

# L'apparementement aux élections législatives

## *Théorie et pratique*

---

par Henri BRENY,

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

★

L'apparementement, manière spécifiquement belge d'accommoder les restes électoraux, est régi par des articles du code électoral (174 à 177) qui ont, parmi le public même « éclairé », la réputation d'être obscurs, voire ambigus, et de définir une procédure de calcul fort complexe, voire incertaine. Les « accidents » de ce calcul en Hainaut, aux élections d'octobre 1981, et leurs grotesques retombées lors des séances inaugurales de la Chambre et du Sénat, n'ont pu que renforcer cette réputation. L'un des buts de cet article est de montrer, par une analyse serrée des textes légaux, qu'elle est totalement injustifiée ; ces articles, qui, pour l'essentiel, datent d'une époque où les législateurs connaissaient leur métier, et qui furent peu touchés par les remaniements apportés récemment au code électoral, 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). L'autre but de cet article est de montrer, par l'analyse des calculs électoraux de la dernière décennie\*, que l'apparementement mériterait amplement la réputation (qu'il n'a pas) d'être (avec la loi Vandervelde sur la consommation d'alcool) l'une des dispositions les plus ouvertement et les plus fréquemment bafouées de notre arsenal législatif. [On notera que le mot « apparementement » n'apparaît pas dans les textes légaux.]

---

\* Les élections d'octobre 1981 n'ont pas été analysées, les documents nécessaires n'ayant pas encore paru.

## 1. L A L O I

## 1,1. Les textes

1,11. Les passages du code électoral relatifs à l'apparementement sont, d'une part, l'article 132, qui définit les groupes de listes (avec ses satellites 134 à 137, et l'alinéa 2 de l'article 115) et d'autre part l'article 174, qui décrit les opérations d'attribution de sièges au niveau de l'arrondissement lorsque « les candidats d'une ou de plusieurs listes [y] ont fait la déclaration de groupement », et les articles 175 à 180 qui décrivent les opérations au niveau de la province.

1,12. Deux remarques s'imposent ici. D'une part, si aucune des listes d'un arrondissement ne fait partie d'un groupe, le bureau principal de cet arrondissement n'opère pas selon l'article 174, mais selon les articles 167 à 172 : même s'il y a, pour la province, des opérations d'apparementement, cet arrondissement en est exclu, et ses listes ne sont pas des « listes isolées » au sens des articles 176 et 177 ; la remarque n'est pas sans importance (en théorie, du moins) ; on note qu'aucune mention explicite n'en est faite ; toutefois, le début de l'article 174 est, à ce sujet, aussi explicite que possible :

« Dans les arrondissements où les candidats d'une ou de plusieurs listes ont fait la déclaration de groupement... ; le bureau principal, au lieu de procéder de la manière indiquée à l'article 167... ».

En pratique, ce cas ne se présente jamais.

D'autre part, les opérations décrites par les articles 176 à 180 sont mises à charge d'un bureau qui, à strictement parler, n'existe pas : le *bureau central provincial*. Dans tout le code électoral, les seules et uniques mentions de ce bureau sont celles du début de l'article 176 et de la fin de l'article 174 : nulle part, sa composition n'est définie, on ne sait qui est le « président » qui fixe l'heure à laquelle il « se réunit le lendemain du scrutin ». Avant l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1976, l'article 94 précisait, en son alinéa 2, « s'il a été fait usage dans la province du droit de groupement, le bureau principal siégeant au chef-lieu de la province remplit les fonctions de bureau central provincial ». Mais ce passage a été supprimé par l'article 18 de la loi du 5 juillet 1976, et aucun texte n'a remplacé la disposition ainsi abrogée. L'article 115 du code (article 27 de la loi du 5.7.76) précise, en son alinéa 2, que « les déclarations de groupement ... sont remises au président du bureau principal d'arrondissement siégeant au chef-lieu de la province... ». La seule trace d'une existence légale du bureau cen-

tral provincial (et de son identité avec le bureau d'arrondissement du chef-lieu de la province) se trouve, fort curieusement, dans la loi électorale provinciale en son article 6 (article 77 de la loi du 5.7.76), où on lit

« Le bureau principal d'arrondissement et le bureau central provincial, visés respectivement aux articles 94 et 115 alinéa 2 du Code électoral, sont remplacés... » ;

ce renvoi à l'article 115 alinéa 2 était correct avant le 5.7.76, mais il ne l'est plus. Si le bureau principal d'arrondissement siégeant au chef-lieu de la province refusait de s'occuper des opérations d'apparement, on ne voit guère comment on pourrait légalement l'y contraindre.

## 1.2. Les principes

Les dispositions légales relatives à l'apparement mettent en œuvre deux principes.

Le premier est le rôle fondamental et prépondérant de l'arrondissement : c'est au bureau principal d'arrondissement que les listes sont déposées, c'est lui qui vérifie les conditions d'éligibilité et procède au recensement général des votes, c'est son président qui exerce le contrôle d'ensemble des opérations électorales et prend, s'il échet, les mesures d'urgence indispensables ; en outre, la phase essentielle de l'attribution des sièges, lorsqu'il y a groupement, consiste à assurer à chaque liste son « dû proportionnel » au niveau des arrondissements [sur les inconvénients qu'il y aurait à abandonner ce principe (1) ; pour la notion de « dû proportionnel » (2)].

Le second est la fidélité totale aux principes de la représentation proportionnelle, telle qu'on la pratique en Belgique depuis 1900, c'est-à-dire selon le système de la plus forte moyenne. Tant au niveau des arrondissements (répartition des sièges directement acquis) qu'au niveau de la province (répartition complémentaire), l'outil de calcul est le tableau de quotients dit « tableau Dhondt », expression bien connue du système susdit.

---

(1) J. BEAUFAYS et H. BRENY. A propos d'un projet de réforme du code électoral. *Res Publica*, XVI/3-4 (1974) p. 540.

(2) J. BEAUFAYS et H. BRENY. La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges. *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 16/3 (1971) p. 540.

### 1,3. Opérations au niveau de l'arrondissement

#### 1,31. Sièges directement acquis.

Le bureau principal d'arrondissement procède tout d'abord au recensement général des votes de l'arrondissement. Il fixe ainsi, pour chacune des  $L$  listes qui y présentent des candidats, son chiffre électoral  $V(i)$  ( $i=1, \dots, L$ ), le total  $T$  des suffrages valables [ $T = V(1) + \dots + V(L)$ ], et le diviseur électoral  $D$  (quotient de  $T$  par le nombre  $S$  de sièges à conférer dans l'arrondissement). Il met ensuite en évidence les quotients électoraux des listes :

$$Q(i) = V(i)/D,$$

dont les parties entières sont les nombres de sièges directement acquis. Il est à noter que ces nombres de sièges sont, en vertu d'identités arithmétiques évidentes, exactement les mêmes que ceux que l'on obtiendrait à partir du tableau Dhondt de l'arrondissement, à condition de s'astreindre à « ne pas partager les restes », c'est-à-dire à éviter qu'aucune liste excède son dû proportionnel. Cette manière de faire serait, en pratique, bien plus compliquée que le calcul très simple que prescrit l'article 174, alinéa 1, du Code électoral.

On notera que le bureau principal d'arrondissement n'a pas à s'apercevoir (si tel est le cas) qu'une de ses listes a moins de candidats qu'elle n'obtient de sièges, pas plus qu'il ne peut s'occuper de la désignation des candidats qui occupent ces sièges. L'un et l'autre sont du ressort du bureau central provincial.

#### 1,32. Fractions locales.

1,321. Nous verrons ci-après que l'on touche ici à un point particulièrement crucial ; aussi convient-il de citer *in extenso* le texte légal qui le régit (article 174, alinéa 2) :

« Il divise ensuite chaque quotient électoral  
par 1 si la liste n'a pas encore de siège,  
par 2 si elle en a obtenu 1,  
par 3 si elle en a obtenu 2,  
et ainsi de suite ».

Les « sièges » dont il est ici question ne sont, de toute évidence, autres que les « sièges directement acquis » dont la mention termine l'alinéa immédiatement précédent de ce même article 174.

1,322. Ce texte est d'une limpidité parfaite ; appelant « fractions locales » les résultats des divisions susdites, il prescrit de calculer, pour chaque liste, LA fraction locale

$$f(i) = V(i)/[R(i) + 1].$$

L'article défini est d'ailleurs dans le texte légal lui-même ; celui-ci en effet poursuit ainsi :

« Le droit éventuel de la liste sera ainsi représenté par la fraction que l'on obtient lorsque l'on divise son quotient électoral par le nombre de sièges qu'elle occuperait successivement si le siège complémentaire lui était chaque fois attribué ».

1,323. Dans cet océan de limpidité, les termes « successivement » et « chaque fois » sont incontestablement moins clairs ; en fait, leur (relative) obscurité vient du caractère implicite de la référence qu'ils font aux alinéas 6 et 7 de l'article 177, et leur signification ne peut faire aucun doute. On pourrait paraphraser ainsi cette fin d'alinéa :

il arrivera par la suite qu'un siège soit susceptible d'être attribué à cette liste ; à *chaque fois* que cela arrivera, le droit éventuel de la liste à obtenir chacun de ces sièges *successifs* sera représenté par LA fraction locale de cette liste.

1,324. En tout état de cause, la conclusion est irréfragable : pour chacune des listes de l'arrondissement, le bureau principal calcule UNE fraction, et la consigne au procès-verbal ; c'est la fraction notée ci-dessus  $f(i)$ .

1,325. Dans le corpus des méthodes de représentation proportionnelle, ces fractions locales sont incontestablement un corps étranger, et leurs propriétés arithmétiques sont curieuses. D'une part, en effet, elles ont une nette tendance à avoisiner l'unité pour les listes ayant obtenu de nombreux sièges ; en effet, le quotient électoral d'une liste est de la forme  $(r + u)$ ,  $r$  étant entier et  $u$  compris entre 0 et 1, et la fraction locale correspondante vaut  $(r + u)/(r + 1)$  ; sa valeur minimum est donc

$$f_{min} = r/(r + 1)$$

(et sa valeur maximum est 1) ; voici un petit tableau qui met bien en évidence l'allure de  $f_{min}$  :

$r$	=	0	1	2	3	5	7	9
$f_{min}$	=	0	0,50	0,67	0,75	0,83	0,87	0,90.

D'autre part, à pourcentage égal de voix recueilli par une liste, elles tendent nettement vers 1 lorsque le nombre de sièges à pourvoir

dans l'arrondissement grandit. Supposons en effet que, dans un arrondissement où  $S$  sièges sont à conférer, une liste obtienne une fraction  $a$  du total des voix :

$$V = a.T.$$

Il est clair que (notant  $[x]$  la partie entière du nombre  $x$ ) on a, pour cette liste,

$$f = (aS)/([aS] + 1);$$

voici un petit tableau des valeurs de cette fonction :

	$a = 0,10$	0,15	0,20	0,25	0,30	0,35	0,40
$S = 3$	0,30	0,45	0,60	0,75	0,90	0,52	0,60
5	0,50	0,75	0,50	0,62	0,75	0,87	0,67
7	0,70	0,52	0,70	0,87	0,70	0,82	0,93
10	0,50	0,75	0,67	0,83	0,75	0,88	0,80
15	0,75	0,75	0,75	0,94	0,90	0,88	0,86
20	0,80	0,75	0,80	0,83	0,86	0,88	0,89

On voit clairement se dessiner les deux tendances mentionnées ci-dessus ; on voit aussi qu'elles s'accompagnent d'une dose non négligeable de variations d'allure erratique (dues aux discontinuités de  $[aS]$ ).

Cependant, il ne faut pas oublier que les fractions locales ne jouent *aucun rôle* dans les attributions de sièges aux divers groupes de listes, mais seulement dans la répartition de ces sièges entre les listes d'un même groupe. Si curieux que soit leur comportement, elles ne font donc nullement infraction aux principes de la représentation proportionnelle.

#### 1.4. Attributions supplémentaires

##### 1,41. Quotients Dhondt.

1,411. Ayant reçu les procès-verbaux des bureaux principaux d'arrondissement prenant part à l'appareillement, le bureau central provincial détermine les groupes ou listes atteignant le quorum dans un arrondissement au moins, puis répartit entre ces groupes et listes les sièges non encore attribués pour l'ensemble de la province. Dans ce but, si un groupe (ou une liste) a, *pour l'ensemble de la province*, un total  $V$  de suffrages ( $V$  est la somme des chiffres électoraux par arrondissement), et un total  $R$  de sièges directement attribués (somme des parties entières

des quotients électoraux par arrondissement), on calcule, pour cette liste, les quotients successifs

$$V/(R + 1), V/(R + 2), V/(R + 3), \text{ etc}$$

(en nombre suffisant, non autrement précisé). De l'ensemble de tous ces quotients, on extrait les plus grands, en nombre égal au nombre des sièges restant à attribuer. Et chacun de ces quotients (dits « utiles ») « détermine, en faveur du groupe ou de la liste qu'il concerne, l'attribution d'un siège supplémentaire » (article 176, fin du dernier alinéa). 1,412. Il est extrêmement important de remarquer que le texte légal prescrit, de manière formelle et sans prévoir d'exception, quelle qu'elle soit, le nombre exact de quotients utiles à calculer par le bureau central provincial : c'est le nombre de sièges restant à attribuer, ni plus, ni moins ; en effet, voici ce texte :

« Le bureau range les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre de quotients égal à celui des mandats disponibles ».

Il est donc bien clair que (sauf exception qui sera mentionnée ci-après) le législateur a explicitement voulu que les opérations de répartition complémentaire aboutissent *toujours avec exactement* ce nombre-là de quotients.

1,413. Ce procédé de calcul montre de manière particulièrement claire l'intention du législateur de faire de *l'arrondissement* le lieu essentiel de l'élection, la province ne jouant qu'un rôle complémentaire. Imaginons en effet que l'on ait affaire à la version intégrale de la représentation proportionnelle au niveau provincial (globalisation provinciale pure et simple des voix et des sièges, sans intervention des arrondissements, si ce n'est à titre secondaire ; voir p. ex. (1) p. 544). On calculait, pour la liste mentionnée ci-dessus, les quotients

$$V/1 \quad V/2 \quad V/3 \quad \dots \quad V/S \quad \dots,$$

et on déterminerait ceux d'entre eux qui arrivent en ordre utile au niveau provincial ; ce serait, p.ex.,

$$V/1 \quad V/2 \quad \dots \quad V/p.$$

Le législateur a donc agi comme s'il était toujours vrai que  $p$  est au moins égal à  $R$  (tel qu'il est défini ci-dessus). Or, cela n'est pas vrai. D'une manière précise,

il peut fort bien arriver que le « dû proportionnel » d'une liste au niveau de la province soit inférieur à la somme de ses dus proportionnels au niveau des arrondissements.

Cette circonstance, il est vrai, ne pourrait pas se produire si les diviseurs électoraux étaient les mêmes dans tous les arrondissements d'une même province ; mais en fait ils ne le sont pas. Prenons comme exemple la province d'Anvers en 1971. Les diviseurs électoraux de ses trois arrondissements sont

à Anvers	:	520 846/20	=	26 042,30
à Malines	:	167 884/6	=	27 916,66
à Turnhout	:	168 884/7	=	24 126,30

Imaginons qu'une liste isolée obtienne, dans l'arrondissement de Turnhout, 24 500 suffrages : elle aurait donc 1 siège directement attribué. Or, le diviseur électoral provincial vaut

$$857\,230/33 = 25\,976,67$$

et le dû provincial de cette liste est 0.

Il est vrai qu'en pratique cette circonstance ne peut être que fort rare, car les diviseurs électoraux diffèrent peu entre eux ; il est vrai aussi qu'une liste (ou un groupe) à qui arrive cette mésaventure aurait un quotient Dhondt fort proche du diviseur électoral provincial, et serait sans doute le premier à se voir attribuer un siège complémentaire. Il n'empêche cependant que le fait est indéniable :

les sièges directement acquis au niveau des arrondissements ne peuvent jamais être remis en cause au niveau de la province.

[Il faut mentionner ici une autre circonstance théoriquement possible, et dont la loi ne tient aucun compte : il se pourrait (si les listes en présence sont fort nombreuses) qu'aucune d'elles n'atteigne le quorum requis (0,66.D ou 0,33.D, selon le cas) ; aucun siège ne serait directement attribué, et aucune liste ne serait admise à la répartition complémentaire !].

#### 1,42. Répartition entre arrondissements.

1,421. Répétons ce qui vient d'être dit : le texte légal exige, sans contradiction possible, que les opérations d'apparement (sauf l'exception à mentionner ci-après) aboutissent à coup sûr

- à partir d'un nombre de quotients Dhondt provinciaux *exactement égal* au nombre des sièges non encore attribués,
- avec une et une seule fraction locale pour chaque liste d'arrondissement.

La procédure à suivre est décrite en détail par l'article 177.

1,422. *En tout premier lieu*, les listes isolées se voient attribuer, chacune dans l'arrondissement où elle se présente, les sièges désignés par leurs quotients utiles : l'alinéa 2 de l'article 177 est formel à cet égard.

Cette disposition, elle aussi, marque clairement que l'élection se fait pour l'essentiel au niveau des arrondissements : si les quotients Dhondt des listes isolées étaient, comme ceux des groupes de listes, traités chacun à son rang par ordre de grandeur décroissante, il pourrait fort bien arriver que, pour un tel quotient, l'attribution soit impossible parce que l'arrondissement en cause serait, à ce moment, entièrement pourvu. Toutefois, on notera, d'une part, que cette mésaventure pourrait fort bien arriver à un groupe de listes « incomplet », c'est-à-dire ne présentant pas une liste dans chaque arrondissement de la province (la loi le prévoit explicitement : article 177, alinéa 7); et d'autre part qu'il pourrait fort bien arriver que le nombre de sièges encore disponibles dans un arrondissement soit inférieur au nombre de listes isolées de cet arrondissement ayant droit à un siège complémentaire : dans ce cas, une au moins de ces listes isolées perdrait le siège auquel elle a « provincialement » droit. Qu'une telle situation soit fort peu vraisemblable, on l'accorde volontiers ; que ce soit pourtant une possibilité que la loi n'a pas prévue est démontré par l'exemple que voici :

Arrondissement X ; 16 sièges ; 400 000 suffrages ; D = 25 000						
Arrondissement Y ; 13 sièges ; 325 000 suffrages ; D = 25 000						
	Groupe A	Groupe B	Groupe C	Liste I	Liste J	Sièges restants
X . . . . .	26 500 (1)	26 500 (1)	26 000 (1)	161 250 (6)	160 000 (6)	1
Y . . . . .	108 500 (4)	108 375 (4)	108 125 (4)			1
Province : . . .	135 000 (5)	134 625 (5)	134 125 (5)	161 250 (6)	160 000 (6)	
Quotients Dhondt :	par 6 : 22 500	par 6 : 22 437	par 6 : 22 354	par 7 : 23 036 (1)	par 7 : 22 857 (1)	

Les deux plus grands quotients Dhondt sont ceux des listes isolées de l'arrondissement X, où il ne reste qu'un seul siège à pourvoir.

[Si cette circonstance se présentait, il serait nécessaire de prendre en compte plus de quotients Dhondt provinciaux qu'il ne reste de sièges à pourvoir, et ce sans recours possible à l'alinéa 8 de l'article 177 ; on serait nécessairement sinon dans l'illégalité du moins dans la non-légalité.]

1,423. Reste à répartir, entre les arrondissements, les sièges restant à attribuer quand les listes isolées ont reçu leur dû.

1,423 1. Les quotients Dhondt (des groupes de listes) sont ordonnés par grandeur décroissante, et pris un à un dans cet ordre, qui est aussi

« l'ordre suivant lequel chaque groupe est successivement appelé à occuper le siège restant à conférer » ;

texte bien clair, en dépit de l'emploi du singulier, « le siège restant à conférer », (curieux en tout état de cause, mais tout spécialement après « successivement »)

« à l'appel de chaque groupe correspond l'appel de l'arrondissement où ce groupe acquiert un siège » ;

autrement dit :

chaque quotient Dhondt provoque l'attribution d'un siège complémentaire, à savoir : au groupe de listes auquel appartient ce quotient.

1,423 2. Mais il faut déterminer dans quel arrondissement ce groupe acquiert le siège qui lui est ainsi attribué. Dans ce but, le bureau ordonne, par ordre de grandeur décroissante, les fractions locales de ce groupe dans les arrondissements de la province (opération décrite avec un singulier luxe de détails matériels par l'alinéa 5, qui précise notamment que ces fractions sont rangées en colonne). Et voici le texte vraiment crucial (article 177, alinéa 6) :

« Le groupe auquel revient le premier siège dans l'attribution complémentaire des mandats l'obtient dans l'arrondissement qui figure en tête dans la colonne réservée à ce groupe, et ainsi de suite. Si l'arrondissement venant en ordre utile se trouve avoir été déjà complètement pourvu, le siège revenant au groupe appelé passe à l'arrondissement inscrit immédiatement après lui dans la même colonne et, le cas échéant, à l'arrondissement suivant ».

1,423 3. Ce texte appelle quelques commentaires. Mais la première remarque à faire est qu'il est à la fois impératif et parfaitement clair (encore que sa parfaite clarté apparaisse mieux après quelques instants de réflexion).

Dans la première phrase, l'emploi de l'expression « et ainsi de suite », de prime abord, choque ; l'emploi usuel de cette expression est en effet dans la description d'un processus énumératif qu'au lieu de définir en termes abstraits on exemplifie par ses premières réalisations, laissant au lecteur le soin d'induire la règle générale à partir de ces exemples (c'est ainsi qu'elle est employée à l'alinéa 2 de l'article 174) ; mais ici on ne décrit qu'une seule réalisation, la première. Néanmoins, cela ne peut aller contre le sens de l'expression « et ainsi de suite », qui

est : en continuant de la même façon. Cette première phrase dit donc, mais en plus bref, ceci :

- le groupe auquel revient le premier siège l'obtient dans l'arrondissement qui figure en tête de la colonne de ce groupe ;
- le groupe auquel revient le deuxième siège l'obtient dans l'arrondissement qui figure en tête de la colonne de ce groupe ;
- le groupe auquel revient le troisième siège l'obtient dans l'arrondissement qui figure en tête de la colonne de ce groupe ;  
et ainsi de suite.

On voit immédiatement que la « loi » du processus énumératif est tellement évidente qu'un seul exemple suffit en effet pour la faire trouver. *A contrario*, on pourrait essayer si une autre interprétation est possible : on ne pourrait y arriver qu'en faisant porter « et ainsi de suite » non seulement sur « premier » mais aussi sur « en tête » ; cela donnerait (en termes « modernes »)

le groupe auquel revient le *i*-ème siège l'obtient dans l'arrondissement qui figure à la *i*-ème place de la colonne de ce groupe ;

mais cela est une absurdité pure et simple : il serait en effet, alors, impossible de poursuivre les opérations d'apparement dans le cas où le nombre de sièges restant à pourvoir serait supérieur au nombre d'arrondissements. [Une autre interprétation sera mentionnée, et combattue, ci-après (parag. 2,135).]

1,423 4. Quoi qu'il en soit de ces arguties grammaticales, toute trace de doute est anéantie dès que l'on tient compte de la deuxième phrase. C'est là en effet, *et là seulement*, que sont mentionnés les arrondissements autres que ceux qui figurent en tête de colonne ; et cette mention *suit*, de manière évidente, la proposition hypothétique « si l'arrondissement venant en ordre utile se trouve avoir été déjà complètement pourvu ». Il est donc bien clair que, pour chaque « colonne » (c'est-à-dire pour chaque groupe de listes), la fraction en tête de colonne doit servir aussi longtemps que l'arrondissement qu'elle désigne n'est pas complètement pourvu. *C'est seulement s'il l'est* que l'on peut passer à la fraction suivante, ou à la troisième.

On note que l'expression « le cas échéant » (à propos de la troisième fraction) est parfaitement justifiée, puisque certaines provinces ne comptent que deux arrondissements. L'expression « et ainsi de suite », en fin d'alinéa, serait justifiée, elle aussi, car certaines provinces comptent plus de trois arrondissements ; mais le législateur l'a omise.

On peut d'autre part se demander pourquoi le texte porte « l'arrondissement venant en ordre utile » au lieu de « l'arrondissement venant en tête de colonne ». Il faut d'abord remarquer que si on écrit « venant en ordre utile » à la suite d'un texte où le seul et unique rang jamais mentionné est le premier, cette expression est évidemment synonyme de « venant en tête ». Mais il est clair qu'ici le rédacteur de la loi a anticipé, dès le début de la phrase, sur le contenu de la fin. En effet, si on développe cette phrase de façon tout à fait explicite (et donc fort longue et, pour tout dire, pédante) on obtient :

si l'arrondissement venant en tête de colonne est complètement pourvu, on passe à celui qui occupe le deuxième rang dans la colonne ;  
 le cas échéant, si ce dernier est, lui aussi, complètement pourvu, on passe à celui qui occupe le troisième rang ;  
 [et ainsi de suite].

« Venant en ordre utile » permet une dénomination unique pour « le premier », « le deuxième », « le troisième », ... avant même toute mention du deuxième ou du troisième.

#### 1,43. *Défaut de candidats.*

1,431. On remarque que, dans tout ce qui précède, aucune allusion n'a jamais été faite au cas de listes recevant plus de sièges qu'elles n'ont de candidats, et ce ni au niveau des arrondissements ni à celui de la province. Les opérations décrites doivent donc être menées à leur terme, même si un bureau s'aperçoit qu'une partie en sera inutile. Cela est rappelé, d'une manière aussi explicite que possible, par le début de l'alinéa 8 de l'article 177 :

« Lorsque, l'appel des listes et la désignation des arrondissements étant terminés, il est constaté ... qu'une liste obtient plus de sièges qu'elle ... n'a de candidats ... ».

1,432. Dans ce cas, les sièges non attribuables sont « remis en compétition », selon le processus des articles 176 et 177 : on prolonge la liste ordonnée des quotients Dhondt (c'est le *seul* cas où ce prolongement est autorisé) et on recommence, pour eux, les opérations décrites ci-dessus. Tout cela est parfaitement clair.

#### 1,44. *Groupes incomplets.*

Au principe, clairement énoncé, qu'aucun défaut de candidats n'est pris en considération qu'une fois terminé l'appel des quotients Dhondt s'oppose pourtant l'exception (l'*unique* exception) venant de l'alinéa 7 de

l'article 177. En effet, si un groupe de listes n'est pas représenté dans chaque arrondissement de la province, la colonne de ses fractions locales est forcément incomplète ; le bureau provincial serait donc pris au dépourvu si la saturation des arrondissements où ce groupe est représenté l'obligeait à prendre en compte une fraction locale inexistante. Pour éviter cela, l'alinéa 7 énonce que

«... le mandat ... sera attribué à une autre liste, conformément à l'alinéa suivant ».

Comme on vient de le dire, « conformément à l'alinéa suivant » signifie « par prolongement de la liste des quotients Dhondt » (*seul* cas où ce prolongement est autorisé). On notera que « à une autre liste » ne signifie nullement « à une autre liste du même groupe » ; tout au contraire, puisque l'incident ne peut se produire que si les arrondissements où le groupe a des candidats sont tous saturés, ce mandat passera nécessairement à une liste d'un *autre groupe* (à moins qu'apparaisse, dans ce prolongement, un quotient d'une liste isolée, qui, ainsi, sera servie autrement que par préciput : la loi dit bien, en effet, « groupe ou liste »).

Enfin, on notera que le cas envisagé ici est totalement distinct de celui des listes (isolées ou non) où le nombre de candidats est insuffisant (c'est-à-dire inférieur au nombre de sièges qu'elles obtiennent). Ces listes existent, donc la colonne de leurs fractions locales ne présente pas de lacune, et l'insuffisance du nombre de candidats n'est pas apparente, aux yeux du bureau provincial, en cours de calcul, alors qu'elle est manifeste pour les groupes incomplets.

1,45. Il reste alors au bureau central provincial à désigner nominativement les candidats qui occuperont les sièges dévolus à leur liste, directement ou complémentaiement. Il eût été plus normal de renvoyer ces opérations aux bureaux d'arrondissement, mais le législateur n'a sans doute pas voulu maintenir trop longtemps les candidats sur des charbons ardents (sans doute ne croit-il pas à la vertu du « feu purificateur »...).

## 2. LA PRATIQUE

### 2,1. Les instructions ministérielles

2,11. Peu avant les élections législatives, le Ministre de l'Intérieur fait paraître au *Moniteur belge* des « Instructions générales » aux présidents des divers bureaux (de vote, de dépouillement, ou d'arrondissement) ; chacun d'eux en reçoit un extrait.

Ce sont, pour la plus grande partie, des exposés un peu explicités et détaillés de la loi elle-même. Mais la partie qui se rapporte aux opé-

rations d'apparement tranche sur le reste par sa très mauvaise qualité (3).

On y relève tout d'abord le passage suivant, relatif au cas où certaines listes ont trop peu de candidats :

« Ainsi, dans l'arrondissement Y, si la liste n° 1, qui obtient quatre sièges, ne comptait que trois candidats, le quatrième siège qui ne pourrait lui être attribué dans cet arrondissement devrait lui être accordé dans un autre arrondissement où le groupe dont elle fait partie a présenté également des candidats ».

Le texte, en premier lieu, est absurde : « ce siège devrait *lui* être accordé dans un *autre* arrondissement », alors que « lui » désigne de toute évidence une liste d'arrondissement et non pas un groupe, est purement et simplement contradictoire. Ensuite, ce texte est formellement contraire à la loi ; en effet l'article 177, en son alinéa 8, prévoit de façon explicite que les sièges « remis en jeu » par défaut de candidats sont attribués par prolongement de la suite des quotients Dhondt :

« ... en poursuivant les opérations indiquées à l'article 176 ; chaque quotient nouveau détermine, en faveur du groupe ou de la liste à laquelle [*sic*] il appartient ... l'attribution d'un siège ».

Ainsi, donc il est bien clair qu'un siège perdu par une liste pour défaut de candidats est purement et simplement remis en compétition, et non pas réservé au groupe à laquelle appartient cette liste, comme le prétend le texte du Ministre.

2,12. Que la plus haute autorité du pays, en la matière, authentifie de son seing et fasse transmettre à des magistrats des instructions aussi ouvertement illégales est proprement incroyable. Le fait, du moins, aide à faire admettre qu'en un autre passage les instructions ministérielles soient tout aussi foncièrement (mais moins ouvertement) illégales ; elles réussissent d'ailleurs le tour de force de se contredire elles-mêmes afin de contredire la loi. En effet, le paragraphe 19, destiné aux présidents des bureaux principaux d'arrondissement, est ainsi rédigé :

« Dans ce but, le bureau divise le quotient électoral de chaque liste par le nombre de ses unités (nombre de sièges immédiatement attribués à la liste) augmenté d'une unité. Il obtient ainsi la *fraction locale* de chacune des listes qui ont fait une déclaration d'apparement ».

---

(3) Ministère de l'Intérieur. Instructions générales. A. Elections législatives. *Moniteur belge*, 7 octobre 1981, 12 510.

Ce texte est impeccable : il introduit le terme « fraction locale », qui n'est pas dans la loi, mais le signale par l'emploi d'italiques ; et, quant au fond, il prescrit bien le calcul d'une seule fraction locale (et emploie, lui aussi, l'article défini : *la* fraction locale). Nulle part les instructions ne font mention d'un calcul de *plusieurs* fractions locales pour une même liste d'un même arrondissement, en parfaite conformité avec le texte légal. C'est donc avec une immense surprise que l'on voit, dans le tableau annexé au paragraphe 22, qu'un arrondissement a bel et bien calculé deux fractions locales ; le voici :

## Arrondissement X

21 sièges — Diviseur électoral : 28 570

Numéros de listes et lettres de groupes	Chiffres électoraux	Quotients électoraux	Nombres de sièges	Fractions locales
1 (A)	238 304	8,341	8	0,926 - 0,834
2 (B)	160 510	5,618	5	0,936
3 (C)	50 602	1,771	1	0,885
4 (D)	102 406	3,534	3	0,896
5	9 008	0,315	0	
6	27 001	0,945	0	0,945
7 (E)	12 148	0,425	0	0,425

Les quatre premières colonnes se passent de commentaires. Mais, pour ce qui est des fractions locales, les questions abondent :

- de quel droit le bureau principal s'abstient-il de calculer la fraction locale de la liste 5 ? il s'agit, il est vrai d'une liste isolée, sa fraction locale ne sera donc pas utilisée ; néanmoins, son calcul et son inscription au procès-verbal sont prescrits par la loi ;
- si le bureau estime que les listes isolées peuvent se passer de fraction locale, pourquoi en calcule-t-il une pour la liste 6 ?
- de quel droit le bureau calcule-t-il deux fractions locales pour la liste 1 (groupe A), en contradiction formelle avec le texte de la loi (*et le paragraphe 19 des instructions ministérielles*) ?
- si le bureau estime devoir calculer plusieurs fractions locales, pourquoi deux seulement, et non trois, ou quatre, ou davantage ?
- pourquoi les autres groupes n'ont-ils qu'une seule fraction locale (alors même que celle du groupe B [0,936] est plus grande que celle du groupe A [0,926]) ?
- pourquoi les autres arrondissements (Y et Z) ne calculent-ils jamais qu'une fraction locale ?

Les deux premières questions sont sans importance, mais les autres sont capitales (les deux dernières, entre autres, du fait que les fractions loca-

les sont transmises au bureau central provincial via le procès-verbal du bureau d'arrondissement, que le bureau provincial n'a pas le droit de compléter par le calcul de nouvelles fractions locales). Il faut peut-être rappeler que, au moment où il procède à ces opérations, le bureau d'arrondissement ignore totalement ce qui passera au niveau de la province, et ne peut aucunement en préjuger. La stupéfaction du lecteur ne connaît plus de bornes lorsqu'il arrive au tableau III (paragraphe 27) qui est censé récapituler, au niveau provincial, les valeurs des fractions locales : les deux fractions calculées pour le groupe A par l'arrondissement X sont réduites à une seule, mais ce même groupe en a maintenant deux, au lieu d'une seule, dans l'arrondissement Y.

2,13. Cela étant, on n'est évidemment pas étonné de constater que l'exemple de calculs d'apparemment (tableau 29 *bis*, annexé au paragraphe 29) est illégal.

2,131. Au paragraphe 26, les instructions déclarent, très correctement, que, puisqu'il reste 9 sièges à conférer, on prend en considération les 9 quotients Dhondt provinciaux les plus élevés, et calculent ces quotients de façon irréprochable ; les groupes et listes auxquels appartiennent ces quotients sont, dans l'ordre,

D B C D B A A B X6.

2.132. Au paragraphe 27, le siège revenant à la liste isolée X6 lui est attribué par préciput, ce qui est parfait. Le texte se poursuit alors comme suit :

« Le groupe D obtient le 1<sup>er</sup> siège dans l'arrondissement Z, où il possède la plus forte fraction locale.

Le groupe B reçoit le 2<sup>o</sup> siège dans l'arrondissement X, où sa fraction légale est la plus importante. Le 5<sup>o</sup> siège peut lui être attribué dans l'arrondissement Z où il possède, après l'attribution du 2<sup>o</sup> siège (4), la plus forte fraction locale.

Le quatrième siège revient au groupe D dans l'arrondissement X, etc... »  
Ce texte est, à la fois, doublement illégal et affligé de contradiction interne.

2,133. Il est illégal à un premier chef en ce qu'il ignore la prescription légale formelle de procéder aux attributions complémentaires en suivant, dans l'ordre la séquence des questions Dhondt provinciaux (article 177, alinéa 3 :

« L'ordre d'importance des quotients visés au dernier alinéa de l'article 176 détermine l'ordre suivant lequel chaque groupe est successivement appelé à occuper le siège restant à conférer ».

(4) Le texte porte « quatrième siège », ce qui ne peut être qu'une erreur d'impression, puisque le quatrième siège revient au groupe D.

Or ce texte du Ministre prend les quotients dans l'ordre : 1, 2, 5, 4 etc.

2,134. Il est affligé de contradiction interne en ce qu'il traite différemment les groupes B et D. En effet, on s'y occupe des quotients q2 et q5 du groupe B d'un seul mouvement ; mais pour le groupe D on s'y occupe d'abord du quotient q1, et bien plus loin seulement, du quotient q4.

2,135. Enfin, il est illégal, et de façon fort grave, en ce qu'il méconnaît le mécanisme formellement imposé par l'alinéa 6 de l'article 177 : pour chaque groupe, la plus forte fraction locale doit être utilisée aussi longtemps que l'arrondissement auquel elle se rapporte n'est pas saturé. C'est seulement quand il l'est que l'on peut prendre en considération la deuxième fraction locale, puis, quand l'arrondissement de celle-ci est saturé à son tour, la troisième (et ainsi de suite). Or, ce que préconise le Ministre est tout autre : le groupe D reçoit le siège du quotient q1 dans l'arrondissement Z et le siège du quotient q4 dans l'arrondissement X, alors qu'au quatrième siège l'arrondissement Z n'est pas saturé ; le groupe B reçoit le siège du quotient q2 dans l'arrondissement X et le siège du quotient q5 dans l'arrondissement Z, alors qu'à ce moment l'arrondissement X n'est pas saturé. Ainsi donc, *bien qu'il ne le dise pas explicitement*, le Ministre semble admettre comme principe que chaque fraction locale ne peut servir qu'une seule fois. Mais ce principe est absolument étranger à la loi, inventé de toutes pièces par les instructions ministérielles, et parfaitement inutile : le système légal fournit toujours une solution parfaitement déterminée.

2,136. Au contraire, le « principe » que semble admettre le Ministre peut conduire à des impossibilités : car si chaque fraction locale ne peut servir qu'une seule fois, aucun groupe ne peut recevoir plus de sièges complémentaires qu'il n'y a d'arrondissements. Cette situation ne semble pas s'être jamais présentée en fait, mais elle est parfaitement possible, comme le montre l'exemple (artificiel) suivant :

arrondissement X : T = 75 000 ; S = 3 ; D = 25 000					
arrondissement Y : T = 50 000 ; S = 2 ; D = 25 000					
	A	B	C	D	E
X	17 250	15 000	14 500	14 250	14 000
Y	15 000	16 750	6 750	6 000	5 500
quotients électoraux (égaux aux fractions locales)					
X	0,69	0,60	0,58	0,57	0,56
Y	0,60	0,67	0,27	0,24	0,22

Aucun siège n'est attribué directement ; les groupes A et B sont seuls à atteindre le quorum (0,66 du diviseur électoral, dans chaque arrondissement, soit ici 16 500). La répartition complémentaire porte donc sur 5 sièges (3 en X, 2 en Y) et se base sur les 5 quotients Dhondt provinciaux :

32 250 ;	31 750 ;	16 125 ;	15 875 ;	10 750
A	B	A	B	A
q1	q2	q3	q4	q5

Numéro du siège	Groupe	Arrondissement	Totaux successifs	
			en X	en Y
1	A	X (0,69)	1	0
2	B	Y (0,67)	1	1
3	A	X (0,69)	2	1
4	B	Y (0,67)	2	2
5	A	X (0,69)	3	2

(Y est saturé)

Il est clair que, dans un tel cas, prescrire que chaque fraction locale ne peut servir qu'une seule fois conduit à une impossibilité, puisque le groupe A a droit à 3 sièges complémentaires.

2,136. Quelles pourraient être les raisons pour lesquelles le Ministre suppose calculées, par endroit, 2 fractions locales pour une seule et même liste d'arrondissement ? On ne peut évidemment que spéculer, mais on peut imaginer celle-ci : il estime « bizarre » que la fraction locale la plus forte serve jusqu'à saturation, mais perçoit que si chaque fraction ne sert qu'une fois, un blocage est possible ; il décrète donc le calcul de 2 fractions locales. S'il en est ainsi, plusieurs remarques sont à faire :

a) même si la réutilisation, jusqu'à saturation, était « bizarre », on n'aurait pas à aller contre le texte formel de la loi ; mais en fait elle n'est pas si bizarre que cela, puisque, dans l'ensemble, les fortes fractions locales apparaissent dans les arrondissements les plus peuplés ; ceux-ci tendent donc à être servis en premier lieu, ce qui ralentit la saturation des « petits » arrondissements, et contribue à amoindrir la possibilité d'attributions erratiques ;

b) en tout état de cause, le système préconisé par le Ministre est incohérent, puisqu'on n'y calcule pas partout le même nombre de fractions locales ; pour le rendre cohérent, il faudrait exiger que chaque bureau d'arrondissement

... divise chaque quotient électoral par 1 et par 2 si la liste n'a pas encore de siège, par 2 et par 3 si elle en a obtenu un, par 3 et par 4 si elle en a obtenu 2, et ainsi de suite » ;

ceci serait formellement contraire au texte de l'article 176 ;

c) cette illégalité ne suffirait d'ailleurs pas : rien n'empêche en effet qu'une fraction locale « de troisième rang » soit supérieure à une fraction locale « de premier rang », comme le montre l'exemple (artificiel) que voici :

	Groupe A	
	Arrondissement X	Arrondissement Y
Quotients électoraux . . . .	3,985	1,120
Fractions locales . . . . .	(: 4) 0,996 (: 5) 0,797 (: 6) 0,664	(: 2) 0,560

Si on suppose (contrairement à la réalité) que le système des instructions ministérielles est cohérent, au sens tout juste décrit, l'exemple du paragraphe 2,136 s'analyse comme suit :

	A		B	
X . . . . .	0,69	0,345	0,60	0,30
Y . . . . .	0,60	0,30	0,67	0,335

Numéro du siège	Groupe	Arrondissement	Totaux successifs	
			en X	en Y
1	A	X (0,69)	1	0
2	B	Y (0,67)	1	1
3	A	Y (0,60)	1	2
4	B	X (0,60)	2	2
5	A	X (0,345)	3	2

Le résultat final est le même (c'était prévisible a priori, vu la simplicité de cette situation artificielle) mais la marche des opérations n'est pas la même, ce qui montre bien que ce système (système ministériel rendu cohérent par extrapolation) n'est pas le même que le système légal.

## 2.2. Pratique des bureaux provinciaux

### 2,21. Description.

2,211. Quand on examine les comptes rendus officiels des opérations d'apparement, pour les 9 provinces, de 1971 à 1978 [voyez (5)], on est frappé par la diversité des modes de calcul mis en œuvre. En effet, trois systèmes sont utilisés :

- certains bureaux utilisent une et une seule fraction locale pour chaque liste ; ce système sera noté ci-dessous 1F1 ;
- d'autres calculent *parfois* 2 fractions locales pour une même liste ; dans certains cas, une au moins de ces deuxièmes fractions est utilisée (système P2FU), dans d'autres cas, aucune d'elles n'est utilisée (système P2F) ;
- enfin, certains bureaux calculent systématiquement une deuxième fraction locale pour chaque liste, soit que l'une au moins soit utilisée (système 2FU) soit qu'aucune ne le soit (système 2F).

Il faut noter que, parfois, le nombre de sièges attribués complétement n'excède 1 pour aucun groupe de listes ; il est clair que, dans ce cas, tous les systèmes s'équivalent ; ces cas ont été marqués, ci-après, de l'astérisque (\*). Il arrive aussi, non pas en vertu d'une nécessité arithmétique a priori, mais comme un simple fait, que l'emploi du système 1F1 donne les mêmes résultats que le système légal ; ces cas ont été marqués, ci-après, de l'obèle (†).

2,212. La leçon la plus nette de cet examen est celle-ci :

jamais, de 1971 à 1978, un bureau provincial n'a utilisé plusieurs fois une même fraction locale.

Tout se passe donc comme si un texte non écrit s'imposait à ces bureaux, qui serait le contre-pied des alinéas 6 et 7 de l'article 177 ; *comme si la loi électorale n'était pas ce qu'elle est*, mais, par exemple,

le premier siège attribué à un groupe est obtenu dans l'arrondissement qui figure en tête de la colonne réservée à ce groupe ;

le deuxième siège attribué à un groupe est obtenu dans l'arrondissement qui figure en deuxième place dans la colonne réservée à ce groupe ; et ainsi de suite ;

toutefois, si l'arrondissement ainsi désigné est déjà complètement

---

(5) Elections législatives. Résultats des élections du ..... Fascicules publiés (sans indication d'éditeur) par le Ministère de l'Intérieur après chaque élection législative (7 novembre 1971 ; 11 mars 1974 ; 17 avril 1977 ; 17 décembre 1978).

pourvu, le siège revenant au groupe passe à l'arrondissement inscrit immédiatement après lui, et le cas échéant à l'arrondissement suivant.

2,213. Il serait des plus intéressant, du point de vue de l'histoire du droit, de repérer les circonstances qui ont impatronisé une manière de faire aussi ouvertement illégale.

2,213 1. On pourrait penser à une influence de la loi électorale provinciale. Mais si vraiment l'origine de la pratique actuelle est là, cette pratique repose sur le plus mauvais des motifs.

2,213 2. D'une part, en effet, il n'y a aucune raison de chercher à utiliser un texte légal pour en « interpréter » un autre quand celui-ci est parfaitement clair et explicite ; il y a même des raisons positives de ne pas le faire quand (et c'est le cas en l'occurrence) ces deux textes sont strictement parallèles, sauf précisément sur le point que l'on cherche à « interpréter » (et que d'ailleurs le texte à interpréter est antérieur à l'autre). Qu'il soit pourtant admis, pour les besoins de la cause, que l'on passe outre à cette objection.

2,213 3. L'apparementement aux élections provinciales n'utilise pas les fractions locales, mais les excédents de voix non utilisés. Ceux-ci sont des nombres entiers, de sorte qu'il est strictement impossible d'en calculer plusieurs pour une même liste. Toute comparaison des deux procédures est donc, en fait, un argument contre l'utilisation des fractions locales de deuxième rang.

2,213 4. La loi électorale provinciale prévoit explicitement la possibilité d'utiliser plusieurs fois le même excédent de voix ; voici, en effet, le texte de l'article 30C de la loi du 19 octobre 1921 :

« Si un groupe électoral a droit à plus de sièges complémentaires qu'il ne compte de listes, l'attribution d'un second siège complémentaire à l'une d'elles (la première dans l'ordre [de grandeur décroissante des excédents de voix ; litt. B]) ne se fera qu'après que les autres listes du groupe auront obtenu un premier siège complémentaire ».

Cette disposition implique bien que chaque excédent ne sert qu'une seule fois, jusqu'à ce que son tour revienne. Mais, il n'y a dans le Code électoral (élections législatives) aucune disposition analogue, homologue, ou parallèle au texte ci-dessus : il n'y a donc aucune possibilité de faire usage de celui-ci par analogie. En fait, la procédure des élections provinciales prévoit un usage multiple, mais cyclique, des excédents de voix, tandis que la procédure des élections législatives prévoit l'usage multiple des fractions locales sans y mettre de restriction (si ce n'est la restriction de saturation). Toute inférence de l'une à l'autre est donc

invalide ; mais dans la mesure où on l'accepterait, c'est *en faveur* de l'utilisation répétée des fractions locales qu'elle plaide, et non pas *contre* elle.

2,213 5. Quoi qu'il en soit de cette très lointaine analogie, quelles que soient les circonstances qui ont fait naître la pratique actuelle, quelle que soit l'autorité de la personne ou de l'institution qui l'a mise en œuvre ou recommandée, elles ne sauraient aller contre le texte de la loi, qui —il faut le redire— est vraiment explicite : *rien*, dans ce texte, ne s'oppose à l'utilisation répétée d'une même fraction locale, et deux passages de ce texte disent explicitement le contraire : l'alinéa 2 de l'article 174, par l'emploi simultané de l'article défini « la » et de l'adverbe « successivement » ; l'alinéa 6 de l'article 177, par le soin qui y est pris de ne mentionner les fractions locales autres que les « têtes de colonnes » que seulement après la proposition hypothétique « si l'arrondissement venant en ordre utile est déjà complètement pourvu ».

2,214. En outre, une conséquence implicite (mais inéluctable) du texte légal s'oppose à cette façon de faire. Les opérations d'appareillement, en effet, doivent (sauf l'exception des groupes incomplets) se terminer avec un nombre de quotients Dhondt provinciaux exactement égal au nombre de sièges restant à pourvoir ; or, dans certains cas, cela est impossible si on n'utilise qu'une seule fois chaque fraction locale. C'est manifestement pour cette raison que certains bureaux ont recours au calcul de fractions locales de deuxième rang, cette deuxième illégalité étant nécessaire pour compenser la première.

2,215. Or, rien de cela n'est nécessaire : le système légal fonctionne chaque fois à la perfection, les quelques lacunes de la loi signalées ci-avant n'ayant jamais d'incidence pratique. Afin d'estimer de façon précise les écarts entre les résultats de la procédure légale, d'une part, et de la procédure suivie en fait par chaque bureau, d'autre part, les calculs ont été systématiquement refaits

— d'une part, selon le système légal :

chaque siège est attribué à la liste indiquée par celle des fractions locales du groupe qui est la plus forte parmi celles qui se rapportent aux arrondissements non encore totalement pourvus

— d'autre part, selon le système « du Ministre » rendu systématique et cohérent :

chaque liste est pourvue de 4 fractions locales (division de son quotient électoral par le nombre de sièges augmenté de un, de deux, de trois et de quatre [ce nombre 4 a été choisi pour qu'on soit sûr, a priori, d'en avoir suffisamment])

chaque siège est attribué à la liste indiquée par celle des fractions locales du groupe qui est la plus forte parmi celles qui, *n'ayant pas encore servi*, se rapportent aux arrondissements non encore totalement pourvus (chaque fraction locale sert donc au plus une fois).

Les résultats de ces comparaisons sont repris au tableau ci-joint, dans lequel

a) les lignes se rapportent aux provinces, et les colonnes aux élections législatives de 1971, 1974, 1977 et 1978 pour la Chambre des représentants ; le tableau comporte ainsi 36 cellules ;

b) dans chaque cellule se trouvent indiqués

- le système suivi en fait par le bureau provincial (marqué de l'astérisque ou de l'obèle, selon le cas)
- le rang maximum des fractions locales effectivement mises en œuvre par le « système du Ministre » (sous la forme  $R_{max} = \dots$ )
- le nombre  $D$  des « déplacements de sièges » dus à l'emploi du système légal (exemple : si le système légal et celui du bureau conduisent, respectivement, à

	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
X	3	0	0	0	0	1	1	1	0	0
Y	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1
Z	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0

alors  $D = 4$  [à savoir, 4 sièges en plus : AY, AZ, BX, CX, et 4 sièges en moins : AX, AX, BY, CZ])

(voir « Tableau de Recensement », page 188). Lorsque la valeur de  $D$  est suivie d'un nombre entre parenthèses, celui-ci est la valeur maximum (autre que 1) de la différence des nombres de sièges pour une seule et même liste (dans l'exemple ci-dessus, cette valeur est 2).

## 2,22. Commentaires.

2,221. On note tout d'abord qu'il est, en théorie, tout à fait possible que le système 1F1 permette le calcul avec le nombre correct de quotients, et donne néanmoins un résultat différent du système du Ministre. En pratique, cela ne s'est jamais présenté : à chaque fois qu'un bureau a utilisé le système 1F1, on a  $R_{max} = 1$ .

2,222. De même, il est en théorie tout à fait possible que le système 2FU aboutisse avec le nombre correct de quotients, et que néanmoins  $R_{max}$  soit supérieur à 2 ; ce cas, lui non plus, ne s'est jamais présenté en pratique, puisque l'on a toujours, en fait,  $R_{max} = 1$  ou  $= 2$ .

Tableau de recensement

	1971	1974	1977	1978
Anvers	1F1 Rmax = 1 D = 2	1F1 † = 1 D = 0	2F = 1 D = 2	P2F = 1 D = 4
Brabant	P2FU Rmax = 2 D = 0	P2FU = 2 D = 3	P2FU = 2 D = 3	P2FU = 2 D = 0
Hainaut	1F1 Rmax = 1 D = 5	2FU = 2 D = 10 (2)	P2FU = 2 D = 3	2F = 1 D = 5
Liège	P2FU Rmax = 2 D = 3	P2FU = 2 D = 0	1F1 * = 1 D = 3	P2FU = 2 D = 2
Limbourg	1F1 * Rmax = 1 D = 0	1F1 * = 1 D = 0	2F = 1 D = 0	P2F * = 1 D = 0
Luxembourg	2FU Rmax = 2 D = 0	P2FU = 2 D = 0	1F1 * = 1 D = 0	P2FU = 2 D = 0
Namur	1F1 † Rmax = 1 D = 0	1F1 † = 1 D = 0	P2F = 1 D = 2	1F1 † = 1 D = 2
Flandre Orientale	2F Rmax = 1 D = 4	2FU = 2 D = 4 (2)	2F = 1 D = 5 (2)	2FU = 2 D = 4
Flandre Occidentale	1F1 Rmax = 1 D = 2	1F1 = 1 D = 4 (2)	2FU = 2 D = 2	P2F = 1 D = 4

2,223. Il résulte de ces remarques, que *en fait*, la pratique des bureaux provinciaux n'est pas aussi hétérogène qu'il y paraît à première vue. Lorsque ces bureaux ne calculent qu'une seule fraction locale, c'est qu'ils n'ont nulle part besoin d'une deuxième ; lorsqu'ils calculent quelques fractions locales seulement, celles dont ils ont effectivement besoin sont en effet calculées. En d'autres termes :

la pratique des bureaux provinciaux équivaut en tout point au « système du Ministre » basé sur le calcul systématique de deux fractions locales pour chaque liste.

[Cela étant, il y a gros à parier que les fractions locales de deuxième rang sont calculées en fait par les bureaux provinciaux ; ce n'est jamais là qu'une irrégularité de plus !].

2,224. Néanmoins, cette pratique n'est nullement équivalente au système légal, comme le montrent, dans le Tableau de Recensement, les nombreuses valeurs strictement positives de  $D$ .

Toutefois, dans tous les cas où le calcul aboutit avec le nombre prescrit de quotients Dhondt provinciaux (égal au nombre de sièges à pourvoir complémentirement), les divers groupes (et les listes isolées) reçoivent exactement leur dû légal pour l'ensemble de la province; les déplacements de sièges s'effectuent donc entre listes d'un même groupe. A titre d'exemple, voici (tableau p. 189) les calculs pour la province de Liège en 1977; le système 1F1 fonctionne fort bien (on a  $R_{max} = 1$ ) mais on a  $D = 3$ , car

le groupe A reçoit un siège en trop à Verviers, en compensation d'un siège manquant à Huy-Waremme

le groupe B reçoit un siège en trop à Huy-Waremme, en compensation d'un siège manquant à Liège

le groupe C reçoit un siège en trop à Liège en compensation d'un siège manquant à Verviers.

2,225. Vu l'importance, dans la vie politique belge, de l'appareil des partis et la relative insignifiance des personnes (à l'exception de quelques meneurs), on pourrait estimer que de tels déplacements « internes » sont, tout compte fait, négligeables. Pourtant, il ne s'agit pas d'un phénomène marginal, puisque les totaux de ces déplacements, pour la Chambre tout entière, ont été

en 1971 :	en 1974 :	en 1977 :	en 1978 :
16	21	20	21

Ainsi, depuis 1971 (au moins), environ 10 % des sièges de la Chambre sont occupés par des personnes qui n'y ont pas droit (et, en nombre égal, de malheureux candidats se sont vus privés du siège auquel ils avaient légalement droit). Importante ou non, cette situation est déplorable.

2,226. Toutefois, il est un cas où, en toute légalité, le nombre des quotients Dhondt provinciaux utilisés excède celui des sièges à conférer: le cas des groupes incomplets. Or, dans ce cas, des modifications dans l'ordre de saturation progressive des arrondissements peuvent avoir pour conséquence des transferts de sièges d'un groupe à un autre. Le cas s'est effectivement présenté dans le Brabant en 1974. En effet, comme le montrent les tableaux ci-joints, le système légal permet d'attribuer les 9 sièges relevant de la répartition complémentirement en utilisant exactement 9 quotients Dhondt. Par contre, le système du Ministre, du fait

PROVINCE DE LIEGE : 1977  
Restent à répartir : 6 sièges (2 + 2 + 2)

Fractions locales					
	A	B	C	D	E
Liège (Lg) . . . . .	0,87	0,99	0,86	0,53	0,56
Huy-Waremme (HW) . . . . .	0,74	0,79	0,41	0,12	0,16
Verviers (V). . . . .	0,65	0,84	0,64	0,13	0,30

Quotients Dhondt					
q1	q2	q3	q4	q5	q6
B	B	C	A	B	A

Répartition, système légal						
				Lg	HW	V
q1	B	Lg	0,99	1	0	0
q2	B	Lg	0,99	2	0	0
q3	C	V	0,64	2	0	1
q4	A	HW	0,74	2	1	1
q5	B	V	0,84	2	1	2
q6	A	HW	0,74	2	2	2

Répartition, système du Ministre						
				Lg	HW	V
q1	B	0,99	Lg	1	0	0
q2	B	0,84	V	1	0	1
q3	C	0,86	Lg	2	1	0
q4	A	0,74	HW	2	1	1
q5	B	0,79	HW	2	2	1
q6	A	0,65	V	2	2	2

Récapitulation (D = 3)						
	A	B	C	A	B	C
Lg	0	2	0	0	1	1
HW	2	0	0	1	1	0
V	0	1	1	1	1	0
	Système légal			Système du Ministre		

## BRABANT, 1974

Restent à répartir complémentirement : 9 sièges [5 + 1 + 3]

Tableau des fractions locales

	A	B	C	D	E	F	G	H	X10
Bruxelles (X)	0,96 0,64	0,85 0,70	0,99 0,90	0,86 (0,74)	0,76 (0,61)	0,61 (0,41)	0,72 (0,48)	0,98 0,82	0,86
Louvain (Y)	0,76 0,57	—	0,19 (0,09)	—	0,59 (0,39)	0,14 (0,07)	0,69 (0,52)	0,78 0,62	—
Nivelles (Z)	0,75 (0,37)	0,98 0,49	0,74 (0,49)	0,76 (0,51)	0,04 (0,02)	0,20 (0,10)	—	—	—

Liste des quotients Dhondt provinciaux

q1	q2	q3	q4	q5	q6	q7	q8	q9	[q10]	[q11]
A	B	C	H	A	C	D	H	C	G	B

Répartition, système légal

Quotients	Groupes	Arrondissements	Fractions	X	Y	Z
q1	A	X	0,96	1	0	0
q2	B	Z	0,98	1	0	1
q3	C	X	0,99	2	0	1
q4	H	X	0,98	3	0	1
q5	A	X	0,96	4	0	1
q6	C	X	0,99	5	0	1
q7	D	Z	0,76	5	0	2
q8	H	Y	0,78	5	1	2
q9	C	Z	0,74	5	1	3

Répartition, système du Ministre

Quotients	Groupes	Arrondissements	Fractions	X	Y	Z
q1	A	X	0,96	1	0	0
q2	B	Z	0,98	1	0	1
q3	C	X	0,99	2	0	1
q4	H	X	0,98	3	0	1
q5	A	Y	0,76	3	1	1
q6	C	X	0,90	4	1	1
q7	D	X	0,86	5	1	1
q8	H		impossible, X et Y étant saturés			
q9	C	Z	0,74	5	1	2
q10	G		impossible, X et Y étant saturés			
q11	B	Z	0,49	5	1	3

Comparaison								
	Système légal				Système du Ministre			
	X	Y	Z	Province	X	Y	Z	Province
A	2	0	0	2	1	1	0	2
B	0	0	1	1	0	0	2	2
C	2	0	1	3	2	0	1	3
D	0	0	1	1	1	0	0	1
E	0	0	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0
H	1	1	0	2	1	0	0	1
X10	0	0	0	0	0	0	0	0
	5	1	3	9	5	1	3	9

qu'il sature plus rapidement les arrondissements moins peuplés (Louvain et Nivelles), conduit, lors de l'appel du 8<sup>e</sup> quotient, à constater que le seul arrondissement non encore saturé est celui de Nivelles, où le groupe appelé (H) n'a pas de candidats. Le bureau est donc amené à prendre en compte le 10<sup>e</sup> quotient, pour lequel le même phénomène se produit, puis, en conséquence, le 11<sup>e</sup>, qui attribue un siège au groupe B. Ainsi, cette fois-là, un parti a perdu, au profit d'un autre, un siège auquel il avait légalement droit (pour corser la situation, ces deux partis relevaient de régimes linguistiques différents...).

### 3. CONCLUSIONS

#### 3.1. Omissions

Il conviendrait de compléter la loi électorale sur les points suivants :

- définition précise du bureau central provincial (par exemple en faisant revivre l'ancien alinéa 2 de l'article 94);
- indication de la marche à suivre lorsque aucun groupe n'est admissible à la répartition complémentaire (le plus simple serait que le bureau provincial effectue, *séparément pour chacun des arrondissements*, les opérations décrites par l'article 166);
- description de la marche à suivre au cas où des listes isolées d'un même arrondissement ont droit, ensemble, à plus de sièges que le nombre disponible dans cet arrondissement (parag. 1,422 ci-dessus) (il suffirait de prévoir l'application de l'alinéa 8 de l'article 177).

### 3.2. Explications

3,21. Bien que le texte de l'alinéa 6 de l'article 177 soit parfaitement clair, une tradition qui le foule aux pieds semble s'être solidement établie. Pour rétablir une pratique conforme à la légalité, il conviendrait peut-être de modifier le libellé de ce texte, pour l'explicitier *sans en changer le sens*. On pourrait, par exemple, adopter ce texte-ci :

Pour chacun des sièges faisant l'objet de l'attribution complémentaire des mandats, le groupe auquel ce siège revient l'obtient dans l'arrondissement qui figure en tête de la colonne réservée à ce groupe, si cet arrondissement n'est pas complètement pourvu. S'il est complètement pourvu, le siège revenant au groupe appelé passe à l'arrondissement inscrit en deuxième rang dans la colonne réservée à ce groupe, puis, le cas échéant, au troisième lorsque le deuxième est complètement pourvu, et ainsi de suite.

3,22. Si toutefois le pouvoir politique décidait qu'il faut entériner la tradition illégale actuellement utilisée (et recommandée par les instructions ministérielles), il y aurait lieu de décrire celle-ci de manière explicite, en commençant par la modification adéquate de l'article 174 (calcul de *plusieurs* fractions locales.

### 3.3. Corrections

En tout état de cause, il y aurait lieu de remanier, en maint endroit, les instructions ministérielles afin de les rendre strictement conformes à la loi. Il y aurait lieu aussi de les réécrire de façon telle qu'au lieu d'être une simple redite (adultérée, pour l'heure) de la loi elle-même, elles en constituent un commentaire éclairant, propre à guider en toute clarté les magistrats chargés des opérations électorales, magistrats qui —on peut le dire sans manquer au respect auquel ils ont droit— ne sont généralement guère familiers avec les méthodes quantitatives, mêmes aussi simples que l'arithmétique électorale. Peut-être le Ministre devrait-il, à cet égard, ne pas se fier aux seuls fonctionnaires de la Direction des affaires électorales; leur compétence n'est certes pas en cause (ni leur serviabilité, qui est exceptionnelle, comme l'auteur de ces lignes peut en témoigner); mais on peut craindre que leur longue familiarité avec le sujet les amène, d'une part, à prendre pour loi ce qui n'est qu'une tradition et, d'autre part, à trouver évidemment clairs des textes qui, pour le non-initié (même juriste, même magistrat) ne le sont pas autant qu'il faudrait.

Il est grand temps que nos assemblées législatives soient de nouveau composées comme la loi veut qu'elles le soient ; il n'y faut qu'un peu de soin.

**Summary :** The 'connecting' procedure in general elections in Belgium. Legal prescriptions and practice.

*Belgian electoral law clearly and explicitly describes a procedure (known as « connecting ») by which proportional representation is refined through (voluntary) grouping of lists from different districts of the same province. However, the actual practice of provincial electoral boards diverges from legal prescriptions to the extent that about 10 % of the seats at the House of Representatives are mis-occupied, though there is absolutely nothing that could impede a strict application of the law.*

