introduisant dans le code électoral une disposition en parfait accord avec l'esprit de notre législation. En effet, on ne peut nier que le système électoral belge est basé essentiellement sur le scrutin de liste. Or, si un ensemble de candidats n'arrive pas à réunir, dans un arrondissement, suffisamment d'adhérents pour y former une liste complète, il n'y a pas de raison de le laisser accéder au groupement avec d'autres ensembles de la même province. On est ainsi conduit à poser en principe que seules les listes complètes sont admises à « former groupe » ; ainsi, toute difficulté est supprimée.

Ceci appelle d'ailleurs trois remarques. D'une part, le phénomène en question est rarissime (il ne se produit *pas une seule fois* de 1954 à 1974) ; la loi doit le prévoir, c'est évident (une loi électorale doit *tout* prévoir !) mais son influence pratique est nulle. D'autre part, s'il existe en Belgique une tradition de « candidats isolés », qui ne se sentent en communion avec aucun parti, ils fondent en général leur propre liste pour la circonstance.

(4) Voir *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 585, pp. 12-13.

Cette tradition est parfaitement respectable, mais un « isolé », qui se refuse à entrer dans un parti, ne peut pas raisonnablement prétendre à « former groupe » (même avec d'autres isolés, ce qui serait bel et bien un début d'organisation en parti). Le « principe » ci-dessus n'a vraiment rien d'anti-démocratique ; la simplification technique qu'il apporte est immense (surtout par la suppression, *dans la loi électorale*, de clauses d'exception qui la compliquent singulièrement) ; nous pensons qu'il est fort souhaitable de le voir inclus dans la prochaine réforme du code électoral. Toutefois, il faudrait alors tenir compte du fait qu'une liste présentée comme complète pourrait se voir amputer d'un nom, ou de plusieurs, lors de la vérification d'éligibilité. Il faudrait donc prévoir la possibilité, pour chaque liste, de s'adjoindre quelques candidats « de réserve » en vue de cette éventualité. Vu la rareté du cas, ces candidats de réserve pourraient être identiques aux candidats « supplémentaires » que le projet du Ministère prévoit (en lieu et place des candidats à la suppléance) pour le cas où tous les candidats de la liste seraient élus (par exemple lors d'une élection sans lutte).

Conclusion.

Il est souhaitable que notre loi électorale soit simplifiée ; le projet du Ministère est un pas dans la bonne direction, mais il n'est pas sans défauts. Nous avons cherché ici à montrer qu'une notable simplification peut aller de pair avec une véritable neutralité et le maintien intégral des structures politiques actuelles du pays.

Summary.

People in Belgium want to simplify the electoral laws. The responsible department (Ministère de l'Intérieur) has a project which is presented as being neutral, having no political implications. The authors compare the results of the last elections (March 74) computed according to several systems, including the new project. Their conclusion is that the new project is politically oriented : it favours the big parties.

The authors propose a new system of ballot which is really neutral, and they show it by a simulation on the results of the elections since 1954. Their system is simple and easily treated by computer.

