

LES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DU PARLEMENT WALLON

Frédéric Bouhon, Andy Jousten et Zoé Vrolix

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2018/36 n° 2401-2402 | pages 5 à 100

ISSN 0008-9664

ISBN 9782870752067

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2018-36-page-5.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 2401-2402 • 2018

Les circonscriptions électorales du Parlement wallon

Frédéric Bouhon

Andy Jousten

Zoé Vrolix

CRISP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec le concours du Fonds de la recherche scientifique-FNRS et de la Fondation universitaire de Belgique.



Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

IBAN BE51 3100 2715 7662 – BIC BBRUBEBB

TVA 0408 141 158

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. REPRÉSENTATION ET CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES	7
1.1. La représentation parlementaire des gouvernés	7
1.1.1. Considérations générales sur la notion de représentation	7
1.1.2. Application en droit constitutionnel belge	9
1.2. Les effets du découpage en circonscriptions électorales	11
1.2.1. La circonscription électorale : essai de définition	11
1.2.2. Les principaux avantages du découpage en circonscriptions électorales	13
1.2.3. Les principaux inconvénients du découpage en circonscriptions électorales	14
1.2.4. La possibilité d'une forme d'équilibre	17
2. ORIGINE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DU PARLEMENT WALLON : L'HÉRITAGE FÉDÉRAL	19
2.1. Instauration et évolution des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants	20
2.1.1. Alignement parfait des circonscriptions électorales sur les arrondissements administratifs (1831-1899)	20
2.1.1.1. Origine des arrondissements administratifs en Belgique	20
2.1.1.2. Choix des arrondissements administratifs comme base des circonscriptions électorales	22
2.1.1.3. Relative stabilité de la situation au cours du XIX ^e siècle	24
2.1.2. Alignement partiel des circonscriptions électorales sur les arrondissements administratifs (1899-1993)	26
2.1.2.1. Passage au mode de scrutin proportionnel (1899)	26
2.1.2.2. Fusion de certaines circonscriptions (1899)	27
2.1.2.3. Instauration du mécanisme d'apparement (1919)	29
2.1.2.4. Nouvelle période de stabilité au cours du XX ^e siècle	32
2.2. Reprise (provisoire) des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants pour l'élection du Parlement wallon	36
2.2.1. Une solution provisoire pour assurer la première élection directe du Conseil régional wallon	36
2.2.2. Stabilité des circonscriptions électorales du Parlement wallon (1993-2018)	39
2.2.2.1. Du provisoire qui dure	39
2.2.2.2. Contraste : l'évolution des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants	45
2.2.2.3. Contraste : l'évolution des circonscriptions électorales du Parlement flamand	48

3. ÉVOLUTION RÉCENTE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DU PARLEMENT WALLON : LA CONTRAINTE CONSTITUTIONNELLE	52
3.1. Une évolution imposée par la Cour constitutionnelle	52
3.1.1. Un précédent : l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007	52
3.1.1.1. Contexte de l'affaire	53
3.1.1.2. Contenu de l'arrêt	54
3.1.1.3. Effets concrets de l'arrêt	55
3.1.2. La décision qui force le changement : l'arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015	57
3.1.2.1. Contexte de l'affaire	58
3.1.2.2. Contenu de l'arrêt	59
3.1.2.3. Effets concrets de l'arrêt	60
3.2. Une adaptation circonstanciée par le législateur wallon en 2018	61
3.2.1. Deux années de tractations politiques	61
3.2.2. La solution retenue : le décret spécial du 25 janvier 2018	65
3.2.2.1. Le cheminement législatif	65
3.2.2.2. Un processus parallèle et intimement lié : la loi du 22 octobre 2017	70
3.3. Le nouveau découpage régional	72
3.3.1. Sur le plan administratif	72
3.3.2. Sur le plan électoral	74
3.4. La nouvelle répartition géographique des sièges	78
3.5. Simulation : la nouvelle carte électorale appliquée aux résultats des élections régionales du 25 mai 2014	80
CONCLUSION	82
ANNEXES	85

INTRODUCTION

Le 26 mai 2019, l'élection des membres du Parlement wallon sera pour la première fois organisée sur la base de onze circonscriptions électorales, au lieu de treize jusqu'alors. D'une ampleur limitée, cette modification de la carte électorale régionale wallonne est le fruit d'un processus politique long et complexe, forcé par un arrêt de la Cour constitutionnelle. Pour être parfaitement compris, ce cheminement nécessite de retracer l'origine et l'évolution du découpage électoral wallon, de se pencher sur les modalités et sur les résultats de la récente réforme, et de tâcher d'apprécier les conséquences potentielles de celle-ci (notamment à l'aide de projections permettant d'effectuer une comparaison avec les configurations qui auraient pu résulter de réformes plus larges).

Le Parlement wallon, assemblée législative de la Région wallonne, est un organe composé de 75 députés directement élus par les citoyens belges qui sont domiciliés sur le territoire régional. La composition de cet organe est régie par la Constitution¹, par des lois fédérales² et par des normes adoptées par la Région wallonne elle-même³ dans l'exercice de son autonomie constitutive⁴. Ces règles électorales définissent un régime représentatif ; combinées, elles déterminent la façon dont les électeurs wallons choisissent les personnes qui vont les représenter pour adopter ou modifier le droit applicable. Le régime représentatif qui est ainsi conçu est un système complexe, dont les divers aspects peuvent être examinés séparément, comme les conditions d'électorat, les règles d'accès aux médias pendant la campagne ou le mode de scrutin. Le présent *Courrier hebdomadaire* se focalise sur un paramètre particulier de ce régime : le découpage du territoire wallon en circonscriptions électorales utilisées pour l'élection du parlement régional.

L'instauration et le maintien de circonscriptions électorales constituent un enjeu politique important, qui est sans doute méconnu ou sous-estimé par de nombreux citoyens. En effet, le fait d'organiser des élections selon plusieurs circonscriptions électorales implique que les électeurs sont répartis entre plusieurs collèges électoraux : entre plusieurs communautés politiques qui désignent, chacune, des représentants. À cette division de l'électorat en compartiments, correspond une répartition des sièges de l'assemblée entre les circonscriptions (ainsi, dans le cas qui nous occupe, chacune d'entre elles se voit attribuer une partie des 75 mandats de député wallon). La segmentation du processus électoral qui en découle permet de garantir une forme de représentation propre aux habitants de différentes contrées et de faire valoir au parlement les éventuels intérêts spécifiques de chaque communauté politique. Cependant, elle réduit aussi l'effet

¹ Cf. les articles 115 à 120 de la Constitution.

² Cf. les articles 24 à 31^{ter} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Moniteur belge*, 15 août 1980), ainsi que, entre autres, la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et à compléter la législation électorale relative aux Régions et aux Communautés (*Moniteur belge*, 20 juillet 1993).

³ Cf. par exemple l'article 24^{bis}, § 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui a été inséré par l'article 2 du décret spécial wallon du 9 décembre 2010 (*Moniteur belge*, 22 décembre 2010).

⁴ Sur cette notion, cf. Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive des entités fédérées », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2350-2351, 2017.

proportionnel du scrutin et induit de la sorte des conséquences discutables sur la répartition des sièges entre les mouvements politiques concurrents.

Pour aborder ces enjeux, l'exposé est divisé en trois chapitres. Le premier d'entre eux développe quelques considérations générales sur les enjeux fondamentaux du découpage d'un territoire en circonscriptions électorales, par-delà le cas spécifique du Parlement wallon. Le deuxième chapitre étudie l'origine des circonscriptions électorales du Parlement wallon. Il montre à cet égard que le législateur régional a hérité d'une carte électorale fédérale qui puisait ses racines aux premiers temps de l'histoire nationale et qu'il s'est montré peu désireux de faire évoluer l'objet de cet héritage, malgré sa compétence en la matière et la tendance des autres législateurs du pays à agir dans ce domaine. Enfin, le troisième et dernier chapitre relate les évolutions récentes du découpage du territoire wallon en circonscriptions électorales régionales⁵, qui ont conduit à la carte électorale qui sera en usage pour la première fois lors du scrutin régional du 26 mai 2019. Il met en exergue le rôle décisif que la Cour constitutionnelle a joué à cet égard et montre que le législateur wallon a préféré répondre à la jurisprudence de cette Cour par une réforme mineure, plutôt que de saisir cette occasion pour repenser globalement l'agencement des circonscriptions servant à l'élection du Parlement wallon.

⁵ Cf. le décret spécial wallon du 25 janvier 2018 modifiant le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe 1 du livre 1^{er} des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*Moniteur belge*, 5 février 2018).

1. REPRÉSENTATION ET CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Dans les démocraties, les assemblées parlementaires ont vocation à représenter la population qui est gouvernée par les règles juridiques qu'elles adoptent ou contribuent à adopter ⁶. La manière dont la représentation des gouvernés au parlement est assurée dépend notamment de différents choix qui sont cristallisés dans les règles électorales ⁷. On pense en particulier au choix du mode de scrutin, majoritaire ou proportionnel ; mais on peut aussi évoquer, par exemple, les dispositions qui imposent la mixité sur les listes de candidats. Derrière les choix qui sont posés par les constituants et les législateurs des États démocratiques, il existe plusieurs façons de concevoir la notion même de représentation.

Ce chapitre propose quelques réflexions générales sur la notion de représentation (1.1), avant d'examiner en quoi le découpage du territoire en circonscriptions électorales peut influencer la manière dont la représentation parlementaire se concrétise (1.2).

1.1. LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES GOUVERNÉS

La notion de représentation est complexe et peut être comprise de plusieurs manières. Nous proposons ici une brève approche abstraite de la notion (1.1.1), avant de nous intéresser à la manière dont elle est conçue en droit constitutionnel belge (1.1.2).

1.1.1. Considérations générales sur la notion de représentation

La représentation de la population gouvernée au sein d'assemblées parlementaires constitue l'une des clés de voûte de la plupart des démocraties. Dans les systèmes politiques

⁶ Dans le cadre d'un processus législatif qui fait éventuellement intervenir une autre assemblée, un gouvernement ou un chef d'État.

⁷ Cf. notamment M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1950 ; D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, 2^e édition, New Haven/Londres, Yale University Press, 1971 ; B. GROFMAN, A. LIJPHART (dir.), *Electoral laws and their political consequences*, New York, Agathon Press, 1986 ; R. TAAGEPERA, M. SHUGART, *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*, New Haven, Yale University Press, 1989 ; A. LIJPHART, *Electoral systems and party systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

concernés, il ne s'agit pas d'assurer la démocratie directe – qui supposerait que les gouvernés prennent eux-mêmes les décisions politiques et adoptent eux-mêmes les règles de l'ordre juridique auquel ils sont soumis – mais la démocratie représentative (dite aussi démocratie indirecte). Celle-ci est en mesure de fonctionner si les institutions qui prennent les décisions au nom de la population sont composées d'une manière qui garantit la représentation de cette population, c'est-à-dire d'une manière qui implique que les décisions prises par les représentants correspondent à la volonté des représentés.

La notion de représentativité est particulièrement complexe. Selon la philosophe états-unienne Hanna F. Pitkin⁸, l'une des manières de concevoir la représentation consiste à considérer qu'une assemblée représentative est caractérisée par une correspondance précise ou du moins par une ressemblance avec ce qu'elle représente, c'est-à-dire que l'assemblée reflète sans distorsion la population qu'elle représente⁹. Dans cette optique, l'effet de la représentation est parfois comparé à celui d'un miroir¹⁰. Un certain nombre d'auteurs estiment qu'il s'agit là du modèle idéal¹¹. Avec cette approche, « représenter » se comprend dans le sens d'*être comme*. Dès lors, la composition de l'assemblée législative doit permettre de refléter la société représentée en référence à un certain nombre de caractéristiques habituellement considérées comme significatives, telles que le genre, l'origine ethnique, l'âge, l'appartenance à une catégorie socio-professionnelle déterminée ou encore – point important pour notre sujet – le lieu de résidence.

Toutefois, H. F. Pitkin ajoute que « le fait qu'un homme ou une assemblée constitue une très bonne représentation descriptive ne garantit pas automatiquement qu'ils seront de bons représentants quant à leur manière d'agir, que leur activité sera réellement représentative »¹². Autrement dit, comme l'écrit le juriste allemand Hermann Pünder, « la démocratie ne se résume pas à la démoscopie »¹³. La représentation peut donc être conçue autrement, en se focalisant davantage sur l'action des représentants que sur leurs caractéristiques personnelles. Le représentant est alors celui qui *agit comme* il l'estime opportun au profit de ceux qu'il représente ; ces derniers ne le choisissent pas au motif qu'il leur ressemble, mais parce qu'ils le jugent capable de prendre des décisions dans

⁸ H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1967. D'autres auteurs ont traité de la difficulté de définir le concept de représentation (cf. notamment G. HAARSCHER, « La crise de la représentation », *Administration publique (Trimestrielle)*, n° 3, 1996, p. 153) ou ont mis en exergue son caractère évolutif (cf. notamment V. DE COOREBYTER, *Les partis et la démocratie*, Bruxelles, CRISP, Dossier n° 64, 2005, p. 82).

⁹ H. F. PITKIN, *The concept of representation*, op. cit., p. 60.

¹⁰ L'expression « reflet » (« Spiegelbild ») est utilisée par la doctrine allemande (cf. par exemple E. JESSE, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, Düsseldorf, Droste, 1985, p. 48). Pour sa part, H. F. Pitkin utilise l'expression « représentation descriptive » (« descriptive representation »), car il s'agit du modèle dans lequel une personne en représente d'autres parce qu'elle est « suffisamment comme eux » (« sufficiently like them ») : H. F. PITKIN, *The concept of representation*, op. cit., p. 80.

¹¹ Cf., par exemple : « Dans une démocratie réellement égale, tout parti, quel qu'il soit, serait représenté dans une proportion, non pas supérieure, mais identique à ce qu'il est. Une majorité d'électeurs devrait toujours avoir une majorité de représentants ; mais une minorité d'électeurs devrait toujours avoir une minorité de représentants » (J. S. MILL, *Le gouvernement représentatif* [traduction de *Considerations on representative government*, 1861], Paris, Guillaumin, 1865, p. 152).

¹² « The fact that a man or an assembly is a very good descriptive representation does not automatically guarantee that they will be good representatives in the sense of acting for, that their activity will really be representing » (H. F. PITKIN, *The concept of representation*, op. cit., p. 142).

¹³ « Demokratie ist nicht bloß Demoskopie » (H. PÜNDER, « Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie », in C. WALTER et al. (dir.), *Repräsentative Demokratie in der Krise?*, Berlin, De Gruyter, 2013, p. 201).

leur intérêt. Le juriste allemand Herbert Krüger développe cette idée dans les termes suivants : « Le député doit se constituer une nouvelle volonté indépendamment de l'électorat (...). La mesure dans laquelle le député doit se constituer une volonté nouvelle et meilleure découle des mots suivants : "représentant de tout le peuple". Cela signifie que le représentant ne doit pas raisonner selon des critères purement personnels, mais doit s'efforcer de dégager la véritable et exacte volonté du peuple »¹⁴.

La distinction que nous venons de formuler, entre la représentation entendue comme le fait d'*être comme* et la représentation entendue comme le fait d'*agir comme*, ne crée toutefois pas forcément deux concepts tout à fait distincts. En effet, l'optique qui consiste à privilégier la ressemblance entre les représentants et les représentés (*être comme*) s'appuie au fond sur une présomption selon laquelle ceux qui ressemblent aux représentés sont les mieux à même d'*agir comme* ceux-ci agiraient ou devraient agir. Le débat majeur – qui comporte des aspects philosophiques, sociologiques, politiques et psychologiques – porte alors sur la question de savoir si une telle présomption est pertinente ou non. À ce sujet, la littérature en sciences politiques affirme que la représentation descriptive (*être comme*) favorise le développement de politiques publiques qui tiennent compte de la diversité de la société. Toutefois, elle signale aussi que la représentation substantive (*agir comme*) a parfois permis, en dépit de l'absence d'une assemblée miroir, des avancées d'importance dans ce sens. Parmi ces exceptions notables, figure l'évolution du droit de vote (ainsi, l'adoption du suffrage universel masculin, favorable aux classes populaires, a été le fait d'une assemblée essentiellement bourgeoise et l'adoption du suffrage universel mixte, favorable aux femmes, a été celui d'une assemblée presque exclusivement masculine)¹⁵.

1.1.2. Application en droit constitutionnel belge

Le droit constitutionnel belge ne tranche pas clairement entre ces conceptions de la représentation parlementaire. Des concrétisations s'en retrouvent dans la Constitution, laquelle paraît ambiguë à ce sujet¹⁶.

L'article 33 de la Constitution dispose que « tous les pouvoirs émanent de la Nation » et appuie ainsi le caractère représentatif des institutions politiques du Royaume : le pouvoir est censé provenir de la population représentée et être confié à ses représentants. L'article 42 de la Constitution – qui concerne uniquement les deux Chambres fédérales – se borne à ajouter que « les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus », sans préciser la manière dont la représentation est

¹⁴ « [Der Abgeordnete] soll (...) unabhängig von der Wählerschaft einen neuen Willen bilden (...). In welcher Hinsicht der Abgeordnete einen neuen, besseren Willen bilden soll, ergibt sich aus den Worten: "Vertreter, des ganzen Volkes". Damit ist gesagt, der Repräsentant solle nicht Höchstpersönliches hervorbringen, sondern sich um die Hebung des wahren und richtigen Volkswillens bemühen » (H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, Kohlhammer, 1966, p. 252).

¹⁵ À ce sujet, cf. notamment A. PHILLIPS, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, 1995 ; H. MANSBRIDGE, J. E. KENNEDY, « Rethinking Representation », *American Political Science Review*, volume 97, n° 4, 2003, p. 515-528.

¹⁶ Par exemple, H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative : de Sieyès à la Constitution belge de 1831 », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 44 évoque une « ambiguïté constitutive de la représentation ».

elle-même conçue. Cette disposition constitutionnelle étant aussi considérée comme le fondement juridique de l'interdiction du mandat impératif¹⁷, il convient d'en déduire que les représentants ne doivent pas obéir aux injonctions des représentés¹⁸ mais doivent agir dans l'intérêt général, c'est-à-dire comme les représentés agiraient ou devraient agir selon l'intuition des représentants. Ainsi que l'explique le constitutionnaliste Hugues Dumont (USL-B), il est toutefois possible de comprendre la volonté du constituant d'une façon plus subtile : « Les représentants ont pour vocation d'interpréter la volonté générale, ce qui suppose une distance entre les électeurs et les élus, mais non une indifférence »¹⁹.

La conception de la représentation qui favorise la ressemblance entre les représentants et les représentés n'est d'ailleurs pas ignorée par la loi fondamentale. L'article 11bis de la Constitution – qui est, certes, une disposition relativement récente²⁰ – en est sans doute la preuve la plus limpide, puisqu'il oblige les autorités à assurer la présence d'hommes et de femmes au sein des organes exécutifs et législatifs de l'État : il préconise donc une représentation de la population qui reflète le fait que celle-ci est notamment composée de personnes de sexes différents. C'est certainement là une concrétisation de l'idée de représentation-miroir. De même, le découpage en circonscriptions – dont le principe a été imposé dès 1831²¹ et est maintenu par le droit belge positif²² (cf. *infra*) – contribue aussi à matérialiser cette conception de la représentation, dès lors qu'il implique que l'assemblée parlementaire est composée de membres qui proviennent de différentes contrées du territoire gouverné ou (à tout le moins) de membres qui sont choisis par des électeurs qui résident respectivement dans ces différentes contrées²³. Le territoire est ainsi divisé en circonscriptions électorales qui présentent chacune des particularités, notamment quant à la structure socio-économique de la population qui y vit, mais aussi éventuellement au niveau culturel. Cela implique que la diversité géographique qui caractérise la population gouvernée doit trouver un reflet au sein de l'assemblée élue, qui doit donc *être comme* la population à cet égard²⁴. Cependant, le découpage électoral

¹⁷ Cf. par exemple Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 471-472.

¹⁸ Cela est notamment confirmé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 130/2016 du 13 octobre 2016 (cf. le considérant B.12).

¹⁹ H. DUMONT, « Le concept de démocratie représentative », *op. cit.*, p. 43. L'auteur complète son propos par la phrase suivante : « La relation de confiance que l'élection présuppose entre les électeurs et les candidats qu'ils sélectionnent, ainsi que la rééligibilité des élus interdisent d'identifier cette distance à une indépendance absolue » (*ibidem*).

²⁰ L'article 11bis a été introduit par la modification de la Constitution du 21 février 2002 (*Moniteur belge*, 26 février 2002).

²¹ Cf., pour ce qui concerne la Chambre des représentants, les articles 48 et 49 de la Constitution, dans sa version originale.

²² Cf., pour ce qui concerne la Chambre des représentants, l'article 63 de la Constitution.

²³ La seconde branche de l'affirmation s'impose, dans la mesure où il est possible de se présenter comme candidat dans une circonscription électorale autre que celle dans laquelle on a établi son domicile. À notre connaissance, cette possibilité a toujours existé en droit belge ; juridiquement, elle découle du fait qu'il n'existe pas de règle qui impose à un candidat d'avoir établi son domicile dans la circonscription électorale dans laquelle il se présente. En pratique, il arrive que cette possibilité soit effectivement exercée. Par exemple, on peut mentionner le cas du député Hendrik Vuye qui, bien que vivant à Beauvechain (Brabant wallon), a été élu le 25 mai 2014 à la Chambre des représentants (sur une liste N-VA) dans la circonscription du Brabant flamand.

²⁴ Cette déduction peut être formulée en raison même de l'existence de plusieurs circonscriptions électorales. Le fait que l'article 42 de la Constitution affirme que les élus sont censés représenter l'ensemble de la Nation et donc pas seulement les électeurs de la circonscription dans laquelle ils ont obtenu leur siège n'empêche pas de considérer que le constituant a voulu orienter la manière dont la représentation est organisée, en tenant compte notamment d'un critère géographique. Cette opinion n'est pas altérée par le

est aussi conçu comme un instrument qui vise à assurer la défense au parlement d'intérêts locaux divers et variés ; il tend alors à permettre aux représentants, contingentés en fonction de leur lieu d'élection, de mieux *agir comme* les électeurs. Il peut donc être affirmé que, si la Constitution prohibe le mandat impératif, elle n'interdit pas aux représentants de s'inspirer des doléances exprimées par une catégorie particulière de la population, le cas échéant géographiquement délimitée ²⁵.

1.2. LES EFFETS DU DÉCOUPAGE EN CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Le découpage du territoire en circonscriptions électorales compte assurément parmi les modalités qui contribuent à forger le système de représentation politique. Dès lors, il est utile de définir la notion de circonscription électorale (1.2.1), de lister les avantages du découpage électoral (1.2.2) mais aussi ses inconvénients (1.2.3), et de réfléchir au moyen d'atténuer certains de ses inconvénients tout en maintenant ses avantages (1.2.4).

1.2.1. La circonscription électorale : essai de définition

Le concept de circonscription électorale dépasse bien entendu largement le champ du présent *Courrier hebdomadaire*, qui est spécifiquement consacré à l'élection du Parlement wallon. Cependant, avant d'étudier le cas de cette assemblée en particulier, il est utile de revenir sur la notion de circonscription électorale, afin d'en préciser la portée.

Une circonscription électorale peut être définie simplement comme une « division géographique dans laquelle sont élus un ou plusieurs membres d'une assemblée » ²⁶. Autrement dit, il s'agit d'une portion de territoire au sein de laquelle les opérations électorales sont réalisées dans une relative indépendance par rapport à celles qui sont menées dans les autres parties du territoire : en règle générale, chaque circonscription dispose de son propre groupe d'électeurs, qui ne se confond pas avec les électeurs des autres circonscriptions ²⁷, et de ses propres candidats, qui ne se présentent, en principe ²⁸, pas

fait que, jusqu'en 1993, la version originale de l'article 42 (alors article 32) se référait, plus précisément, à la notion de circonscription électorale et insistait sur le fait que « les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés ». En effet, si cette disposition, dans ses deux versions, peut aider le parlementaire à concevoir la manière dont il est appelé à exercer sa fonction, elle n'implique pas de nier l'importance que le constituant accorde par ailleurs au découpage en circonscriptions électorales.

²⁵ Ces différents éléments impliquent, avec d'autres, que les règles de droit contribuent à façonner, dans une certaine mesure, la manière dont les assemblées sont composées (cf. notamment F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 934-936).

²⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 3^e édition, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 150, 1^{re} colonne.

²⁷ Le droit belge positif connaît deux exceptions à ce principe pour l'élection de la Chambre des représentants. Toutes deux sont liées à l'histoire communautaire et linguistique propre à la Belgique. D'une part, l'article 89bis du Code électoral permet à certains électeurs d'exercer leur droit de vote en dehors de leur commune, à savoir ceux qui sont inscrits sur la liste des électeurs de la commune de Fourons ou sur celle de la commune de Comines-Warneton : ils ont la faculté de voter respectivement à Aubel ou à Heuvelland. Cette disposition vise à permettre aux francophones de Fourons (commune de la région de langue néerlandaise) de participer à l'élection dans la circonscription – essentiellement francophone –

ailleurs²⁹. En outre, à chaque circonscription est attribuée une part des sièges de l'assemblée à élire ; ces sièges sont répartis (lorsqu'il y en a plusieurs), en fonction du résultat des élections dans *cette* circonscription, entre les formations politiques et les candidats qui y ont concouru³⁰. Dès lors, c'est au niveau de chaque circonscription que se joue l'élection et c'est la combinaison des résultats obtenus dans les différentes circonscriptions qui détermine la composition de l'assemblée parlementaire.

À l'heure actuelle, la plupart des États démocratiques connaissent un découpage de leur territoire en plusieurs circonscriptions pour l'élection de leur parlement national. Les exceptions à cette tendance sont rares : le cas de la Knesset, en Israël, peut être cité³¹.

de Liège (dont fait partie la commune d'Aubel) et aux néerlandophones de Comines-Warneton (commune de la région de langue française) de faire de même dans la circonscription – néerlandophone – de Flandre occidentale (dont fait partie la commune de Heuvelland). D'autre part, l'article 89ter du Code électoral permet aux électeurs francophones des six communes dites à facilités linguistiques de la périphérie bruxelloise (situées dans la circonscription – unilingue néerlandophone – du Brabant flamand) de voter pour des candidats qui se présentent dans la circonscription – bilingue – de Bruxelles-Capitale, sans même devoir s'y déplacer (cf. B. BLERO, « La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2279, 2015). Du point de vue des groupes concernés, il n'y a dès lors pas d'étanchéité parfaite entre les circonscriptions.

²⁸ Ce principe n'est pas une constante universelle. En Belgique, au XIX^e siècle, il était ainsi possible pour une même personne de se présenter dans plusieurs circonscriptions électorales. L'article 49 de la loi électorale du 3 mars 1831 pour la formation de la Chambre des représentants et du Sénat (*Bulletin officiel*, 1831, n° XIX) envisageait d'ailleurs explicitement cette hypothèse, en prévoyant que « le député élu par plusieurs [circonscriptions électorales] sera tenu de déclarer son option à la Chambre, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs ». Cette possibilité a subsisté jusqu'à l'instauration du mode de scrutin proportionnel. En effet, l'article 5 de la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives (*Moniteur belge*, 30 décembre 1899) a modifié l'article 256 du Code électoral, qui a dès lors disposé que « nul ne peut être candidat en même temps dans plus d'un collège électoral ». De même, durant les premières années de la III^e République française, il était possible de se porter candidat dans plusieurs circonscriptions ; cette faculté a été supprimée par une loi du 17 juillet 1889, après que le candidat Georges Boulanger avait été élu – et même plébiscité – dans plusieurs circonscriptions en même temps (cf. J. ELLUL, *Histoire des institutions. Le XIX^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 331). Au Royaume-Uni, la possibilité de se présenter comme candidat dans plusieurs circonscriptions n'a été supprimée que par l'Electoral Administration Act du 11 juillet 2006.

²⁹ Dans le droit électoral belge positif, la règle selon laquelle un candidat ne peut se présenter que dans une seule circonscription est désormais largement consacrée, et ce aux différents niveaux de pouvoir pour lesquels des élections sont organisées. En ce qui concerne la Chambre des représentants, cf. l'article 118, alinéa 3, du Code électoral. En ce qui concerne le Parlement wallon et le Parlement flamand, cf. l'article 28bis, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. En ce qui concerne les conseils provinciaux wallons, cf. l'article 4142-6, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD). En ce qui concerne les conseils provinciaux flamands, cf. l'article 84, 12°, du décret spécial flamand du 8 juillet 2011 (*Moniteur belge*, 25 août 2011). La règle est sans objet pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour le Parlement de la Communauté germanophone et pour les conseils communaux, puisque l'élection de ces assemblées est organisée dans une circonscription unique, propre à chacune d'elles. En ce qui concerne l'élection de la représentation belge au Parlement européen, tout ressortissant étranger qui se présente comme candidat en Belgique doit déclarer qu'il n'est pas candidat dans un autre État européen (article 21, § 2, alinéa 9, 2°, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 25 mars 1989).

³⁰ La circonscription se distingue ainsi d'autres divisions territoriales utilisées en matière électorale, notamment à des fins administratives ou pour le dépouillement des urnes, mais qui n'ont aucun rôle propre dans la répartition des sièges (cf. W. RIDDER, *Die Einteilung der Parlamentswahlkreise und ihre Bedeutung für das Wahlrecht in rechtsvergleichender Sicht (Deutschland, Großbritannien, USA)*, Göttingen, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, 1976, p. 2-3), comme les cantons dans le système belge.

³¹ D. NOHLEN, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6^e édition, Leverkusen, Budrich, 2009, p. 87. Aux Pays-Bas, la dévolution des sièges de la Tweede Kamer s'opère à l'échelle de l'ensemble du territoire national. Cependant, la législation électorale néerlandaise prévoit une division du territoire en plusieurs

Quant aux assemblées compétentes à un niveau infranational – comme le Parlement wallon –, elles sont également nombreuses à voir leurs membres être élus sur la base de plusieurs circonscriptions. Les cas d'élections sur la base d'une circonscription électorale unique sont cependant moins rares. En Belgique par exemple, une telle situation se rencontre pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale³² et pour le Parlement de la Communauté germanophone.

1.2.2. Les principaux avantages du découpage en circonscriptions électorales

La division en plusieurs circonscriptions électorales du territoire sur lequel une assemblée est compétente vise à assurer une représentation aux habitants de chacune des parties dudit territoire. Si ce territoire n'est pas fractionné de la sorte – autrement dit, s'il compte une circonscription électorale unique –, il n'est alors pas garanti juridiquement que l'assemblée élue se composera de représentants choisis respectivement par les habitants des différentes parties géographiques qui composent le territoire concerné. À l'inverse, il peut être considéré que la population dudit territoire est divisible en plusieurs communautés politiques qui, chacune, présente des caractéristiques socio-économiques particulières et possède des intérêts propres, et que la division de ce territoire en plusieurs circonscriptions électorales offre un moyen d'assurer que les différents intérêts soient reflétés au sein de l'assemblée.

La circonscription électorale permet aussi d'assurer un certain lien de proximité géographique entre électeurs et élus³³ : le découpage en circonscriptions permet aux premiers d'identifier ceux qu'ils ont concrètement contribué à élire parmi les seconds. Cette dimension apparaît spécialement marquée dans certains États où est appliqué un système électoral majoritaire uninominal. Ainsi, au Royaume-Uni, ce lien est notamment symbolisé par l'utilisation du nom des circonscriptions pour désigner officiellement les députés au cours des débats à la House of Commons (Chambre des communes)³⁴ ;

circonscriptions et permet aux mouvements politiques de présenter des listes différentes dans chaque circonscription.

³² En ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il existe une seule circonscription, qui correspond à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Toutefois, les membres de cette assemblée sont élus par deux collèges électoraux distincts : le collège électoral français, qui élit 72 députés, et le collège électoral néerlandais, qui en élit 17 (cf. l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Moniteur belge*, 14 janvier 1989).

³³ Pour une discussion des motifs politiques qui peuvent justifier un découpage du territoire en circonscriptions, cf. notamment G. GENSSLER, *Das D'Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren aus mathematischer und verfassungsrechtlicher Sicht*, Nuremberg, Schnell-Druck-Diana, 1984, p. 268-272.

³⁴ Cf. cependant la critique du système électoral du Royaume-Uni formulée par la politologue britannique Helen Margetts. Selon cette dernière, le droit électoral britannique n'offre pas l'avantage qu'on lui reconnaît généralement : « Le mode de scrutin uninominal tel qu'il est mis en œuvre au Royaume-Uni est non seulement peu performant en ce qui concerne la représentation des partis, mais il est aussi peu performant en ce qui concerne la représentation personnelle » (« *As well as scoring lowly for party representation, the single seat system as used in the UK also scores lowly for personal representation* » : H. MARGETTS, « Single seat », in J. COLOMER (dir.), *Personal representation. The neglected dimension of electoral systems*, Colchester, ECPR Press, 2011, p. 52). Elle estime en effet que les contacts entre un député et les habitants de sa circonscription portent essentiellement sur des affaires et des intérêts privés plutôt que sur des questions d'intérêt public.

on s'adresse ainsi à l'« Honourable Member for Manchester Central » ou à l'« Honourable Member for North Cornwall ».

1.2.3. Les principaux inconvénients du découpage en circonscriptions électorales

S'il présente plusieurs avantages, le découpage électoral est aussi susceptible d'engendrer des situations inégalitaires entre les électeurs des différentes parties du territoire.

Tout d'abord, dès que les sièges de l'assemblée sont répartis entre différentes aires, il devient nécessaire de délimiter celles-ci et de déterminer la formule par laquelle sera opérée la distribution des sièges entre elles. Cette formule peut consister à conférer à chaque circonscription électorale un droit identique à la représentation au sein de l'assemblée, quelle que soit l'importance numérique de sa population. Tel est par exemple le modèle du Senate (Sénat) des États-Unis, où chacun des 50 États envoie deux sénateurs³⁵. Mais, dans beaucoup d'autres cas, la formule retenue vise à faire en sorte que le nombre de parlementaires élus dans une circonscription électorale donnée soit proportionné à la démographie de cette dernière. Or, sauf à découper des portions de territoire qui comprendraient toutes exactement le même nombre d'individus représentés par chaque parlementaire, l'égalité est rompue entre les individus concernés. Ainsi, dans le cas des élections législatives britanniques de 2017, les circonscriptions de Na h-Eileanan an Iar et de l'Isle of Wight ont chacune envoyé un député à la House of Commons, alors que la première comportait 21 301 électeurs et la seconde 111 683 électeurs, soit cinq fois plus. En France, le découpage des circonscriptions de l'Assemblée nationale, pour l'élection de laquelle est également appliqué un mode de scrutin majoritaire, fournit d'autres exemples. Le problème se pose généralement de façon moins aiguë en cas de scrutin proportionnel, en raison du caractère plurinominal des circonscriptions. Toutefois, dans le cas de l'élection de la Chambre des représentants de Belgique le 25 mai 2014, on a compté en moyenne un élu pour 40 572 électeurs inscrits dans la circonscription de Bruxelles-Capitale, mais un élu pour 61 305 électeurs inscrits dans la circonscription de Namur³⁶.

³⁵ Peut aussi être préférée une formule qui tend vers l'égalité entre les entités en tenant cependant compte, dans une certaine mesure, des différences de population qui les caractérisent. Par exemple, cette idée gouverne la répartition des sièges du Bundesrat (Conseil fédéral) entre les seize *Länder* allemands : en vertu de l'article 51, alinéa 2, de la Loi fondamentale, les *Länder* dont la population s'élève à plus de 7 millions d'habitants disposent de 6 sièges au Bundesrat, ceux qui comptent entre 6 et 7 millions d'habitants en ont 5, ceux qui ont 2 à 6 millions d'habitants ont 4 sièges, et ceux dont la population n'atteint pas 2 millions d'habitants disposent de 3 sièges. La Loi fondamentale fait donc la synthèse entre la stricte égalité des *Länder* et l'application rigoureuse d'une règle de proportion basée sur le nombre d'habitants. Cette dernière règle impliquerait en effet que, pour 1 siège attribué au *Land* de Brême (le moins peuplé, avec quelque 680 000 habitants), 27 sièges soient actuellement réservés au *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (le plus peuplé, avec environ 18 millions d'habitants).

³⁶ Les différences résultent en partie du fait qu'il est mathématiquement impossible de répartir les 150 sièges de la Chambre des représentants entre les onze circonscriptions électorales fédérales du pays en faisant en sorte que l'on aboutisse, dans chaque circonscription, au même rapport entre le nombre d'élus et le nombre d'électeurs. Par ailleurs, elles s'expliquent aussi en partie par le fait que les sièges sont répartis en fonction du nombre d'habitants de chaque circonscription, et pas du nombre d'électeurs inscrits. Dès lors, les circonscriptions dans lesquelles vivent un grand nombre d'étrangers – qui sont habitants, mais pas électeurs – tendent à afficher un nombre d'élus par électeur plus bas que les autres. Cela est manifestement

Ensuite (et ce point est en lien direct avec le premier), les inégalités qui peuvent être observées entre les circonscriptions électorales tendent généralement à augmenter avec l'écoulement du temps et les évolutions démographiques qui l'accompagnent, de sorte que les autorités – pour autant qu'elles soient soucieuses d'assurer le principe d'égalité dans ce domaine – doivent alors ajuster la répartition territoriale des sièges de l'assemblée. Dans les systèmes électoraux où le nombre de sièges attribués à chaque circonscription est considéré comme une donnée fixe – par exemple, dans les cas de la House of Commons au Royaume-Uni et de l'Assemblée nationale en France, où chaque circonscription compte nécessairement un siège unique –, l'adaptation aux évolutions démographiques implique de modifier les limites des circonscriptions électorales. Il est alors nécessaire de rétrécir les circonscriptions dans lesquelles la population a augmenté et d'élargir celles qui ont connu une décroissance démographique. Ces opérations sont par essence délicates à mener : le (re)découpage d'un territoire en circonscriptions électorales suppose un choix face à une multitude de possibilités. L'autorité qui est chargée de cette prérogative dispose d'un pouvoir important, car la délimitation des circonscriptions peut influencer considérablement le résultat des élections. La tentative de recourir au « découpage opportuniste » (*gerrymandering*) peut être très forte³⁷ et n'est pas toujours évidente à déceler ou à contrecarrer³⁸. En revanche, dans les systèmes électoraux où il est admis que le nombre de sièges par circonscription peut varier – ce qui est généralement le cas des systèmes où est appliqué un mode de scrutin proportionnel, basé sur des circonscriptions plurinominales –, il est souvent possible d'éviter la délicate tâche du redécoupage électoral, en augmentant ou en diminuant le nombre de sièges qui revient à une circonscription en fonction de sa nouvelle situation démographique. Pour autant que ce système soit encadré par une procédure qui réduit les marges d'appréciation politique, la difficulté évoquée est alors fortement diminuée.

Enfin, en cas de mode de scrutin proportionnel, le découpage électoral est susceptible de limiter considérablement la capacité du système électoral à produire une répartition véritablement proportionnelle des sièges. En effet, la création de circonscriptions électorales induit que les sièges disponibles sont mis en jeu par lots contingentés au lieu d'être répartis globalement entre les listes et les candidats qui se présentent aux élections. Or plus le nombre de sièges disponibles est bas, plus le seuil électoral naturel est élevé³⁹.

le cas de la circonscription de Bruxelles-Capitale. S'il est fait abstraction de celle-ci, la circonscription pour laquelle le rapport entre le nombre d'élus et le nombre d'électeurs a été le plus faible en mai 2014 est celle du Hainaut, avec un député pour 51 485 électeurs inscrits. Par-delà le cas belge, sur le choix par le constituant ou le législateur du critère à utiliser pour la répartition des sièges (le nombre d'habitants, le nombre d'électeurs inscrits, etc.), cf. notamment F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 364-367.

³⁷ Cf. notamment A. LIJPHART, *Electoral systems and party systems*, op. cit., p. 146.

³⁸ Cf. par exemple M. DUVERGER, « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation », in J.-M. COTTERET, C. ÉMERI, P. LALUMIÈRE, *Lois électorales et inégalités de représentation en France, 1936-1960*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1960, p. XI.

³⁹ Le seuil électoral naturel porte assez mal son nom. Certes, il est inhérent à tout système électoral et peut, dans cette mesure, être considéré comme sa conséquence « naturelle ». Cependant, son niveau dépend très largement de choix politiques consacrés par des normes juridiques : celles qui déterminent la formule électorale, découpent le territoire en circonscriptions et répartissent les sièges de l'assemblée entre elles. Dès lors, si l'expression « seuil électoral naturel » est utile pour désigner un concept distinct de celui de « seuil électoral légal », il ne faut pas en déduire que seul le second, à l'exclusion du premier, est la conséquence de règles de droit électoral. À cet égard, la terminologie allemande, qui distingue la « *Sperrklausel* » (qui suppose une clause explicite) et la « *faktische Sperrwirkung* » (qui désigne les normes déployant *de facto* un effet de seuil), semble plus adéquate. L'expression en question a notamment été

Cela signifie que la part des voix qu'il convient de rassembler pour obtenir un siège au sein de l'assemblée est plus importante et que les listes qui obtiennent des résultats modestes – sans être nécessairement insignifiants – sont tenues à l'écart de cette assemblée. Il est vrai que le niveau du seuil électoral dépend de différents facteurs, tels que le mode de scrutin particulier qui est mis en œuvre ou le rapport de force entre les listes qui se présentent dans la circonscription⁴⁰ ; cependant, l'élément prépondérant qui l'influence est bien le nombre de sièges disponibles par circonscription⁴¹. Le politologue états-unien Douglas Rae – qui a été un grand pionnier de la recherche sur les effets des règles électorales – a ainsi démontré que, dans le cadre d'un scrutin proportionnel, le nombre de sièges attribués à une circonscription (« *the constituency's magnitude* ») est une donnée qui conditionne la répartition des sièges plus encore que le choix parmi les différentes formules de dévolution proportionnelle : « De très faibles magnitudes contrecarreront même la formule proportionnelle la plus précise, dans ses effets pratiques. De plus larges magnitudes permettront même à une formule proportionnelle moins précise d'approcher la proportionnalité d'assez près »⁴². Le système électoral espagnol constitue un cas d'application d'un mode de scrutin proportionnel dans des circonscriptions dont la magnitude est généralement faible. En effet, les 350 sièges du Congreso de los Diputados (Congrès des députés) sont répartis entre 52 circonscriptions, ce qui signifie que chacune d'elles compte en moyenne seulement 6,7 sièges⁴³. On dénombre 28 circonscriptions (soit plus de la moitié) qui se voient attribuer entre 1 et 5 sièges. Jusqu'au succès récent des mouvements politiques Podemos et Ciudadanos, cette situation a contribué à favoriser un système politique national organisé autour de deux partis principaux – le Partido Socialista Obrero Español (PSOE) et le Partido Popular (PP) –, malgré le caractère proportionnel du mode de scrutin.

Pour cette raison, le juriste austro-états-unien Hans Kelsen a jeté un regard critique sur le phénomène du découpage du territoire en circonscriptions électorales : « La répartition territoriale de l'électorat est incompatible avec la notion de représentation proportionnelle. Pour que tous les groupes politiques soient représentés de façon proportionnelle à leur importance (...), il faut que les électeurs forment un corps électoral unique »⁴⁴. Cet inconvénient peut éventuellement être contrebalancé par l'atout majeur du découpage électoral, qui est d'assurer une représentation propre à chaque communauté politique ancrée dans une circonscription (cf. *supra*). La question sous-jacente à cette tension est

utilisée par le Bundesverfassungsgericht (Tribunal constitutionnel fédéral) allemand. On trouve cependant aussi l'expression *natürliche Sperrklausel* (cf. notamment C. LENZ, « Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1996, p. 352).

⁴⁰ Sur ce dernier point, cf. F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité. Note sous l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007 de la Cour constitutionnelle », *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 15, 2008, p. 647, notamment note 10.

⁴¹ « La dimension de la circonscription électorale (le nombre de sièges par circonscription électorale) est le facteur le plus important pour déterminer à quel point la répartition globale des sièges est proportionnelle » (« *De grootte van de kieskring (het aantal zetels per kieskring) is de belangrijkste factor die bepaalt hoe evenredig de globale zetelverdeling is* » : S. VERBANCK, « Apparenting zonder bokkensprogen? Het kan! », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2012, p. 200).

⁴² « *Very small magnitudes (...) will thwart even the most precise P.R. formula in its practical effect. Larger magnitudes (...) will allow even less precise P.R. formulae to approximate proportionality rather closely* » (D. W. RAE, *The political consequences of electoral laws*, op. cit., p. 119).

⁴³ Ces données sont fournies par l'autorité électorale espagnole, la Junta Electoral Central (cf. www.juntaelectoralcentral.es).

⁴⁴ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État* [*General theory of law and state*, 1945], Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 1997, p. 345-346.

de savoir si une garantie de représentation locale est préférée ou non à un renforcement de l'effet proportionnel du suffrage. Cela revient aussi à se demander ce qu'il convient de faire primer, entre la diversité géographique et la diversité idéologique.

À cela, il convient encore d'ajouter que l'auteur des normes électorales peut aussi voir un avantage intrinsèque à l'existence de seuils électoraux naturels élevés, en ce que ceux-ci contribuent à lutter contre la fragmentation politique des assemblées. Cet objectif a par ailleurs été à maintes reprises considéré par de hautes juridictions nationales et internationales comme un objectif légitime. Cependant, la même dynamique est de nature à consolider la position des formations politiques qui sont déjà présentes au parlement et à freiner l'accès de nouvelles forces. La volonté de limiter la fragmentation parlementaire est par ailleurs mise en œuvre d'une façon plus cohérente et plus équilibrée lorsqu'est instauré un seuil électoral légal, dont l'effet ne dépend pas du nombre de sièges par circonscription.

1.2.4. La possibilité d'une forme d'équilibre

Entre les avantages et les inconvénients induits par le découpage du territoire en circonscriptions électorales, il n'est pas impossible de chercher à atteindre un équilibre, en instaurant des mécanismes électoraux particuliers. Peut ainsi être mis en place un système qui maintient à la fois des circonscriptions électorales relativement étroites – et garantit ainsi la représentation propre de chaque communauté politique – et une répartition des sièges à un niveau géographique plus englobant – afin d'améliorer l'effet proportionnel de la dévolution.

La République fédérale d'Allemagne⁴⁵ a résolument emprunté cette voix du compromis. Indépendamment de l'attribution des mandats directs (*Direktmandate*) dans le cadre de circonscriptions uninominales et en application d'un mode de scrutin majoritaire, aspect du système qui ne nous intéresse pas ici, le droit allemand établit un scrutin proportionnel. À cette fin, la loi électorale fédérale (*Bundeswahlgesetz*)⁴⁶ invite les partis politiques à déposer une liste de candidats dans chaque *Land*, de sorte que le territoire du *Land* constitue une circonscription propre, avec ses candidats et ses électeurs, distincts de ceux des autres *Länder*⁴⁷. Cependant, la répartition proportionnelle des sièges entre les partis ne s'effectue pas au niveau de chaque *Land*, mais au niveau national. C'est à l'échelle fédérale que l'intégralité des sièges du Bundestag est répartie proportionnellement entre tous les partis qui ont obtenu au moins 5 % des voix exprimées sur l'ensemble du territoire allemand⁴⁸. Dans un second temps, les sièges acquis par un parti donné sont distribués entre les listes que ce parti a présentées dans les différents Länder, en fonction

⁴⁵ Mais aussi déjà la République de Weimar.

⁴⁶ Cf. la loi fédérale allemande du 5 mai 1956, modifiée pour la dernière fois par la loi fédérale du 10 juillet 2018. La dernière réforme substantielle de la législation est intervenue le 3 mai 2013.

⁴⁷ Sur ce point, le système électoral allemand se distingue du système électoral néerlandais qui est utilisé pour la Tweede Kamer. Ce dernier permet en effet aux partis politiques de présenter des listes identiques ou partiellement identiques dans les différentes circonscriptions du territoire.

⁴⁸ Au sein de la loi électorale fédérale, la disposition clé se trouve au début du § 6, alinéa 6, qui prévoit que l'ensemble des sièges « sont dans tous les cas répartis au niveau fédéral en fonction du nombre des secondes voix qui sont à prendre en considération » (« *werden in jedem Fall bundesweit nach der Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen (...) verteilt* »).

du succès électoral de chacune de ces listes – il s’agit là, en quelque sorte, d’une deuxième répartition proportionnelle. Grâce à cette formule originale, le système électoral allemand combine assez efficacement deux objectifs distincts : assurer une représentation proportionnelle très précise des formations politiques au sein du parlement et garantir un équilibre quant à l’origine géographique des parlementaires. Toutefois, cet astucieux compromis crée à son tour des inconvénients, qui se manifestent sous la forme d’éventuelles distorsions géographiques : si, dans un *Land*, une part relativement importante des électeurs s’est abstenue de voter ou a accordé son suffrage à des partis trop faibles pour accéder à la répartition fédérale, ce *Land* est moins bien représenté au sein du Bundestag⁴⁹.

Depuis 1919, la Belgique connaît un système qui est, en certains points, comparable. À travers un mécanisme connu sous le nom d’apparement, la législation électorale permet à des listes de candidats qui se présentent dans des circonscriptions différentes de déclarer qu’elles s’associent aux fins du processus de dévolution des sièges (cf. *infra*). Une première répartition des mandats a lieu indépendamment dans chaque circonscription (par exemple, au niveau d’un arrondissement administratif), mais un certain nombre de sièges non encore alloués peut être mutualisé à une échelle plus large (par exemple, celle de la province) et être partagé, à ce niveau, entre les formations politiques qui ont choisi d’apparementer plusieurs de leurs listes et qui satisfont à certaines conditions.

Ce système est inspiré par la même recherche de compromis que celui que le droit allemand a instauré, mais il s’en distingue sur au moins trois points importants. *Primo*, le mécanisme belge de l’apparement n’a jamais permis d’effectuer une répartition proportionnelle des sièges au niveau national ou fédéral, comme c’est le cas en Allemagne ; il n’ouvre que la possibilité d’une dévolution à une échelle plus large que celle de la circonscription ordinaire, mais sans aller jusqu’au niveau national. *Secundo*, le système belge implique que les opérations électorales de base sont effectuées à la plus petite échelle de la circonscription, avant qu’un reliquat de sièges ne soit partagé au niveau d’un territoire plus vaste (alors que, en Allemagne, la dévolution des sièges entre les partis a d’abord lieu à l’échelle la plus large qui soit concevable). *Tertio*, pour ce qui concerne la Belgique, le nombre de sièges octroyé à chaque circonscription est une donnée fixe sur laquelle le mécanisme d’apparement n’a pas d’influence, alors que, en Allemagne, la répartition finale des sièges entre les circonscriptions dépend du comportement des électeurs dans chacune d’elles.

La comparaison sommaire des deux mécanismes permet de comprendre que, parmi les deux intérêts sous tension (la maximisation de l’effet proportionnel et la représentation des intérêts locaux), le législateur allemand a donné une place majeure au premier, là où son homologue belge a laissé la priorité au second.

⁴⁹ À propos du droit électoral allemand, cf. W. SCHREIBER, *Bundeswahlgesetz*, 10^e édition, Cologne, Heymanns, 2017.

2. ORIGINE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DU PARLEMENT WALLON : L'HÉRITAGE FÉDÉRAL

La première élection directe du Parlement wallon est organisée le 21 mai 1995. Il a dès lors fallu, préalablement, définir les règles électorales applicables à ce nouveau scrutin. Dans cette perspective, le législateur fédéral a habilité en 1993 le Parlement wallon – alors encore appelé Conseil – à déterminer, par décret spécial⁵⁰, les circonscriptions électorales qui allaient être utilisées pour son élection⁵¹. Cependant, afin d'éviter un vide juridique susceptible de naître en l'absence d'intervention du législateur wallon, le législateur fédéral a arrêté, à titre transitoire, un découpage en circonscriptions régionales⁵². En l'occurrence, il a rendu applicable au niveau régional wallon les circonscriptions qui étaient alors utilisées pour l'élection de la Chambre des représentants dans les cinq provinces wallonnes⁵³. Ainsi, l'article 5 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État⁵⁴ a prévu que les élections pour le Parlement wallon « se font par circonscription électorale comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux conformément au tableau figurant à l'annexe 1 de la présente loi ». Jusqu'aux modifications apportées par le décret spécial wallon du 25 janvier 2018⁵⁵, les circonscriptions électorales fixées par ledit tableau sont restées inchangées.

Compte tenu de cette continuité historique, nous revenons, dans le présent chapitre, sur les raisons qui ont amené le législateur fédéral à retenir, en tant que solution par défaut pour les élections du Parlement wallon, les circonscriptions alors en vigueur pour l'élection de la Chambre des représentants (2.2). Ces divisions territoriales retenues par défaut en 1993 étant elles-mêmes le résultat d'un cheminement historique, nous

⁵⁰ C'est-à-dire un décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (conformément à l'article 35, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

⁵¹ Article 14 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (*Moniteur belge*, 20 juillet 1993).

⁵² Article 63, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

⁵³ M. ELST, J. VAN NIEUWENHOVE, *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 129.

⁵⁴ *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

⁵⁵ Décret spécial wallon du 25 janvier 2018 modifiant le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe 1 du livre 1^{er} des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 5 février 2018.

commençons par analyser les principales étapes qui ont marqué, entre 1831 et 1993, l'évolution des circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants ⁵⁶ (2.1).

2.1. INSTAURATION ET ÉVOLUTION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

L'étude de l'origine et de l'évolution des circonscriptions utilisées pour l'élection de la Chambre des représentants en Wallonie amène à distinguer deux époques. La première, qui s'étend jusqu'en 1899, est caractérisée par le recours au mode de scrutin majoritaire et par l'existence de circonscriptions étroites (2.1.1). La seconde, qui couvre la majeure partie du XX^e siècle, est celle du mode de scrutin proportionnel, pour l'application duquel certaines circonscriptions électorales ont dû être élargies (2.1.2).

2.1.1. Alignement parfait des circonscriptions électorales sur les arrondissements administratifs (1831-1899)

Les circonscriptions électorales définies par le Congrès national en 1831 pour organiser l'élection de la Chambre des représentants correspondent aux territoires des arrondissements administratifs. Il convient dès lors de revenir brièvement sur l'origine de ces arrondissements (2.1.1.1), avant d'aborder le contexte dans lequel a été opéré le choix de cette base pour le découpage des circonscriptions électorales (2.1.1.2). Par la suite, le découpage électoral adopté à la naissance du Royaume a connu une grande stabilité tout au long du XX^e siècle (2.1.1.3).

2.1.1.1. Origine des arrondissements administratifs en Belgique

Le 22 décembre 1789, dans le contexte de la Révolution française, l'Assemblée nationale constituante procède à la division administrative du territoire français en départements, eux-mêmes subdivisés en « districts » ⁵⁷. Dans l'actuelle Belgique, cette mesure est appliquée dans les quelques territoires réunis à la République française au début de l'année 1793 (ainsi, en mars, le comté de Hainaut et le Tournaisis deviennent le département de Jemmapes, partagé en quatre districts : Ath, Binche, Mons et Tournai). Cependant, ces structures disparaissent lorsque, peu après, les armées autrichiennes chassent les forces françaises des régions belges (Pays-Bas autrichiens, Principauté épiscopale de Liège, etc.)

⁵⁶ Compte tenu de son objet, le présent *Courrier hebdomadaire* se concentre sur la situation des circonscriptions électorales situées au sud du pays, sur le territoire correspondant actuellement à la Région wallonne. La situation des autres circonscriptions ne sera abordée qu'à la marge. Par ailleurs, l'étude se limite aux circonscriptions applicables à l'élection de la Chambre des représentants et n'évoque qu'accessoirement l'élection du Sénat.

⁵⁷ Loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives (promulguée le 8 janvier 1790 et entrée en application le 4 mars 1790). À ce sujet, cf. J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 5^e édition, Paris, Presses universitaires de France, 1998, p. 105-107.

et que sont restaurées les institutions d'Ancien Régime. Elles ne sont pas rétablies lorsque, après sa victoire à Fleurus le 26 juin 1794, la France révolutionnaire conquiert à nouveau les régions belges. Par ailleurs, la Constitution de la République française du 5 fructidor an III / 22 août 1795 met fin à la subdivision des départements en « districts ».

Par deux décrets des 1^{er} et 26 octobre 1795, la Convention nationale réunit à la France les différents territoires belges et les divise en neuf départements. Cinq ans plus tard, au début du Consulat, une loi du 28 pluviôse an VIII / 17 février 1800 rétablit les districts à titre de premier niveau de subdivision des départements, mais en leur donnant désormais le nom d'« arrondissements »⁵⁸ – chaque arrondissement comprenant un certain nombre de cantons et de communes. Cette législation est d'application dans l'ensemble de la France, en ce compris donc dans les neuf « départements belges réunis ». Pour ne donner que quelques illustrations dans l'espace territorial qui nous intéresse, le département de Jemmapes est divisé en trois arrondissements (Charleroi, Mons et Tournai), celui de l'Ourthe en trois (Huy, Liège et Verviers), celui de Sambre-et-Meuse en quatre (Dinant, Marche, Namur et Saint-Hubert).

Moyennant diverses modifications de frontières (sur lesquelles nous ne revenons pas ici) et de terminologie, cette architecture institutionnelle est maintenue après que les régions belges ont été détachées de la France, par suite de leur invasion, au début de l'année 1814, par les troupes des puissances européennes coalisées contre Napoléon I^{er}. Ainsi, par l'article 2 de la Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, proclamée par Guillaume I^{er} le 24 août 1815, le vocable français de « département » disparaît au profit de la dénomination de « province ». Les arrondissements administratifs, quant à eux, sont rebaptisés « districts »⁵⁹.

Sous le régime hollandais, la division territoriale de l'administration des provinces est réglée dans des actes appelés « règlements d'administration pour le plat-pays de la province » et approuvés par le Roi. Par exemple, la province de Hainaut est divisée en six districts (Ath, Charleroi, Mons, Soignies, Thuin et Tournai), la province de Liège en quatre (Huy, Liège, Verviers et Waremme) et la province de Namur en trois (Dinant, Namur et Philippeville).

Devenue indépendante suite à la Révolution de 1830, la Belgique conserve cette organisation administrative. L'article 1^{er} de la Constitution du 7 février 1831 dispose que le pays est divisé en neuf provinces. L'article 2 indique que « les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi »⁶⁰, mais ne donne pas plus de précisions. En l'absence de nouvelle législation, les districts sont maintenus dans leur nombre, leur étendue et leur dénomination.

Sur ce dernier point, le changement intervient par le biais de la loi communale du 30 mars 1836 et de la loi provinciale du 30 avril 1836, qui fixent diverses règles relatives aux

⁵⁸ Loi du 28 pluviôse an VIII / 17 février 1800 concernant la division du territoire de la République et l'administration. À ce sujet, cf. J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, op. cit., p. 592-595.

⁵⁹ Cf. l'arrêté royal du 3 janvier 1818 approuvant le règlement pour l'administration des communes du plat-pays (ensuite modifié par l'arrêté royal du 23 juillet 1825 approuvant le règlement d'administration pour le plat-pays). Sur la fonction de la division du territoire en districts administratifs au temps du Royaume des Pays-Bas, cf. A. GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, 2^e édition, tome I, Bruxelles/Paris, Bruylant/A. Marescq, 1885, p. 22-23.

⁶⁰ Il s'agit de l'article 6 de la Constitution coordonnée en 1994.

« commissariats d'arrondissement »⁶¹ ; notamment, la seconde prévoit en son article 132 qu'« il y a, pour chaque arrondissement administratif, un commissaire du gouvernement portant le titre de commissaire d'arrondissement ». Ce faisant, le législateur belge maintient donc, à peu de choses près, la subdivision territoriale qui avait cours sous la période hollandaise et qui elle-même constituait un héritage direct de la période napoléonienne : le district administratif⁶². Mais il la rebaptise du nom d'arrondissement administratif, terminologie qui est toujours en vigueur de nos jours.

Il est à noter que, tant durant la période hollandaise qu'après la Révolution belge – mais à la différence de ce qui avait prévalu durant la période française –, les arrondissements administratifs (appelés donc districts jusqu'en 1836) sont des divisions territoriales sans « existence politique et civile »⁶³. Les arrondissements administratifs ne disposent ainsi pas de la personnalité juridique, d'un patrimoine ou d'intérêts propres, et ils n'ont pas de caractère représentatif⁶⁴. Avant tout, ils ont été introduits « pour la commodité de l'administration »⁶⁵, rendant possible l'exercice de certaines missions à un niveau intermédiaire entre le niveau communal et le niveau provincial⁶⁶. C'est dans cette dernière optique que les arrondissements administratifs constituent, au moment de la naissance de l'État belge et à certains niveaux de pouvoir toujours aujourd'hui, la division territoriale de référence pour définir le ressort des circonscriptions électorales.

2.1.1.2. Choix des arrondissements administratifs comme base des circonscriptions électorales

Relativement aux règles régissant les élections de la Chambre des représentants et du Sénat, l'article 48 de la Constitution du 7 février 1831 prévoit simplement que « les élections se font par telles divisions de province et dans tels lieux que la loi détermine ». Cette disposition constitutionnelle laisse une marge d'appréciation importante au législateur, mais elle l'oblige à concevoir un découpage électoral qui prenne en considération à tout le moins les limites provinciales. Par ailleurs, le constituant a ajouté que la proportion d'un député par tranche de 40 000 habitants ne pourra être excédée (article 49 de la Constitution) ; ce faisant, il a admis l'idée que le nombre de sièges par circonscription puisse varier en fonction de la population.

⁶¹ *Bulletin officiel*, 1836, n° XXIV.

⁶² O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III : *Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Liège/Paris, H. Dessain/V. Giard & E. Brière, 1911, p. 213 ; J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 2^e édition, Bruxelles/Paris, Bruylant/A. Marescq, 1876, p. 3 ; A. GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, op. cit., p. 28.

⁶³ A. GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, op. cit., p. 23.

⁶⁴ Cf. notamment : O. ORBAN, *Manuel de droit administratif*, 2^e édition, Bruxelles, A. Dewit, 1909, p. 210 ; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 2^e édition, Liège/La Haye, Faculté de droit de Liège/Martinus Nijhoff, 1972, p. 112-113 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, 20^e édition, Malines, Kluwer, 2014, p. 659.

⁶⁵ A. GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, op. cit., p. 23.

⁶⁶ Il est à noter que, de nos jours, le législateur wallon tient compte de l'éventuelle charge liée au rôle de chef-lieu d'arrondissement assumé par certaines communes par le biais d'une « dotation chef-lieu d'arrondissement » (article 1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation).

Le découpage électoral initial est arrêté par la loi électorale du 3 mars 1831⁶⁷. À l'instar de la répartition territoriale retenue pour l'élection du Congrès national quelques mois plus tôt⁶⁸, les élections des deux chambres du Parlement national sont organisées par « districts électoraux »⁶⁹, lesquels correspondent, pour l'élection de la Chambre des représentants⁷⁰, exactement aux districts administratifs. Pour cette élection, il existe donc 46 districts électoraux pour 46 districts administratifs. Dans la partie sud du pays, il s'agit en l'occurrence des entités territoriales suivantes : Arlon, Ath, Bastogne, Charleroi, Diekirch, Dinant, Grevenmacher, Huy, Liège, Luxembourg, Mons, Marche, Namur, Neufchâteau, Nivelles, Philippeville, Soignies, Thuin, Tournai, Verviers, Virton et Waremme.

Il est à noter que, lors des discussions du Congrès national, la question du découpage du territoire en circonscriptions électorales n'a figuré qu'au second plan par rapport à celles relatives au cens électoral et au nombre de députés et de sénateurs à conférer à chaque circonscription (questions qui, pour leur part, ont donné lieu à des débats très vifs).

Toutefois, d'intéressantes discussions relatives aux circonscriptions électorales de la province de Luxembourg sont à relever ici. A été posée la question de l'opportunité de réunir plusieurs arrondissements administratifs pour la formation des circonscriptions électorales de cette province, notamment eu égard à la faiblesse de la population de ces arrondissements et au caractère « défectueux » des contours de ceux-ci (contours qui n'auraient été « qu'un essai fait en 1815 et 1816 »⁷¹). La réunion des électeurs de plusieurs arrondissements a notamment été combattue au motif qu'elle aurait privé « les neuf dixièmes de la province du droit électoral, par l'éloignement du point de réunion pour les collèges »⁷² (les électeurs devant, à cette époque, se rendre au chef-lieu d'arrondissement pour y voter). La proposition de procéder à certaines fusions a finalement été rejetée.

De même, un autre indice montre que les contours des arrondissements administratifs ont constitué pour le Congrès national, dans la perspective du découpage électoral, une donnée à saisir telle quelle. En effet, dans certaines situations où les congressistes

⁶⁷ Loi électorale du 3 mars 1831 pour la formation de la Chambre des représentants et du Sénat, *Bulletin officiel*, 1831, n° XIX.

⁶⁸ « Les élections se feront par district administratif » (article 8 de l'arrêté du gouvernement provisoire du 10 octobre 1830 relatif aux élections du Congrès national, *Bulletin officiel*, 1830, n° VII).

⁶⁹ La loi du 3 mars 1831 n'utilise pas le terme de « circonscription », mais celui de « district ». Il semble que c'est avec l'adoption du Code électoral, en 1894, que le législateur a systématiquement substitué le vocable de « district électoral » par celui d'« arrondissement électoral » : cf. la loi du 12 avril 1894 relative à la formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives (*Moniteur belge*, 15 avril 1894) et la loi du 28 juin 1894 contenant les titres IV à X du Code électoral (*Moniteur belge*, 30 juin 1894). Un nouveau changement de terminologie a ensuite été opéré par la révision constitutionnelle du 5 mai 1993 (*Moniteur belge*, 8 mai 1993), qui a consacré le vocable actuel de « circonscription électorale », notamment à l'article 49 de la Constitution (devenu l'article 63). Cette modification a ensuite été répercutée dans le Code électoral (cf. notamment l'arrêté royal du 5 avril 1994 relatif à la mise en concordance des dispositions du Code électoral avec la terminologie de la Constitution, *Moniteur belge*, 23 avril 1994).

⁷⁰ Dans la suite de l'exposé, dans un souci de lisibilité, nous n'emploierons plus que les vocables actuels. Dès 1831, le nombre de circonscriptions pour l'élection du Sénat est inférieur à celui pour l'élection de la Chambre des représentants, avec les conséquences que cela implique quant à la taille de ces circonscriptions (cf. *infra*). En effet, en ce qui concerne l'élection du Sénat, la loi du 3 mars 1831 regroupe plusieurs arrondissements administratifs au sein d'une seule circonscription électorale pour l'élection d'un sénateur. Il en va ainsi des circonscriptions électorales de Fumes–Ostende–Dixmude, Bastogne–Marche, de Neufchâteau–Virton et de Diekirch–Grevenmacher–Arlon. Cette décision du législateur s'explique par le fait que le nombre de sénateurs est inférieur à celui de députés.

⁷¹ Intervention de Léopold Zoude (citée dans E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, tome II, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 519).

⁷² Intervention de Pierre-Ernest Dams (citée dans *ibidem*, p. 519).

ont hésité à attribuer un siège à une circonscription électorale ou à une autre, ils n'ont pas opté pour des fusions d'arrondissements, mais ont préféré mettre en place un système relativement complexe connu sous le nom d'alternat : certains sièges de députés ou de sénateurs sont attribués en alternance à une circonscription pour un scrutin et puis à une autre pour le suivant ⁷³. Ce système sera abrogé en 1847 ⁷⁴.

2.1.1.3. Relative stabilité de la situation au cours du XIX^e siècle

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la seule modification majeure apportée aux circonscriptions électorales fixées en 1831 n'est pas la conséquence d'une réforme du droit électoral. Elle découle d'un événement international qui amène à redessiner partiellement les frontières extérieures de la Belgique, à savoir le règlement du conflit avec le royaume des Pays-Bas. En effet, l'assentiment au Traité des XXIV Articles ⁷⁵ implique, pour la Belgique, une perte de divers territoires, dont les trois arrondissements administratifs qui correspondent actuellement au Grand-Duché de Luxembourg. Au niveau des circonscriptions électorales au sud du pays, cela se traduit par la suppression des circonscriptions de Diekirch, de Grevenmacher et de Luxembourg.

Par la suite, les limites des circonscriptions électorales restent stables jusqu'en 1899 (cf. Carte 1). Cela n'empêche évidemment pas le législateur d'adapter le nombre de parlementaires élus par circonscription, afin de tenir compte des évolutions démographiques tout en maintenant une égale représentativité par circonscription ⁷⁶. Il convient en effet de se rappeler que, à l'époque, le droit électoral ne prévoit pas que la Chambre des représentants et le Sénat soient composés d'un nombre défini de sièges. Au contraire, les articles 49 et 54 de la Constitution laissent une marge de manœuvre assez considérable au législateur, en lui permettant de fixer le nombre de membres de chacune des deux chambres ⁷⁷. Dans ce cadre, le législateur adapte régulièrement le nombre de sièges parlementaires aux évolutions démographiques ⁷⁸. Ainsi, le nombre de sièges de la Chambre des représentants passe de 102 en 1831 à 95 en 1839 (suite à la perte des

⁷³ Ainsi, les électeurs des circonscriptions de Charleroi et de Thuin élisent respectivement deux députés et un député, mais nomment alternativement un représentant de plus ; en pratique, cela implique que, à une première échéance électorale, chacune de ces deux circonscriptions élit deux députés, mais que, à la suivante, celle de Charleroi en choisit trois tandis que celle de Thuin n'en désigne qu'un. Le même principe est appliqué entre les circonscriptions de Liège et de Huy (ainsi que, jusqu'aux élections de 1837, entre celles de Maastricht et de Hasselt). D'autres cas, plus nombreux, concernent l'élection des sénateurs.

⁷⁴ Loi du 31 mars 1847 établissant une nouvelle répartition des représentants et des sénateurs, *Moniteur belge*, 4 avril 1847.

⁷⁵ Traité entre la Belgique et la Hollande, relatif à la séparation de leurs territoires respectifs, signé à Londres le 19 avril 1839 (et approuvé par la loi du 4 avril 1839 : *Bulletin officiel*, 1839, n° 27).

⁷⁶ La répartition originale établie par la loi du 3 mars 1831 est successivement modifiée par les sept lois suivantes : 5 juin 1839 (*Bulletin officiel*, 1839, n° 28), 31 mars 1847 (*Moniteur belge*, 4 avril 1847), 24 mai 1859 (*Moniteur belge*, 25 mai 1859), 7 mai 1866 (*Moniteur belge*, 9 mai 1866), 20 avril 1878 (*Moniteur belge*, 21 avril 1878), 9 mai 1882 (*Moniteur belge*, 14 mai 1882) et 12 mai 1892 (*Moniteur belge*, 13 mai 1892).

⁷⁷ Cf. notamment F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 387.

⁷⁸ À la condition toutefois de respecter deux règles. D'une part, le nombre de membres de la Chambre des représentants ne peut excéder la proportion d'un député pour 40 000 habitants (article 49 de la Constitution). D'autre part, le Sénat doit compter un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre chambre (article 54 de la Constitution).

⁷⁸ En tâchant donc de faire en sorte qu'il y ait en principe effectivement un siège à la Chambre des représentants pour chaque tranche de 40 000 habitants (et donc un siège au Sénat pour chaque tranche de 80 000 habitants).

territoires cédés aux Pays-Bas⁷⁹), puis à 108 en 1847, à 116 en 1859, à 122 en 1866, à 124 en 1870, à 132 en 1878, à 138 en 1882 et à 152 en 1892⁸⁰. À cet égard, la révolution industrielle et le développement de grands centres urbains engendrent des évolutions remarquables ; ainsi, la circonscription électorale de Charleroi passe de 2 sièges en 1831 à 8 sièges en 1892, celles d'Anvers et de Liège de 4 à 11 au cours de la même période, et celle de Bruxelles de 7 à 18⁸¹.

Carte 1. Circonscriptions électorales de la Chambre des représentants, des élections de 1839 aux élections de 1898



(*) Les onze communes suivantes ont été transférées de la circonscription de Huy vers celle de Verviers en 1848 : Basse-Bodeux, Bra, Chevron, Fosse, Francorchamps, La Gleize, Lierneux, Rahier, Stavelot, Stoumont et Wanne.

Sources : Lois du 3 mars 1839 et du 1^{er} mai 1848.

D'après J. DODEIGNE, M. BINARD, « Les circonscriptions électorales depuis 1830 », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 658.

⁷⁹ Les représentants des parties cédées du Luxembourg siègent jusqu'à la fin de la session de 1840-1841, et ceux des parties cédées du Limbourg jusqu'à la fin de la session 1842-1843.

⁸⁰ J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, La Renaissance du livre, s.d. [1958], p. 188-189.

⁸¹ Cf. respectivement les lois du 3 mars 1831 et du 12 mai 1892. Il convient toutefois de préciser que, dès 1831, un siège supplémentaire est accordé aux circonscriptions de Liège et de Charleroi pour certaines élections, en application du système de l'alternat (cf. *supra*).

2.1.2. Alignement partiel des circonscriptions électorales sur les arrondissements administratifs (1899-1993)

Après cette longue période de stabilité, l'instauration du mode de scrutin proportionnel en 1899 (2.1.2.1) amène le législateur à procéder à la fusion de certaines circonscriptions électorales (2.1.2.2) ; pour assurer l'effectivité du caractère proportionnel du scrutin, il convient en effet d'assurer à chaque circonscription un nombre suffisant de sièges. Le début du XX^e siècle est ensuite marqué par l'instauration du mécanisme d'apparement, qui vient modifier la dynamique de la répartition géographique des sièges (2.1.2.3). Ces modifications sont suivies d'une nouvelle période de stabilité (2.1.2.4).

2.1.2.1. Passage au mode de scrutin proportionnel (1899)

Une étape fondamentale dans l'évolution des circonscriptions électorales – et, plus généralement, dans l'histoire des systèmes électoraux – de la Belgique est l'adoption de la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives⁸². Cette loi substitue le système du scrutin proportionnel à celui du scrutin majoritaire qui était en vigueur jusqu'alors.

Dans ce contexte, une réforme des circonscriptions électorales est nécessaire. Pour bien fonctionner, le système de la représentation proportionnelle présuppose, en effet, l'existence de circonscriptions plurinominales, c'est-à-dire comportant plusieurs sièges à pourvoir⁸³. Et c'est lorsque le nombre de sièges à pourvoir par circonscription est élevé qu'il atteint le mieux son objectif de représentation des différents mouvements politiques en fonction de leur poids électoral (cf. *supra*)⁸⁴.

Or, sous le régime immédiatement antérieur⁸⁵, il existait au sud du pays, pour l'élection de la Chambre des représentants, plusieurs circonscriptions électorales uninominales (un seul député à élire) ou binominales (deux sièges à pourvoir). Toutes les circonscriptions de la province de Luxembourg étaient uninominales (Arlon, Bastogne, Marche⁸⁶, Neufchâteau et Virton), tandis qu'étaient binominales la circonscription d'Ath (province de Hainaut), celles de Huy et de Waremme (province de Liège) et celles de Dinant et de Philippeville (province de Namur). Par ailleurs, les circonscriptions de Soignies et de Thuin (province de Hainaut) ne comptaient que trois mandats à conférer. Dans les autres circonscriptions, quatre sièges ou plus étaient à pourvoir.

⁸² *Moniteur belge*, 30 décembre 1899. Il est à noter que, par cette loi, la Belgique devient le premier pays au monde à instaurer le scrutin proportionnel pour l'élection de ses plus hautes institutions politiques (J. STENGERS, « Histoire de la législation électorale en Belgique », *Revue belge de philologie et d'histoire*, volume 82, n° 1-2, 2004, p. 260).

⁸³ Actuellement, la Cour constitutionnelle exige que chaque circonscription compte au moins quatre sièges (cf. *infra*).

⁸⁴ Cf. notamment J. BARTHÉLEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, M. Giard & É. Brière, 1912, p. 573-574 ; D. RAE, *The political consequences of electoral laws*, op. cit., p. 119.

⁸⁵ C'est-à-dire la répartition des députés par circonscription électorale établie par la loi du 12 mai 1892.

⁸⁶ À notre connaissance, c'est avec la loi du 18 mai 1949 fixant le nombre des représentants et des sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la population au 31 décembre 1947 (*Moniteur belge*, 19 mai 1949) que l'appellation « Marche » sera remplacée par celle de « Marche-en-Famenne » dans la législation électorale pour le niveau national.

2.1.2.2. Fusion de certaines circonscriptions (1899)

En déposant son projet de loi destiné à mettre en place le système de la représentation proportionnelle, le gouvernement de Smet de Naeyer II (homogène catholique) est conscient de la nécessité de réformer le découpage électoral du territoire national. Dans l'exposé des motifs, il indique que l'application de la représentation proportionnelle « comporte la formation de collèges électoraux élisant tous plusieurs membres et, par conséquent, la modification du tableau actuel de répartition des représentants (...). Le nouveau tableau proposé respecte les circonscriptions existantes dans la mesure du possible. Il ne réunit, en principe, deux ou plusieurs arrondissements que lorsque ceux-ci n'ont droit, considérés isolément, qu'à un ou deux représentants »⁸⁷.

L'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1899, modifiant l'article 136 du Code électoral, prévoit que « les élections pour la Chambre des représentants et pour le Sénat se font par arrondissement administratif. Toutefois, deux ou plusieurs arrondissements peuvent être réunis pour l'élection des représentants et des sénateurs. Le tout conformément au tableau de répartition annexé à la loi en vigueur au moment de l'élection ». L'article 7 contient le nouveau tableau de répartition des députés et des sénateurs. Au sud du pays⁸⁸, on dénombre 13 circonscriptions (pour 19 arrondissements administratifs) : Arlon–Marche–Bastogne, Charleroi, Dinant–Philippeville, Huy–Waremmes, Liège, Mons, Namur, Neufchâteau–Virton, Nivelles, Soignies, Thuin, Tournai–Ath et Verviers⁸⁹.

Donc, si l'organisation des circonscriptions électorales est toujours basée sur la division du territoire en arrondissements administratifs, le législateur consacre une possibilité de regroupement de plusieurs arrondissements et y procède dans un certain nombre de cas, afin d'assurer une meilleure effectivité au nouveau système proportionnel.

Ces regroupements conduisent à la disparition des circonscriptions uninominales, mais n'empêchent pas qu'il subsiste une circonscription binominale (Neufchâteau–Virton)⁹⁰, et cela alors que le gouvernement avait expressément visé à la disparition de telles circonscriptions, considérant que le nombre de deux sièges était insuffisant au regard du système proportionnel⁹¹. Par ailleurs, subsistent également trois circonscriptions présentant seulement trois sièges à pourvoir (Arlon–Marche–Bastogne, Soignies et Thuin).

⁸⁷ Chambre des représentants, *Projet de loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives*, n° 280, 8 août 1899, p. 1-2.

⁸⁸ Sur l'ensemble du territoire national, il existe 30 circonscriptions (pour 41 arrondissements administratifs).

⁸⁹ F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, op. cit., p. 393.

⁹⁰ L'évolution démographique et l'adaptation, par la loi, du nombre de sièges par circonscription électorale permettra de régler le problème quelques années plus tard : en vertu de la loi du 2 mai 1912 (*Moniteur belge*, 5 mai 1912), la circonscription de Neufchâteau–Virton obtiendra un troisième siège. Elle le perdra toutefois un demi-siècle plus tard, en vertu de la loi du 3 avril 1965 (*Moniteur belge*, 8 avril 1965), de sorte qu'il existera encore une circonscription binominale pendant les décennies suivantes.

⁹¹ Interrogé à ce sujet à l'initiative de la section centrale de la Chambre des représentants, le gouvernement a admis que l'objectif de suppression des circonscriptions électorales binominales n'était pas atteint pour la circonscription de Neufchâteau–Virton, mais il a indiqué que celle-ci était une de celles « à qui la prochaine répartition des représentants et des sénateurs attribuera vraisemblablement un siège de plus à la Chambre » (Chambre des représentants, Section centrale, *Projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives. Rapport*, n° 297, 25 août 1899, p. 11), ce qui sera effectivement le cas en 1912 (cf. *supra*). Cet élément a par ailleurs été pris en compte par la section centrale de la Chambre pour adopter tel quel le nouveau découpage proposé par le gouvernement (*ibidem*, p. 21).

Les choix opérés pour regrouper certains arrondissements administratifs au sein d'une seule circonscription électorale afin d'abaisser le seuil électoral naturel et d'assurer un meilleur effet proportionnel au scrutin ont donné lieu à de vives discussions parlementaires. Ainsi, l'une des propositions émises dans les différentes sections de la Chambre chargées de l'examen du projet a suggéré d'aligner les circonscriptions électorales sur les limites provinciales, à tout le moins pour ce qui concerne les provinces de Namur et de Luxembourg⁹². À l'encontre de ce projet, il a cependant été opposé que les intérêts locaux seraient mieux valorisés et protégés dans de plus petites circonscriptions électorales, qui correspondraient à un ou plusieurs arrondissements administratifs⁹³. Certains parlementaires ont affirmé en outre qu'il y avait « en faveur des circonscriptions actuelles un souvenir historique qui a sa valeur »⁹⁴. Finalement, la proposition de circonscriptions provinciales pour l'élection de la Chambre a été rejetée⁹⁵.

L'insuffisance des regroupements prévus par la loi du 29 décembre 1899 est également critiquée par certains juristes. Ainsi, comme s'il pressentait les enseignements des arrêts rendus sur la question par la Cour constitutionnelle à peu près un siècle plus tard (cf. *infra*), le constitutionnaliste français Joseph Barthélemy écrit en 1912 : « Le législateur n'a pas procédé à une refonte des circonscriptions, de façon à rendre l'application de la [représentation proportionnelle] la meilleure possible ; il a seulement prétendu la rendre possible. Il s'est donc borné à fondre les arrondissements administratifs trop petits pour en faire (...) des "arrondissements électoraux". (...) On comprend, dès maintenant, que dans un pays divisé en trois partis, il est impossible de faire fonctionner la [représentation proportionnelle] là où il n'y a que deux sièges, et difficile de la faire fonctionner là où il n'y en a que trois, pourvu qu'un parti ait les deux tiers des voix. On le voyait bien en 1899. Pourquoi n'a-t-on pas procédé à une refonte complète de la géographie électorale ? »⁹⁶ Selon lui, l'absence de mise en place de plus grandes circonscriptions électorales lors de la réforme de 1899 s'explique avant tout par une volonté politique de ne pas aller trop loin dans la remise en cause des divisions électorales alors bien établies⁹⁷, ainsi que par les exigences du Parti catholique, soucieux de protéger ses intérêts politiques dans le cadre du passage au système proportionnel⁹⁸.

⁹² *Ibidem*, p. 3-4 et 6.

⁹³ *Ibidem*, p. 4.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 4.

⁹⁵ En ce qui concerne les circonscriptions pour l'élection du Sénat, la tendance du législateur au regroupement de plusieurs arrondissements administratifs au sein d'une seule circonscription électorale se confirme. Ainsi, dans trois cas, tous les arrondissements administratifs d'une province sont regroupés, de manière à ce que la circonscription électorale corresponde *de facto* au territoire provincial (il s'agit des provinces de Limbourg, de Luxembourg et de Namur). De façon plus générale et sans que les circonscriptions ainsi créées correspondent à l'ensemble d'un territoire provincial, le législateur regroupe également, pour l'élection du Sénat, les arrondissements administratifs de Malines et de Turnhout, ceux de Courtrai et d'Ypres, ceux de Saint-Nicolas et de Termonde, ceux d'Alost et d'Audenarde, ceux de Mons et de Soignies, et ceux de Charleroi et de Thuin, alors que chacun de ces arrondissements forme, pour l'élection de la Chambre des représentants, une circonscription électorale à part entière. Compte tenu de ce nombre important de regroupements d'arrondissements administratifs pour les besoins de la division territoriale électorale, le nombre de circonscriptions pour l'élection du Sénat passe à 9 dans le sud du pays (pour 21 sur l'ensemble du territoire).

⁹⁶ J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, op. cit., p. 575.

⁹⁷ Cf. également, en ce sens, O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II : *Les pouvoirs de l'État*, Liège/Paris, H. Dessain/V. Giard & E. Brière, 1908, p. 74.

⁹⁸ J. BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, op. cit., p. 575-576.

Ces critiques ne font cependant pas l'unanimité. Ainsi, à la même époque, le juriste Oscar Orban se dit attaché aux petites circonscriptions électorales, qui protègent mieux, selon lui, les liens qui doivent unir les électeurs et leurs députés⁹⁹. Il affirme par ailleurs que les critiques exprimées à l'encontre du nouveau découpage ne le « touche[nt] guère »¹⁰⁰, même s'il admet que la formule D'Hondt¹⁰¹ peut donner lieu à des « résultats plus ou moins choquants »¹⁰², notamment dans les petites circonscriptions. Ainsi, dans une circonscription comme celle de Neufchâteau–Virton, qui n'envoie que deux députés à la Chambre au début du XX^e siècle, l'effet proportionnel du scrutin est biaisé, puisque seules les deux formations politiques les plus fortes peuvent espérer obtenir un élu (quand les deux sièges disponibles ne sont pas accaparés par un seul parti dominant). O. Orban justifie son propos en affirmant que « ce défaut est amoindri par les compensations que le scrutin amène [d'une circonscription] à l'autre »¹⁰³. Selon lui en effet, à l'échelle globale du pays, les inconvénients propres aux petites circonscriptions sont compensés par l'existence de circonscriptions plus larges ailleurs. Cet argument est toutefois critiquable, puisque les électeurs des circonscriptions peu peuplées, lorsqu'ils sont considérés individuellement, se trouvent dans une situation moins favorable – du point de vue de l'effectivité du scrutin proportionnel – que ceux qui résident dans des circonscriptions plus peuplées.

2.1.2.3. Instauration du mécanisme d'apparement (1919)

Malgré les controverses liées à l'étroitesse de certaines circonscriptions et à l'ineffectivité relative de la dévolution proportionnelle qui en résulte, les circonscriptions électorales dessinées en 1899 sont maintenues, sous réserve de quelques changements mineurs et circonstanciels (cf. *infra*), jusqu'à la fin du XX^e siècle. Cependant, une réforme opérée

⁹⁹ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, *op. cit.*, p. 45-46. Il est dès lors complètement opposé à une circonscription électorale nationale qui « contrarierait les traditions et les convenances » ; en outre, selon lui, « l'unité de collège méconnaîtrait la localisation des intérêts, des groupements intellectuels et politiques et les relations d'ordre divers qui doivent unir d'une manière constante les électeurs et les députés appelés à conquérir et à conserver leur confiance » (*ibidem*, p. 130). Cf., dans le même sens, G. DOR, *Notes de droit public*, 3^e fascicule, Liège, Trousson/Evrard/Maison des étudiants, 1931, p. 484.

¹⁰⁰ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, *op. cit.*, p. 129.

¹⁰¹ La méthode D'Hondt est la formule électorale qui est mise en œuvre en Belgique pour répartir les sièges entre les listes, pour toutes les élections (y compris le scrutin provincial, l'élection des conseils de district et l'élection directe des conseils de CPAS là où ils ont lieu), sauf les élections communales (hormis, depuis peu, en région de langue allemande : cf. l'article 19 du décret de la Communauté germanophone du 21 novembre 2016 portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment en ce qui concerne les élections au conseil communal, *Moniteur belge*, 22 décembre 2016). La méthode proposée par Victor D'Hondt (cf. V. D'HONDT, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruxelles, Muquardt, 1882) consiste à prendre la série des nombres entiers, soit 1, 2, 3, 4, 5, etc. et à utiliser ces nombres pour diviser successivement les résultats obtenus par chaque liste de candidats qui se présente dans une circonscription. Les différents résultats obtenus par ces opérations sont ensuite classés – toutes listes confondues – dans l'ordre décroissant jusqu'à ce que l'on obtienne un nombre de quotients correspondant au nombre de sièges à répartir dans la circonscription. En pratique, ce type de méthode est assez facile à mettre en œuvre : il suffit de dresser un tableau à double entrée dans lequel on reprend, à la première ligne, les résultats obtenus par les différentes listes dans la circonscription, puis, aux lignes suivantes, ces mêmes résultats divisés successivement par les diviseurs retenus. Les plus grands quotients obtenus, qui correspondent aux sièges à attribuer, apparaissent ainsi immédiatement.

¹⁰² O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome II, *op. cit.*, p. 129.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 129.

en 1919 modifie la dynamique de la répartition proportionnelle des sièges dans sa dimension géographique, sans véritablement toucher aux limites des circonscriptions.

En effet, la loi du 22 octobre 1919 instaure le mécanisme d'apparement, c'est-à-dire la possibilité pour une liste de candidats déposée dans une circonscription électorale de s'associer (par une « déclaration de groupement ») avec une autre liste, déposée dans une autre circonscription de la même province, dans le but de bénéficier d'une dévolution au niveau provincial pour le reliquat des sièges non attribués au niveau de la circonscription¹⁰⁴. Dès le début du XX^e siècle, plusieurs propositions de loi ont vainement été déposées dans le but d'instaurer un mécanisme d'apparement au niveau provincial¹⁰⁵. Le mécanisme est finalement adopté après la Première Guerre mondiale, soit vingt ans après le passage au mode de scrutin proportionnel. Cette évolution est le fruit d'un compromis politique qui offre à la gauche une meilleure application du principe proportionnel, en échange de l'octroi du droit de vote aux femmes pour les élections communales¹⁰⁶, évolution qui était principalement réclamée par la droite¹⁰⁷.

Il est utile de décrire ici le fonctionnement du système de répartition proportionnelle complété par la technique de l'apparement, dans la mesure où son principe a ultérieurement été repris pour l'élection du Parlement wallon¹⁰⁸. Ce système fonctionne en trois temps¹⁰⁹. *Primo*, l'attribution des sièges est opérée au niveau de la circonscription électorale (soit l'arrondissement administratif ou le groupe d'arrondissements), entre les listes qui ont franchi le seuil électoral légal de 5 % (cf. *infra*). Y est tout d'abord calculé le diviseur électoral, qui correspond au rapport entre le nombre total de votes valables exprimés dans la circonscription et le nombre de sièges à pourvoir. Ensuite, est déterminé le quotient électoral de chacune des listes qui se sont présentées dans cette circonscription : chaque liste reçoit autant de sièges que le nombre de fois que le diviseur électoral est contenu dans son chiffre électoral (c'est-à-dire le nombre total des voix qu'elle a obtenues). *Secundo*, si, lors de la première attribution, tous les sièges de la circonscription n'ont pas été directement attribués, il est procédé à une deuxième étape : l'attribution au niveau provincial. Les groupes de listes et les listes isolées qui ont obtenu un nombre de suffrages qui correspond à au moins 66 % du diviseur électoral¹¹⁰ dans au moins

¹⁰⁴ Loi du 22 octobre 1919 complétant le Code électoral et opérant la répartition proportionnelle des sièges législatifs par circonscription provinciale, *Moniteur belge*, 23 octobre 1919. Sur les enjeux généraux de cette législation de compromis, cf. *supra*. Parmi les premiers commentaires de cette réforme, cf. F. OUDENNE, « Essai sur la représentation proportionnelle. Analyse des lois électorales belges et étrangères », *Revue de l'ULB*, 1922-1923, p. 58-76 et 158-198.

¹⁰⁵ P. VANDERNOOT, « La fraction locale en droit électoral belge : au singulier ou au pluriel ? », *Administration publique (Trimestriel)*, 1983, p. 283.

¹⁰⁶ Cette mesure sera adoptée quelques mois plus tard, par la loi du 15 avril 1920 relative à la formation des listes des électeurs communaux et modifiant certaines dispositions de la loi du 12 septembre 1895 (*Moniteur belge*, 18 avril 1920).

¹⁰⁷ P. VANDERNOOT, « La fraction locale en droit électoral belge », *op. cit.*, p. 283.

¹⁰⁸ Cf. les articles 28^{quater} et 29^{quinquies} à 29^{septies} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

¹⁰⁹ Cf. M. REUCHAMPS, F. ONCLIN, C. NIESSEN, « Apparement et seuil électoral », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, *op. cit.*, p. 449-451.

¹¹⁰ Jusqu'en 1993, le seuil d'accès à la seconde attribution était fixé, en ce qui concerne la Chambre des représentants, à 66 % du diviseur électoral. Il a ensuite été abaissé à 33 % du diviseur électoral (article 2 de la loi du 30 décembre 1993 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, le Code électoral, la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, la loi du

une des circonscriptions de la province considérée et qui atteignent au moins 5 % du total des voix valablement exprimées à l'échelle de cette province peuvent accéder à cette seconde attribution ¹¹¹. La méthode D'Hondt est alors appliquée à l'échelle provinciale pour déterminer le nombre de sièges qui revient à chaque groupe de listes (ainsi que, éventuellement, aux listes isolées) et distribuer, sur cette base, en tenant compte des sièges déjà attribués lors de la première dévolution, les mandats encore disponibles. Concrètement, d'un point de vue technique, le bureau principal de la circonscription dans laquelle se trouve le chef-lieu de province divise successivement les chiffres électoraux des groupes de listes et listes admis à la seconde dévolution par 1, 2, 3, etc., lorsqu'aucun siège n'a encore été définitivement acquis ; par 2, 3, 4, etc., lorsqu'un seul siège a déjà été acquis ; par 3, 4, 5, etc., lorsque deux sièges ont déjà été acquis ; et ainsi de suite. Autrement dit, la première division se fait chaque fois par un chiffre égal au total des sièges que le groupe ou la liste obtiendrait si le premier des sièges restants à conférer lui était attribué. Le bureau de circonscription classe les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre de quotients égal à celui des mandats disponibles ; chaque quotient utile détermine en faveur du groupe ou de la liste qu'il concerne l'attribution d'un siège complémentaire. *Tertio* et enfin, sont désignées, au sein de la province concernée, les circonscriptions électorales dans lesquelles les différentes listes bénéficiaires du système vont obtenir leurs sièges supplémentaires. Cette opération tient compte de ce que l'on appelle les « fractions locales », qui sont calculées, pour chaque circonscription électorale considérée isolément, en divisant le quotient électoral de chaque liste par le nombre de sièges reçu lors de la première attribution, augmenté d'une unité. On reprend alors l'ordre dans lequel les sièges ont été attribués aux différents groupes de listes à la seconde étape. En considérant d'abord le premier (puis le second, et ainsi de suite), on attribue ce siège au groupe concerné dans la circonscription dans laquelle il présente la fraction locale la plus élevée, pour autant que les sièges disponibles dans cette circonscription n'aient pas encore été tous répartis. Si tel est le cas, le groupe obtient le siège là où il dispose de la deuxième fraction locale la plus élevée. On reproduit cette opération jusqu'à ce que tous les sièges de toutes les circonscriptions de la province aient été alloués. Une liste isolée qui serait parvenue à obtenir un siège lors de la seconde répartition ne peut obtenir ce siège que dans la circonscription où elle s'est présentée ¹¹².

En ouvrant la possibilité d'une dévolution partielle à l'échelle de la province, ce système augmente indubitablement l'effectivité du scrutin proportionnel. Il présente cependant une certaine complexité ¹¹³, qui échappe à la plupart des électeurs et qui a pu susciter des controverses d'interprétation parmi les spécialistes ¹¹⁴. Il est en outre reproché à ce

31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, *Moniteur belge*, 11 janvier 1994). Le seuil de 66 % a toutefois été conservé pour l'élection du Parlement wallon.

¹¹¹ Il est à noter qu'il est extrêmement difficile pour une liste isolée de satisfaire à la deuxième condition, qui suppose qu'elle a recueilli au moins 5 % des voix à l'échelle provinciale, alors qu'elle n'a pu obtenir de voix que dans une seule des circonscriptions électorales de cette province.

¹¹² Le lecteur qui voudrait poursuivre la réflexion avec une explication plus concrète du mécanisme peut consulter la notice « Apparementement » du *Vocabulaire politique* du CRISP : www.vocabulairepolitique.be. Cette notice comprend notamment un hyperlien qui renvoie à un exemple pratique.

¹¹³ Dès son introduction, le système de l'apparementement a été régulièrement qualifié de « chinoiserie » (cf., par exemple, Chambre des représentants, *Annales*, 13 décembre 1921, p. 18).

¹¹⁴ Cf. par exemple la succession des articles suivants : H. BRENY, « L'apparementement aux élections législatives. Théorie et pratique », *Res publica*, 1982, p. 165-194 ; P. VANDERNOOT, « La fraction locale en droit électoral

mécanisme de provoquer parfois des résultats inattendus et peu conformes aux vœux des électeurs ; de tels cas se produisent spécialement lorsque l'application des règles susmentionnées conduit à attribuer un siège à une formation politique dans une circonscription où elle n'avait connu qu'un succès médiocre, parce qu'il n'y a plus de sièges disponibles dans d'autres circonscriptions. L'élection d'Antoon Van Overstraeten comme sénateur le 13 octobre 1985¹¹⁵ et celle de Laurent Louis comme député fédéral le 13 juin 2010¹¹⁶ sont deux des exemples types de ce phénomène.

Le mécanisme de l'apparement a été conçu au niveau provincial. Avant même son introduction, des volontés d'organiser ce système au niveau national, pour accroître encore l'effet proportionnel et, corrélativement, réduire la quantité de voix perdues, ont été manifestées¹¹⁷. Par exemple, ce point a figuré au cœur du discours de réélection du président de la Chambre des représentants, le socialiste Achille Van Acker, en 1971¹¹⁸. Une telle modification n'est toutefois devenue juridiquement envisageable qu'après la révision, en 1988, de l'article 48 (aujourd'hui article 62) de la Constitution¹¹⁹, qui empêchait jusqu'alors la création de circonscriptions électorales plus larges que le territoire provincial. En effet, cet article dispose désormais simplement que « la constitution des collèges électoraux est réglée par la loi », sans plus faire référence aux provinces comme tel était le cas depuis 1831 (cf. *supra*).

2.1.2.4. Nouvelle période de stabilité au cours du XX^e siècle

Après la réforme significative intervenue en 1899, et hormis l'instauration du mécanisme d'apparement en 1919, s'ouvre une nouvelle période de stabilité quant aux contours des circonscriptions électorales (cf. Carte 2).

belge », *op. cit.*, p. 283-292 ; H. BRENLY, « Les dispositions légales sur l'apparement aux élections législatives », suivi d'une note critique de M. LEROY et d'une réplique de H. BRENLY, *Journal des tribunaux*, 1985, p. 117-121.

¹¹⁵ Le 13 octobre 1985, le système de l'apparement en vigueur dans la province encore unitaire de Brabant amène à ce que l'un des trois sénateurs élus directs de la circonscription de Nivelles soit Antoon Van Overstraeten, qui y a obtenu une cinquantaine de voix de préférence et qui est membre du parti nationaliste flamand Volksunie (VU). Au Sénat, il est reconnu comme faisant partie du collège français même s'il y a prêté serment en néerlandais. Par ailleurs, ayant été élu dans une circonscription wallonne, il a le droit de siéger au Conseil régional wallon. Lors de la rentrée de cette assemblée, le 27 novembre 1981, un vif débat s'engage autour de sa personne. « Pour s'assurer de la majorité sans les socialistes, PRL et PSC n'hésitent pas à procéder à [son] exclusion (...). Au nom de la loi, de la démocratie et du droit des gens, mais aussi de l'opposition qui les guette, les mandataires socialistes (...) et écologistes (...) dénoncent la mesure d'exclusion de l'élu flamand, tout en reconnaissant l'absurdité de la situation » (« Antoon (Toon) Van Overstraeten », in *Connaitre la Wallonie, Wallons marquants. Dictionnaire des Wallons*, <http://connaitrelawallonie.wallonie.be>). Dès lors, A. Van Overstraeten ne siégera jamais au Conseil régional wallon, en dépit de ses recours en justice.

¹¹⁶ Ce candidat, alors tête de liste du Parti populaire (PP) dans la circonscription du Brabant wallon, a obtenu 1 345 voix de préférence le 13 juin 2010, tandis que sa liste recueillait 11 461 suffrages. Son élection s'explique par le système de l'apparement, qui a permis de combiner ces voix avec celles de la liste du PP dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde (21 143 voix). Le PP a obtenu un siège dans la circonscription du Brabant wallon, alors que le CDH, avec 29 331 voix, soit presque trois fois plus, n'en a acquis aucun dans la même circonscription.

¹¹⁷ À ce sujet, cf. Chambre des représentants, *Proposition de loi complétant le Code électoral et opérant la répartition proportionnelle des sièges législatifs par circonscription provinciale*, n° 11, 21 novembre 1911 et n° 129, 31 janvier 1913.

¹¹⁸ *Le Soir*, 26 novembre 1971.

¹¹⁹ Modification de la Constitution du 7 juillet 1988, *Moniteur belge*, 9 juillet 1988.

Jusqu'en 1993, le législateur national ne revoit pas le découpage électoral ; il se borne à adapter régulièrement le nombre de représentants de chaque circonscription afin de tenir compte de l'évolution démographique. Ainsi, le nombre de sièges de la Chambre des représentants poursuit son accroissement régulier entamé au XIX^e siècle (cf. *supra*) : il passe de 152 en 1900 à 166 en 1902, à 186 en 1912, à 187 en 1925, à 202 en 1936 et à 212 en 1949¹²⁰. Il convient toutefois de noter ici que cette situation prend fin en 1971¹²¹, lorsque l'article 49 de la Constitution est révisé pour fixer le nombre de députés à 212¹²². La même révision constitutionnelle retire au législateur la prérogative d'adapter la répartition des sièges entre les circonscriptions : ce sera désormais le Roi (comprendre : le gouvernement) qui devra, tous les dix ans, tirer les conséquences des évolutions démographiques, sans d'ailleurs disposer d'aucune marge de manœuvre politique¹²³. Le nombre de membres de la Chambre des représentants est par ailleurs réduit à 150 en 1993¹²⁴.

Trois évolutions à la marge, qui sont des répercussions de modifications des limites territoriales engendrées par des considérations qui n'avaient au départ rien d'électoral, sont toutefois à relever.

La première évolution est le résultat immédiat de l'article 34 du Traité de Versailles du 28 juin 1919, prévoyant le rattachement, à la Belgique, des cercles administratifs (*Kreise*) d'Eupen et de Malmedy¹²⁵. Après une période transitoire sous le haut-commissaire Herman Baltia, ces territoires antérieurement allemands sont définitivement intégrés dans le Royaume de Belgique, en ce compris dans le système électoral belge. L'article 2 de la loi du 6 mars 1925 de rattachement des cantons d'Eupen, de Malmedy et de Saint-Vith¹²⁶ rend ainsi applicables les lois électorales belges dans ces cantons et les intègre dans l'arrondissement administratif de Verviers. Du point de vue des circonscriptions électorales, l'option retenue est donc celle de l'incorporation des trois cantons dans la circonscription préexistante de Verviers, tout en octroyant un siège de plus à cette circonscription¹²⁷.

¹²⁰ J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, op. cit., p. 190 et 192.

¹²¹ Pour la période antérieure à 1971, cf. les lois du 18 avril 1902 (*Moniteur belge*, 19 avril 1902), du 2 mai 1912 (*Moniteur belge*, 5 mai 1912), du 11 avril 1936 (*Moniteur belge*, 16 avril 1936), du 18 mai 1949 (*Moniteur belge*, 19 mai 1949) et du 3 avril 1965 (*Moniteur belge*, 8 avril 1965).

¹²² Modification de la Constitution du 28 juillet 1971, *Moniteur belge*, 17 août 1971.

¹²³ Cf. les arrêtés royaux du 1^{er} décembre 1972 (*Moniteur belge*, 4 octobre 1973), du 9 mars 1983 (*Moniteur belge*, 17 mars 1984), du 14 janvier 1992 (*Moniteur belge*, 7 mars 1992), du 15 octobre 1993 (*Moniteur belge*, 29 octobre 1993), du 2 août 2002 (*Moniteur belge*, 24 août 2002), du 22 janvier 2003 (*Moniteur belge*, 7 février 2003) et du 31 janvier 2013 (*Moniteur belge*, 14 février 2013).

¹²⁴ Modification de la Constitution du 5 mai 1993, *Moniteur belge*, 8 mai. Cette situation est consacrée, en droit positif, à l'article 63, § 1^{er}, de la Constitution.

¹²⁵ À ce sujet, cf. notamment M. SCHÄRER, *Deutsche Annexionspolitik im Westen. Die Wiedereingliederung Eupen-Malmedys im zweiten Weltkrieg*, 2^e édition, Bern, Peter Lang, 1978, p. 25-37 ; C. BEHRENDT, « Les modifications des limites de l'espace souverain belge depuis 1830 », in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL (dir.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 1244-1247 et les références citées.

¹²⁶ *Moniteur belge*, 7 mars 1925.

¹²⁷ Depuis lors, la mise en place d'une circonscription électorale germanophone, c'est-à-dire couvrant le territoire des cantons d'Eupen et de Saint-Vith, est une revendication récurrente pour différents types d'élections (cf. *infra*).

La deuxième évolution, résultant d'une combinaison des lois du 8 novembre 1962¹²⁸ et du 3 avril 1965¹²⁹, s'inscrit dans une modification des structures internes de l'État belge et, plus particulièrement, dans l'établissement de la frontière linguistique. La loi de 1962 soustrait notamment un certain nombre de communes de la province de Flandre occidentale, les rattache à la province de Hainaut et les regroupe dans un nouvel arrondissement administratif, ayant comme chef-lieu Mouscron. En vue des élections législatives du 23 mai 1965, la circonscription de Tournai–Ath est étendue à ce nouvel arrondissement de Mouscron (et est rebaptisée du nom de circonscription de Tournai–Ath–Mouscron). Inversement, la loi de 1962 soustrait certaines communes (les « communes fouronnaises ») de la province de Liège au bénéfice de la province de Limbourg ; elles sont intégrées dans l'arrondissement administratif de Tongres.

La troisième évolution résulte des opérations successives de fusion des communes¹³⁰, qui entraînent des transferts de (parties de) territoires communaux d'un arrondissement administratif à un autre et, dès lors, également d'une circonscription électorale à une autre (sauf lorsque les arrondissements administratifs concernés forment ensemble une circonscription électorale). On songera, en particulier, à toutes les fusions de communes effectives au 1^{er} janvier 1977¹³¹. Par exemple, la nouvelle commune de Soignies est notamment composée de territoires qui, avant la fusion de 1977, appartenaient à l'arrondissement administratif de Mons, à savoir les anciennes communes de Chaussée-Notre-Dame-Louvignies et de Neufvilles. La nouvelle commune de Soignies faisant partie de l'arrondissement administratif de Soignies, ces (anciennes) communes basculent de l'arrondissement administratif de Mons à celui de Soignies et donc aussi de la circonscription électorale de Mons à celle de Soignies pour l'élection de la Chambre des représentants¹³².

¹²⁸ Loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites de provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 17 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen, *Moniteur belge*, 22 novembre 1962.

¹²⁹ Loi du 3 avril 1965 fixant le nombre des représentants et celui des sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la population au 31 décembre 1961, *Moniteur belge*, 8 avril 1965.

¹³⁰ Dans le premier tiers du XX^e siècle, le nombre de communes belges augmente progressivement, passant de 2 617 en 1900 à 2 675 en 1928 (notamment suite à l'annexion des territoires cédés par l'Allemagne en vertu du Traité de Versailles). Ensuite, le mouvement s'inverse : la Belgique passe de 2 667 communes au sortir de la Seconde Guerre mondiale à 2 663 en 1961, 2 586 en 1964, 2 379 en 1970, 2 359 en 1971, 596 en 1977 et 589 en 1983 (dont 262 en Région wallonne, 308 en Région flamande et 19 en Région bruxelloise). Depuis le 1^{er} janvier 2019, ce nombre est de 581 (suite à de nouvelles fusions, on compte désormais 300 communes flamandes, soit 8 de moins).

¹³¹ Cf. la loi du 23 juillet 1971 concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites (*Moniteur belge*, 6 août 1971) et l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites (*Moniteur belge*, 25 septembre 1975). Seuls les arrondissements administratifs d'Alost, d'Anvers, d'Audenarde, de Bruxelles, de Courtrai, de Gand–Eeklo, de Hasselt, de Louvain, de Roulès–Tielt, de Saint-Nicolas, de Termonde, de Tongres–Maaseik, de Turnhout et d'Ypres sont demeurés exactement identiques ; tous les autres, en ce compris donc l'ensemble des arrondissements administratifs wallons, ont été modifiés (cf. « Les élections législatives du 17 avril 1977 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 763, 1977, p. 17 et 31-32 [dans le tableau en annexe, « Bruxelles » doit être corrigé par « Hal–Vilvorde » à la sixième ligne]).

¹³² En ce qui concerne le Sénat, cette modification n'a aucun impact sur les limites des circonscriptions électorales, dès lors que les arrondissements administratifs de Mons et de Soignies formaient déjà, depuis 1899, une circonscription unique pour l'élection des sénateurs directement élus (cf. *supra*). Dans d'autres cas, cependant, les opérations de fusion de certaines communes ont également un impact sur les circonscriptions utilisées pour l'élection des sénateurs directement élus. Par exemple, les anciennes

Carte 2. Circonscriptions électorales de la Chambre des représentants,
des élections de 1900 aux élections de 1991



(*) Arlon-Marche-Bastogne jusqu'en 1949.

(**) Tournai-Ath-Mouscron à partir de 1965.

(***) Les cantons d'Eupen, de Malmedy et de Saint-Vith ont été rattachés à la Belgique en 1925, en vertu du Traité de Versailles.

Sources : Lois du 29 décembre 1899 et du 6 mars 1925.

D'après J. DODEIGNE, M. BINARD, « Les circonscriptions électorales depuis 1830 », *op. cit.*, p. 659.

communes de Bray, de Péronnes, d'Estinnes-au-Val et de Vellereille-le-Sec, qui avant la fusion faisaient partie de l'arrondissement administratif de Soignies, sont intégrées dans la nouvelle commune de Binche (en ce qui concerne les deux premières) et dans la nouvelle commune d'Estinnes (en ce qui concerne les deux dernières), qui appartiennent alors à l'arrondissement administratif de Thuin ; par conséquent, le territoire des anciennes communes bascule de la circonscription électorale de Mons-Soignies à celle de Charleroi-Thuin.

2.2. REPRISE (PROVISOIRE) DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS POUR L'ÉLECTION DU PARLEMENT WALLON

Dès l'instauration d'une élection directe du Parlement wallon, les circonscriptions électorales qui étaient déjà utilisées pour la Chambre des représentants en Wallonie sont reprises pour les élections régionales (2.2.1). Cette solution, qui devait être provisoire, perdure jusqu'en 2018, à défaut d'intervention du législateur wallon (2.2.2).

2.2.1. Une solution provisoire pour assurer la première élection directe du Conseil régional wallon

L'élection directe des parlements régionaux et communautaires est un principe relativement récent. Jusqu'en 1993, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (depuis 1989) et le Conseil de la Communauté germanophone (depuis 1974) étaient les seules assemblées élues directement parmi celles des entités fédérées. Pour leur part, le Conseil de la Communauté française¹³³, le Conseil flamand et le Conseil régional wallon¹³⁴ étaient

¹³³ La révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 donne naissance aux Communautés culturelles (*Moniteur belge*, 31 décembre 1970). Le Conseil culturel de la Communauté culturelle française comprend les membres des groupes linguistiques français des deux Chambres, et le Conseil culturel de la Communauté culturelle néerlandaise les membres des groupes linguistiques néerlandais des deux Chambres (cf. aussi la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *Moniteur belge*, 6 juillet 1971). Par la suite, la révision constitutionnelle du 17 juillet 1980 supprime cette disposition de la loi fondamentale, indiquant que la composition des conseils de Communauté sera désormais fixée par une loi (*Moniteur belge*, 18 juillet 1980). Celle-ci est la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui dispose que le Conseil de la Communauté française est composé des sénateurs élus directement appartenant au groupe linguistique français, et le Conseil flamand des sénateurs élus directement appartenant au groupe linguistique néerlandais. Sont donc désormais exclus les députés, ainsi que les sénateurs provinciaux et cooptés. Cette modification n'est toutefois jamais appliquée. En effet, seules trouvent à s'appliquer les deux dispositions transitoires contenues dans la loi spéciale. D'une part, jusqu'aux élections législatives suivantes – qui, en l'occurrence, se tiennent le 8 novembre 1981 –, le système demeure inchangé : le Conseil de la Communauté française comprend les membres des groupes linguistiques français des deux Chambres, et le Conseil flamand les membres des groupes linguistiques néerlandais des deux Chambres. D'autre part et surtout, il est prévu que, entre ces élections et la révision projetée des articles 53 et 54 de la Constitution (relatifs à la composition du Sénat), le Conseil de la Communauté française comprend les députés appartenant au groupe linguistique français et les sénateurs élus directement appartenant au groupe linguistique français, et le Conseil flamand les députés appartenant au groupe linguistique néerlandais et les sénateurs élus directement appartenant au groupe linguistique néerlandais. Or les articles 53 et 54 de la Loi fondamentale ne sont modifiés que par la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, celle-là même qui décide également de l'élection directe des conseils de Communauté. C'est donc la seconde disposition transitoire qui est d'application de 1981 à 1993.

¹³⁴ La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 donne naissance à la Région wallonne et à la Région flamande (l'ensemble des compétences de cette seconde institution étant de suite recueilli et exercé, sur le seul territoire de celle-ci, par la Communauté flamande). Cette même loi spéciale dispose que le Conseil régional wallon sera composé des sénateurs élus directement en région wallonne appartenant au groupe linguistique français. Mais, de même que pour le Conseil de la Communauté française et le Conseil flamand (cf. *supra*), ce système n'est pas appliqué, par l'effet de deux dispositions transitoires. Jusqu'aux élections législatives de 1981, le Conseil régional wallon est composé de tous les parlementaires

constitués de députés et de sénateurs qui, en plus de leur mandat national, siégeaient au niveau des assemblées régionales et communautaires en fonction de leur appartenance linguistique.

Le constituant, sensible à l'atteinte à l'autonomie des entités fédérées que représentait cette situation¹³⁵, instaure en 1993 l'élection directe du Conseil régional wallon et du Conseil flamand¹³⁶. Il habilite le législateur spécial à autoriser ces deux Conseils à régler par décret spécial certaines des matières relatives à leur élection, à leur composition et à leur fonctionnement¹³⁷. C'est dans ce contexte que le législateur spécial autorise ces Conseils notamment à modifier la détermination des circonscriptions électorales pour leur élection¹³⁸.

Un délai relativement court sépare cette consécration de l'autonomie constitutive des premières élections directes du Conseil régional wallon et du Conseil flamand, prévues au printemps 1995. Le législateur fédéral est conscient qu'il existe un risque que les législateurs régionaux manquent du temps nécessaire pour parvenir à mettre en place leur propre découpage électoral. Afin d'éviter tout vide juridique causé par une éventuelle absence d'intervention d'un législateur régional¹³⁹, l'article 63, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État¹⁴⁰ prévoit la mise en place, par le législateur national ordinaire, d'une solution transitoire pour les premières élections régionales wallonnes et flamandes (ainsi que, éventuellement, pour les élections suivantes, dans l'attente d'une intervention du législateur régional en application de sa nouvelle autonomie constitutive).

élus en Région wallonne appartenant aux groupes linguistiques français (députés, sénateurs élus directement et sénateurs provinciaux), ainsi que des sénateurs cooptés domiciliés en Région wallonne appartenant au groupe linguistique français. Ensuite, jusqu'à la révision constitutionnelle de 1993, il est composé des parlementaires élus directement en Région wallonne appartenant aux groupes linguistiques français.

¹³⁵ É. CEREXHE, *La réforme de l'État belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1993, p. 35.

¹³⁶ Articles 116 et 117 de la Constitution (alors encore réunis au sein de l'article 59*quater*). Le Constituant met également fin à la technique du double mandat, dès lors que, sauf l'exception des sénateurs de Communauté (et, depuis la sixième réforme de l'État, des sénateurs de Région ou de Communauté), l'on ne peut plus à la fois être parlementaire au niveau fédéré et au niveau fédéral (article 119 de la Constitution, alors encore article 59*quater*, § 5). Pour sa part, le Conseil de la Communauté française reste élu de façon indirecte, mais ses membres proviennent d'assemblées fédérées (à savoir le Conseil régional wallon et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale) et non plus du Parlement fédéral.

¹³⁷ Article 118, § 2, de la Constitution (alors encore article 59*quater*, § 4, de la Constitution).

¹³⁸ Article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'inséré par l'article 14 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

¹³⁹ Sénat, *Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 558/1, 1^{er} décembre 1992, p. 4.

¹⁴⁰ Cette disposition prévoit que, par dérogation à l'article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, « la loi détermine les circonscriptions électorales pour la première élection du Conseil régional wallon et du Conseil flamand et pour leurs élections suivantes, pour autant que le Conseil régional wallon et le Conseil flamand n'adoptent pas un décret en application de l'article 26, § 1^{er} ». La formulation de cette disposition implique que les législateurs régionaux auraient déjà pu intervenir avant les premières élections (M. ELST, L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement. Verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Malines, Kluwer, 2014, p. 92) mais tel n'a été le cas ni du côté wallon ni du côté flamand.

Concernant la Wallonie¹⁴¹, l'article 5 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État¹⁴² prévoit que l'élection du Conseil régional wallon se fera « par circonscription électorale comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux conformément au tableau figurant à l'annexe 1 de la présente loi ». En l'occurrence, cette loi reprend, pour l'élection régionale wallonne, les treize circonscriptions électorales qui ont été utilisées, entre 1899 et 1993, pour l'élection de la Chambre des représentants dans les cinq provinces wallonnes (telles qu'elles ont été modifiées en 1925, en 1965 et en 1975)¹⁴³. Huit de ces circonscriptions correspondent au territoire d'un arrondissement administratif portant le même nom : Charleroi, Liège, Mons, Namur, Nivelles, Soignies, Thuin et Verviers. Les cinq autres couvrent chacune celui de deux voire de trois arrondissements administratifs : Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne, Dinant–Philippeville, Huy–Waremmes, Neufchâteau–Virton et Tournai–Ath–Mouscron.

Le commentaire de la proposition de loi ayant donné lieu à cette disposition est particulièrement limité, dans la mesure où il se borne à décrire l'article 5 précité, sans justifier le choix des circonscriptions électorales retenues¹⁴⁴. Pour sa part, la proposition à l'origine de la loi spéciale du 16 juillet 1993 ne fournit que peu d'informations supplémentaires : elle indique simplement que sont retenus « les arrondissements électoraux de la Chambre des représentants pour l'élection directe du Conseil régional wallon »¹⁴⁵. En particulier, ne figure aucune justification de la différence du régime transitoire mis en place pour le Conseil régional wallon et pour le Conseil flamand – à savoir que, pour ce dernier, les circonscriptions électorales transitoires s'inspirent des circonscriptions appliquées entre 1899 et 1993 pour l'élection du Sénat¹⁴⁶ (et non pour celle de la Chambre des représentants).

Vraisemblablement, la solution retenue pour l'élection du Conseil régional wallon l'a été parce qu'elle offrait l'avantage de la continuité et qu'elle laissait à la Région wallonne le soin de concevoir elle-même, en exerçant l'autonomie constitutive acquise, son découpage électoral sur d'éventuelles nouvelles bases. Il est également permis de supposer que le seuil naturel relativement élevé que ce découpage électoral implique dans de nombreuses circonscriptions convenait assez bien aux partis politiques dominants.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 reprend également, pour l'appliquer à l'élection directe du Conseil régional wallon, le mécanisme d'apparement

¹⁴¹ Pour l'élection du Conseil flamand, la loi ordinaire du 16 juillet 1993 prévoit également une solution transitoire : à cette fin, elle s'inspire, moyennant quelques nuances, de la division territoriale applicable entre 1899 et 1993 pour l'élection des sénateurs directement élus (cf. *infra*).

¹⁴² Cette même loi modifie également les circonscriptions électorales applicables à l'élection des membres de la Chambre des représentants et à l'élection des sénateurs directement élus (cf. *infra*).

¹⁴³ La demande de créer une circonscription germanophone pour l'élection du Parlement wallon, notamment formulée dans un avis du Conseil de la Communauté germanophone (Chambre des représentants, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État. Avis du Conseil de la Communauté germanophone*, n° 897/10, 13 mai 1993), n'a pas été suivie (Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État. Rapport*, n° 897/16, 27 mai 1993, p. 14).

¹⁴⁴ Chambre des représentants, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 897/1, 9 février 1993, p. 15.

¹⁴⁵ Sénat, *Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 558/1, 1^{er} décembre 1992, p. 39.

¹⁴⁶ Ces dernières étant en moyenne de taille plus grande que celles utilisées pour l'élection de la Chambre, elles assurent un fonctionnement plus effectif du système proportionnel (cf. *infra*).

(cf. *supra*)¹⁴⁷. Peuvent y prendre part les listes qui se présentent dans différentes circonscriptions électorales d'une même province, qui ont fait une déclaration de groupement et qui ont obtenu un nombre de suffrages correspondant à au moins 66 % du diviseur électoral dans au moins une des circonscriptions de la province¹⁴⁸. Une condition supplémentaire a été ajoutée en 2004 (et a été d'application dès le scrutin régional du 13 juin 2004), avec l'instauration du système de seuil électoral légal pour l'élection du Parlement wallon : seules les listes qui ont cumulé au moins 5 % des suffrages valables dans les circonscriptions électorales de la province où elles aspirent à bénéficier de l'apparement peuvent accéder à la seconde dévolution des sièges¹⁴⁹.

Il est à noter que le nombre de sièges attribué à chaque circonscription électorale n'est pas nécessairement le même que pour les élections fédérales. Le 24 novembre 1991, lors de l'élection de la Chambre des représentants qui a précédé la réforme, les treize circonscriptions établies sur le territoire wallon se sont partagé 69 sièges¹⁵⁰. Or le Parlement wallon comporte 75 sièges, soit six de plus.

2.2.2. Stabilité des circonscriptions électorales du Parlement wallon (1993-2018)

Initialement annoncé comme transitoire, le découpage pour l'élection du Parlement wallon¹⁵¹ fait preuve d'une résistance au temps non négligeable (2.2.2.1). Cette stabilité apparaît d'autant plus remarquable lorsque la situation wallonne est comparée aux évolutions que connaissent, à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle, les circonscriptions utilisées pour l'élection de la Chambre des représentants (2.2.2.2) et du Parlement flamand (2.2.2.3).

2.2.2.1. Du provisoire qui dure

Les circonscriptions électorales qu'instaure, à titre transitoire, la loi ordinaire du 16 juillet 1993 servent de base non seulement aux élections régionales wallonnes du 21 mai 1995,

¹⁴⁷ Les règles juridiques qui organisent l'apparement sont reprises dans les articles 28^{quater} et 29^{quinquies} à 29^{septies} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tels qu'insérés par les articles 24 et 31 à 34 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

¹⁴⁸ Article 29^{sexies}, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'inséré par l'article 33 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

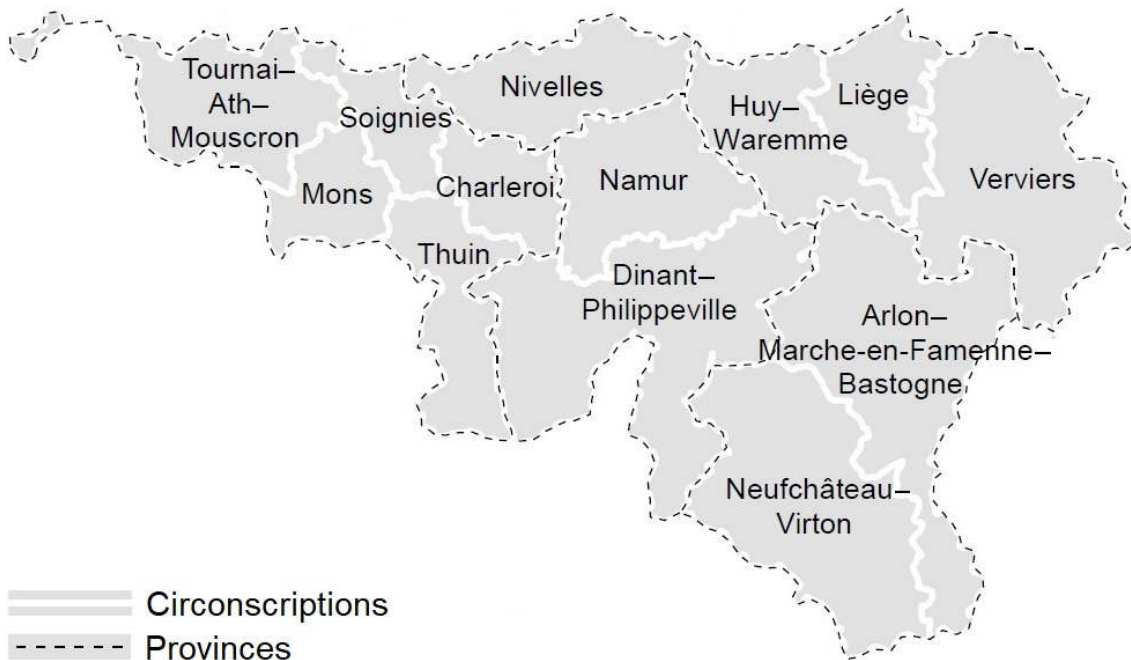
¹⁴⁹ Cf. les articles 6, 7 et particulièrement 8 de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications à la législation électorale (*Moniteur belge*, 26 mars 2004). Un seuil de 5 % a également été introduit pour l'élection des autres assemblées régionales et communautaires élues directement, à savoir le Parlement flamand (mêmes articles de la même loi spéciale), le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 18 de la même loi spéciale) et le Parlement de la Communauté germanophone (article 33 de la loi du 2 mars 2004 portant diverses modifications à la législation électorale : *Moniteur belge*, 26 mars 2004) ; en ce qui concerne le Parlement fédéral, un tel système existe depuis les élections fédérales du 18 mai 2003 (en vertu de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale : *Moniteur belge*, 10 janvier 2003). Cf. F. ONCLIN, « L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 % », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2041-042, 2009.

¹⁵⁰ Cf. notamment X. MABILLE, E. LENTZEN, P. BLAISE, « Les élections législatives du 24 novembre 1991 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1335-1336, 1991, p. 40-41.

¹⁵¹ Le Conseil régional wallon est rebaptisé Parlement wallon le 5 avril 1995.

mais également – sans qu’aucun changement ne soit apporté à leurs contours – à celles du 13 juin 1999, du 13 juin 2004, du 7 juin 2009 et du 25 mai 2014 (cf. Carte 3) ¹⁵².

**Carte 3. Circonscriptions électorales du Parlement wallon,
des élections de 1995 aux élections de 2014**



Source : Loi du 16 juillet 1993.

D’après J. DODEIGNE, M. BINARD, « Les circonscriptions électorales depuis 1830 », *op. cit.*, p. 672.

Si les circonscriptions électorales ne connaissent aucune évolution pendant cette période, la répartition des sièges entre elles est adaptée à deux reprises (en 2003 puis en 2013) pour tenir compte des évolutions démographiques (cf. Tableau 1) ¹⁵³. Avant les élections régionales de juin 2004, deux circonscriptions (Charleroi et Liège) perdent un siège, au profit de deux autres circonscriptions (Dinant–Philippeville et Nivelles). Avant le scrutin régional de mai 2014, le mouvement est plus limité : un seul siège glisse (de la circonscription de Mons vers celle de Namur).

¹⁵² Les résultats de ces élections, par scrutin et par circonscription électorale, sont reproduits en annexe du présent *Courrier hebdomadaire*.

¹⁵³ Cf. arrêté du gouvernement wallon du 4 septembre 2003 portant répartition des membres du Conseil régional wallon entre les circonscriptions électorales (*Moniteur belge*, 12 septembre 2003) ; arrêté du gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales (*Moniteur belge*, 12 mars 2013). Ces arrêtés ont été adoptés en exécution de l’article 26, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Tableau 1. Répartition des sièges entre les circonscriptions pour l'élection du Parlement wallon (1995-2014)

Province	Circonscription électorale régionale	Sièges au Parlement wallon		
		Élections de 1995 et de 1999	Élections de 2004 et de 2009	Élection de 2014
Brabant wallon	Nivelles	7	8 (+ 1)	8
Hainaut	Charleroi	10	9 (– 1)	9
	Mons	6	6	5 (– 1)
	Soignies	4	4	4
	Thuin	3	3	3
	Tournai–Ath–Mouscron	7	7	7
Liège	Liège	14	13 (– 1)	13
	Huy–Waremmé	4	4	4
	Verviers	6	6	6
Luxembourg	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne	3	3	3
	Neufchâteau–Virton	2	2	2
Namur	Dinant–Philippeville	3	4 (+ 1)	4
	Namur	6	6	7 (+ 1)

Durant toutes ces années, la question de la fixation des circonscriptions électorales régionales n'est certes pas totalement absente du débat politique wallon, mais elle semble ne pas constituer une priorité politique. Tout au plus, la problématique apparaît sporadiquement dans les déclarations de politique régionale (DPR) ou dans les discussions parlementaires¹⁵⁴. À notre connaissance, c'est en 2001, dans un contexte de nouvelles réformes institutionnelles, qu'une redéfinition des contours des circonscriptions régionales en application de l'autonomie constitutive consacrée en 1993 est évoquée pour la première fois dans une DPR wallonne. Cette année-là, le gouvernement Van Cauwenberghe I (PS/Fédération PRL FDF MCC/Écolo) songe à la création d'une circonscription électorale unique pour l'élection d'une partie des députés wallons¹⁵⁵. La problématique est également évoquée dans la DPR de 2009, dans laquelle le gouvernement Demotte II (PS/Écolo/CDH) annonce que le Parlement wallon étudiera « toutes les modalités qui permettront une démocratisation accrue de la Région et le renforcement du projet collectif wallon, et notamment (...) la taille et les périmètres des circonscriptions, l'opportunité d'une circonscription sur l'ensemble du territoire wallon pour [l'élection d']une partie des

¹⁵⁴ Par souci de concision, nous ne pouvons, pour la période antérieure à 2015, réaliser d'examen plus poussé de l'attention politique consacrée au sujet ; cela supposerait une prise en compte d'un grand nombre de sources, dont la presse ou les programmes des partis politiques. Dès lors, nous nous concentrons sur les informations disponibles dans la base de données en ligne du Parlement wallon. Celle-ci comprend les différentes déclarations de politique régionale, ainsi notamment que les propositions ou projets de décret ou de décret spécial (la base de données permettant les recherches par mot-clé uniquement dans les titres, et non dans les textes).

¹⁵⁵ « La mobilisation autour d'enjeux régionaux pourrait être renforcée par la création d'une circonscription unique sur la base de laquelle serait élue une partie des députés wallons : dans le cadre d'une réflexion sur l'autonomie constitutive, la "Commission des 27" devra examiner la question, en veillant à prévoir, en cas de conclusion positive, un seuil minimum d'éligibilité, afin d'éviter une trop grande fragmentation de la représentation » (Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale actualisée*, n° 260/1, 17 octobre 2001, p. 12). Ce n'est qu'en 2012 que des élections sur la base de circonscriptions différenciées seront expressément rendues possibles juridiquement (cf. *infra*).

parlementaires »¹⁵⁶. Des propositions formulées en des termes semblables figurent également dans la DPR de 2017 du gouvernement Borsus (MR/CDH)¹⁵⁷.

En général, les questions ou interpellations en lien avec les circonscriptions électorales régionales wallonnes concernent la mise en œuvre (ou l'absence de mise en œuvre) du point consacré à ce sujet dans la DPR¹⁵⁸ ou sont justifiées par des actualités jurisprudentielles concernant le découpage en circonscriptions et, plus spécialement, le nombre minimum de sièges requis par circonscription pour assurer le bon fonctionnement du système proportionnel¹⁵⁹. Ce sont ces actualités jurisprudentielles, dont la première est l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007 portant sur les élections provinciales en Flandre (cf. *infra*), qui mènent à une intensification des discussions politiques et, *in fine*, à une concrétisation de la réforme des circonscriptions électorales wallonnes. Avant cette époque, le nombre d'initiatives parlementaires concrètes relatives à la réforme des circonscriptions électorales avait été assez modeste.

Datant de mars 2009, soit de l'époque du gouvernement Demotte I (PS/CDH), la première initiative parlementaire en la matière émane de Marcel Cheron, Bernard Wesphael et Monika Dethier-Neumann (tous trois Écolo). Elle ne vise pas, à proprement parler, à réformer le découpage territorial de la Wallonie en circonscriptions électorales, mais plutôt à diminuer les effets négatifs de l'existence de petites circonscriptions. Concrètement, par une proposition de décret spécial¹⁶⁰, il est envisagé de faciliter l'accès à l'apparement par la réduction du quorum légal d'apparement¹⁶¹ de 66 % à 33 % du diviseur électoral de la circonscription¹⁶². Une deuxième proposition de décret est déposée en septembre 2015, soit à l'époque du gouvernement Magnette (PS/CDH), par Stéphane Hazée et Philippe Henry (tous deux Écolo), visant cette fois à une suppression pure et simple du quorum légal d'apparement¹⁶³. Les considérations à la base de ces deux propositions sont résumées dans la seconde comme suit : « Lorsque

¹⁵⁶ Parlement wallon, « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire ». *Déclaration de politique régionale*, n° 8/1, 16 juillet 2009, p. 130.

¹⁵⁷ Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale*. « La Wallonie plus forte », n° 880/1, 28 juillet 2017, p. 4.

¹⁵⁸ Cf. par exemple la question posée au ministre-président wallon Rudy Demotte (PS) par Willy Borsus (chef du groupe MR) relativement à la mise en œuvre d'une circonscription régionale unique pour la Wallonie (Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 1, 21 septembre 2011, p. 15-16). Ayant reçu la réponse du ministre-président, le député déclare : « Je prends note de votre message : le gouvernement a d'autres choses à faire maintenant, ne discutons pas de cela, priorité au redéploiement de la Wallonie, priorité également au socio-économique » (*ibidem*, p. 16).

¹⁵⁹ Cf. par exemple l'interpellation du ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique, Philippe Courard (PS), par Jean-Pierre Daerden (MR) suite à l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007 (Parlement wallon, Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique, *Compte rendu intégral*, n° 99, 29 avril 2008, p. 4-5).

¹⁶⁰ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle*, n° 943/1, 5 mars 2009.

¹⁶¹ C'est-à-dire la condition d'avoir obtenu, dans au moins une circonscription de la province, au moins le pourcentage du diviseur électoral nécessaire pour accéder à l'apparement (article 29sexies, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

¹⁶² Les auteurs de la proposition évoquent également la mise en place d'un découpage électoral alternatif, mais ils considèrent que, compte tenu de la proximité de l'échéance électorale suivante (à savoir le 7 juin 2009), il n'est pas indiqué de toucher aux circonscriptions électorales (Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle*, n° 943/1, 5 mars 2009, p. 5-6).

¹⁶³ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à assurer la proportionnalité du scrutin lors des élections régionales*, n° 300/1, 29 septembre 2015.

la province est constituée uniquement de circonscriptions ayant peu de sièges en jeu, l'accès à l'apparement est rendu plus difficile pour toute la province, affaiblissant encore le caractère proportionnel du scrutin. L'accès d'une liste à l'apparement dépend dès lors davantage de la taille des circonscriptions que de la force électorale des listes qu'il [sic] y présente... C'est la raison pour laquelle le quorum actuel élimine davantage les formations politiques moyennes ou petites dans les provinces moins peuplées (Luxembourg par exemple) et dans les provinces découpées en un grand nombre de circonscriptions (Hainaut par exemple), quand bien même leurs pourcentages de voix restent d'un ordre de grandeur sensiblement équivalent d'une province à l'autre »¹⁶⁴.

La proposition de M. Cheron, B. Wesphael et M. Dethier-Neumann tombe en caducité pour cause de fin de législature ; entre-temps, le 21 avril 2009, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a énoncé des critiques dans un avis la concernant (cf. *infra*)¹⁶⁵. Celle de S. Hazée et P. Henry est envoyée en commission spéciale relative au Renouveau démocratique, où elle est laissée en suspens pendant plus de deux ans, avant d'être transférée en commission des Affaires générales et des Relations internationales puis d'y être rejetée en avril 2018¹⁶⁶ ; il semble ressortir des débats parlementaires que la problématique à laquelle ce texte visait à répondre est considérée comme résolue par la refonte des circonscriptions électorales intervenue au début de l'année 2018 (cf. *infra*) ou, en tout cas, qu'elle est désormais perçue comme moins prioritaire¹⁶⁷.

Prenant cette fois directement pour cible le nombre de sièges à pourvoir par circonscription, une autre proposition de décret spécial est déposée en janvier 2015, soit également à l'époque du gouvernement Magnette, par Yves Evrard, Carine Lecomte, Pierre-Yves Jeholet, Véronique Durenne, Jean-Paul Wahl et Gilles Mouyard (tous MR)¹⁶⁸.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 5. Certaines de ces considérations se retrouvent telles quelles dans la précédente proposition de décret spécial (cf. Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle*, n° 943/1, 5 mars 2009, p. 4).

¹⁶⁵ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle. Avis du Conseil d'État* [46.237/AG du 21 avril 2009], n° 943/2, 5 mai 2009. Si cet avis ne soulève pas d'objection de principe par rapport à la réduction du quorum légal d'apparement, c'est le contexte dans lequel s'inscrit la proposition de décret spécial qui soulève, selon lui, des difficultés. Ainsi, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État critique le fait qu'une réforme des règles électorales est envisagée à moins d'un an du prochain scrutin, ce qui est incompatible avec les bonnes pratiques en la matière (principe qui sera introduit dans la Constitution par l'article 39ter lors de la révision du 6 janvier 2014 : *Moniteur belge*, 31 janvier 2014). Elle exprime également des doutes quant à l'adéquation de la proposition de décret spécial avec son objectif d'assurer le respect de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière. Selon elle, dès lors que la proposition se limite à prévoir la réduction du quorum légal d'apparement, elle « ne permet notamment pas, de ce fait, d'améliorer la proportionnalité du scrutin pour les listes qui ne font pas groupement » (*ibidem*, p. 5).

¹⁶⁶ Parlement wallon, Commission des Affaires générales et des Relations internationales, *Compte rendu intégral*, n° 132, 26 avril 2018, p. 15. Cf. aussi Parlement wallon, Commission des Affaires générales et des Relations internationales, *Proposition de décret spécial visant à assurer la proportionnalité du scrutin lors des élections régionales. Rapport*, n° 300/2, 26 avril 2018.

¹⁶⁷ Cf. notamment l'intervention de Jean-Paul Wahl (MR) en ce sens (*ibidem*, p. 6).

¹⁶⁸ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial imposant, dans le cadre des élections du Parlement wallon, un minimum de quatre sièges à attribuer par circonscription électorale*, n° 125/1, 27 janvier 2015. Quelques années plus tôt, une initiative semblable avait été déposée à la Chambre des représentants par C. Lecomte et Daniel Bacquelaine (MR), sans toutefois être adoptée (Chambre des représentants, *Proposition de loi spéciale visant à compléter l'article 26 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, n° 2158/1, 14 septembre 2009). S'inscrivant dans le contexte de l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007, cette proposition visait à consacrer dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 un minimum de quatre sièges par circonscription pour l'élection des Parlements wallon

Elle vise à imposer, « dans le cadre des élections du Parlement wallon, un minimum de quatre sièges à attribuer par circonscription électorale ». Envoyée en commission des Affaires générales et des Relations internationales, elle est transférée en commission spéciale relative au Renouveau démocratique en juillet 2015, puis retransférée à la première commission en avril 2018. Entre-temps, la réforme intervenue au début de l'année 2018 a réalisé l'objectif poursuivi par cette proposition.

Il est intéressant de constater que le découpage électoral régional de la Wallonie a également intéressé les autorités politiques de la Communauté germanophone, entité qui n'est pourtant à première vue pas concernée par l'élection du Parlement wallon. Dès lors que le territoire de la région de langue allemande est inclus dans celui de la province de Liège et donc de la Région wallonne et que cette dernière y exerce donc en principe les compétences régionales¹⁶⁹, une représentation garantie des habitants de la région de langue allemande au Parlement wallon est une revendication récurrente des autorités de la Communauté germanophone¹⁷⁰. Aucune représentation de ce type n'est en effet assurée, étant donné que la région de langue allemande fait partie, depuis 1925, de la circonscription électorale de Verviers¹⁷¹, de sorte que la présence au Parlement wallon de députés issus de cette région linguistique est soumise aux aléas du jeu électoral et dépend de la place qu'occupent les candidats germanophones sur les listes électorales¹⁷². Pour garantir une représentation des habitants de la région de langue allemande, une piste serait de créer une circonscription germanophone pour l'élection du Parlement wallon. Compte tenu des chiffres de la population, cette circonscription pourrait *a priori* comprendre deux sièges à pourvoir¹⁷³, ce qui procurerait certaines garanties aux habitants de la région de langue allemande. Sans pouvoir entrer ici dans une analyse approfondie¹⁷⁴, il est cependant à noter que la consécration d'une telle circonscription se heurterait à un certain nombre de difficultés, notamment au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière (cf. *infra*).

et flamand. À ce sujet, cf. K. MUYLLE, « Parlementair recht », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2010, p. 42-43.

¹⁶⁹ Sauf application de l'article 139 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle permet à la Région wallonne de s'accorder avec la Communauté germanophone afin de lui transférer, selon certaines modalités, l'exercice de compétences régionales sur le territoire de la région de langue allemande (cf. F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2266-2267, 2015, p. 18-19 et 39-44).

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 59-62 ; S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 467-469 et les références citées.

¹⁷¹ Sans préjudice des modifications intervenues dans les circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants (cf. *infra*).

¹⁷² S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », *op. cit.*, p. 467.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 469. Cf. dans le même sens K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, *op. cit.*, note 61. Le calcul permettant d'aboutir à ce constat est décrit à l'article 26, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

¹⁷⁴ À ce sujet, cf. notamment S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », *op. cit.*, p. 469-470 ; F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *op. cit.*, p. 50-56 et 59-62 ; K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 317-322.

2.2.2.2. Contraste : l'évolution des circonscriptions électorales de la Chambre des représentants

Si la situation wallonne se caractérise donc par la longévité d'une solution transitoire, les circonscriptions servant à l'élection de la Chambre des représentants en Wallonie, dont cette solution transitoire est issue, font dès 1993 l'objet d'un certain nombre de réformes (tendant à l'agrandissement desdites circonscriptions).

Assez curieusement, la première réforme de ces circonscriptions électorales fédérales intervient par la loi ordinaire du 16 juillet 1993¹⁷⁵, c'est-à-dire celle-là même qui instaure une solution transitoire pour l'élection du Conseil régional wallon (cf. *supra*) et pour celle du Conseil flamand (cf. *infra*). Le modèle fédéral évolue donc au moment précis où il sert d'inspiration pour établir les circonscriptions du Conseil régional wallon, si bien que les circonscriptions retenues dans le sud du pays pour l'élection de la Chambre des représentants et pour celle du Parlement wallon n'auront jamais correspondu.

La loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État réduit ainsi le nombre total de circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants de 30 à 20, par la fusion de plusieurs d'entre elles. Il ressort des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi que cette nouvelle division territoriale applicable à l'élection des membres de la Chambre des représentants s'inspire de la division en circonscriptions qui a été appliquée – moyennant quelques adaptations sur lesquelles nous ne revenons pas ici¹⁷⁶ – entre 1899 et 1993 pour l'élection des membres directement élus du Sénat¹⁷⁷ (cette dernière étant, du reste, elle-même adaptée par cette même loi ordinaire du 16 juillet 1993¹⁷⁸). L'identité entre les nouvelles circonscriptions applicables à l'élection de la Chambre des représentants et celles qui étaient jusqu'alors applicables à l'élection des sénateurs directement élus est presque parfaite ; seules quelques modifications opérées dans la province de Flandre occidentale font exception¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Article 42 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

¹⁷⁶ Il s'agit des adaptations des circonscriptions électorales liées à l'intégration des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith à la Belgique en 1925, à la fixation de la frontière linguistique en 1962 et à la fusion des communes dans les années 1970 (cf. *supra*).

¹⁷⁷ Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État. Rapport*, n° 897/16, 27 mai 1993, p. 5.

¹⁷⁸ En effet, l'article 43 de cette loi insère un article 87bis dans le Code électoral, qui met en place trois circonscriptions pour l'élection des sénateurs élus directement : la circonscription électorale flamande (qui comprend les arrondissements administratifs appartenant à la Région flamande, à l'exception de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde), la circonscription électorale wallonne (qui comprend les arrondissements administratifs appartenant à la Région wallonne) et la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (qui comprend les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale et de Hal-Vilvorde). Dès lors que, depuis la sixième réforme de l'État, le Sénat ne comporte plus de membres élus directement (cf. C. ISTASSE, C. SÄGESSER, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014, p. 57-65), cet article 87bis du Code électoral a été abrogé par l'article 22 de la loi modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale du 6 janvier 2014 (*Moniteur belge*, 31 janvier 2014).

¹⁷⁹ Ainsi, dans le régime applicable à l'élection des sénateurs directement élus entre 1899 et 1993, le nombre de circonscriptions électorales était de quatre dans cette province : Bruges, Furnes-Dixmude-Ostende, Roulers-Tielt et Courtrai-Ypres. Dans le régime mis en place pour l'élection de la Chambre des représentants en 1993, cette dernière circonscription disparaît : l'arrondissement administratif de Courtrai est adjoint à la circonscription de Roulers-Tielt et celui d'Ypres est intégré dans la circonscription de Furnes-Dixmude-Ostende. Il ressort des travaux parlementaires préalables à cette modification que l'objectif poursuivi par le législateur était l'agrandissement des circonscriptions de la province de Flandre occidentale

Dans le régime ainsi mis en place, les circonscriptions électorales applicables à l'élection de la Chambre des représentants correspondent certes encore à un ou plusieurs arrondissements administratifs, moyennant la possibilité de regroupements d'arrondissements¹⁸⁰. Cependant, certains arrondissements administratifs sont regroupés d'une telle façon que la circonscription électorale coïncide désormais avec le territoire provincial, ce qui revient *de facto* à la création de circonscriptions provinciales. Au sud du pays, il en va ainsi de la circonscription d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton – correspondant à la province de Luxembourg – et celle de Namur–Dinant–Philippeville – correspondant à la province de Namur. Rappelons que la création de circonscriptions provinciales pour ces deux provinces avait déjà été discutée dans le cadre de l'adoption de la loi du 29 décembre 1899, mais que cette option n'avait pas alors été retenue (cf. *supra*). Par ailleurs, la réforme de l'État opérée en 1993 ayant décidé de la scission de la province de Brabant¹⁸¹, cela implique que la circonscription électorale de Nivelles, demeurée inchangée, coïncide dorénavant avec le territoire de la nouvelle province de Brabant wallon. Les autres circonscriptions électorales fédérales wallonnes correspondent soit à un seul arrondissement administratif (Liège et Verviers), soit à deux ou trois arrondissements dont le territoire global couvre une partie de celui d'une province (Charleroi–Thuin, Mons–Soignies, Huy–Waremmes et Tournai–Ath–Mouscron). De la sorte, le territoire wallon est couvert par neuf circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants, au lieu des treize qui existent à la même époque pour l'élection du Parlement wallon.

Il convient enfin de rappeler que le mécanisme d'apparement a été maintenu après la réforme de 1993 et que l'accès à la seconde dévolution (au niveau provincial) a même été facilité par l'abaissement, de 66 à 33 %, de la part du diviseur électoral qu'il est nécessaire d'obtenir pour bénéficier du système (cf. *supra*).

Poussé par « le souci de garantir l'uniformité mais également de mettre un terme à l'imprévisibilité et au caractère injuste de l'actuel système de l'apparement et d'attribution des sièges »¹⁸², le législateur fédéral poursuit en 2002 le processus d'agrandissement des circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants.

(Chambre des représentants, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 897/1, 9 février 1993, p. 90-91). Initialement, cette modification ne devait pas s'appliquer à la première élection suivant l'adoption de la réforme, de sorte que l'identité entre les anciennes circonscriptions du Sénat (1899-1993) et les circonscriptions applicables à l'élection de la Chambre des représentants en 1995 aurait été parfaite (cf. *ibidem*). C'est par le jeu des amendements que cette réforme a finalement été rendue d'application immédiate (Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État. Rapport*, n° 897/16, 27 mai 1993, p. 8 et 107-108).

¹⁸⁰ Article 87 du Code électoral, tel qu'inséré par l'article 42 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

¹⁸¹ La révision constitutionnelle du 5 mai 1993 scinde la province de Brabant en deux nouvelles provinces : la province de Brabant wallon et la province de Brabant flamand (pour sa part, le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, constitué des 19 communes bruxelloises, est extraprovincialisé). Cette réforme entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

¹⁸² Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise*, n° 1806/1, 14 mai 2002, p. 6.

La réforme donne lieu à de vifs débats parlementaires, portant sur des questions classiques telles que la défense et la représentation des intérêts locaux, le nombre de sièges requis pour le bon fonctionnement de la représentation proportionnelle ou les potentiels effets pervers du mécanisme d'apparementement¹⁸³. Ces débats conduisent à l'adoption de la loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe¹⁸⁴.

Avec cette loi, les limites de neuf des onze circonscriptions électorales fédérales du pays coïncident parfaitement avec les limites provinciales (dont notamment l'ensemble des cinq provinces wallonnes). Pour les circonscriptions concernées, il n'y a dès lors plus lieu d'appliquer le mécanisme d'apparementement. Deux circonscriptions électorales font doublement exception à cette situation : celle de Louvain et celle de Bruxelles-Hal-Vilvorde. D'une part, aucune d'entre elles deux ne coïncide avec une province, puisque la circonscription de Louvain correspond à l'arrondissement administratif du même nom (constituant une partie de la province de Brabant flamand) et que celle de Bruxelles-Hal-Vilvorde est constituée de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (correspondant à la région bilingue de Bruxelles-Capitale) et de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde (qui est le second des deux arrondissements administratifs de la province de Brabant flamand)¹⁸⁵. D'autre part, la possibilité d'apparementer les listes a été maintenue entre ces deux circonscriptions électorales. Cette exception est source de problématiques juridiques et de tensions politiques sur lesquelles nous ne revenons pas ici¹⁸⁶. La loi du 19 juillet 2012¹⁸⁷ élimine finalement cette particularité, de sorte qu'il existe

¹⁸³ À ces questions de droit électoral, s'ajoutent également des questions de type communautaire, qui se focalisent naturellement spécialement sur la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (cf. Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise. Rapport*, n° 1806/8, 15 juillet 2002).

¹⁸⁴ *Moniteur belge*, 10 janvier 2003.

¹⁸⁵ La loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative (*Moniteur belge*, 22 août 1963) a scindé l'arrondissement administratif de Bruxelles en trois nouvelles entités : l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (bilingue, réunissant les 19 communes de l'agglomération bruxelloise), l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde (unilingue néerlandophone, qui correspond au reste de l'ancien arrondissement de Bruxelles à l'exception des six communes de la périphérie bruxelloise dites à facilités linguistiques) et un arrondissement administratif distinct qui regroupe les six communes à statut spécial de la périphérie bruxelloise (à savoir Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem). Plus tard, la loi du 23 décembre 1970 modifiant la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative (*Moniteur belge*, 1^{er} janvier 1971) a rattaché les six communes périphériques à l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde et donc à la région unilingue de langue néerlandaise. Ces trois puis deux arrondissements administratifs forment ensemble la circonscription électorale de Bruxelles (renommée circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde en 1993).

¹⁸⁶ À ce sujet, cf. notamment B. BLERO, « La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde », *op. cit.* ; L. MANISCALCO, « Circonscriptions électorales », in M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 145-158.

¹⁸⁷ Cf. l'article 2 de la loi portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*Moniteur belge*, 22 août 2012).

désormais dix circonscriptions qui correspondent au territoire des dix provinces et une onzième qui couvre le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

À la suite de ces évolutions, le découpage territorial applicable pour l'élection de la Chambre des représentants en Wallonie s'éloigne donc assez fortement de celui qui prévaut, entre 1993 et 2018, pour l'élection du Parlement wallon. Sur un point, les options retenues pour les deux types d'élections coïncident cependant parfaitement : l'absence de circonscription germanophone propre, malgré les revendications et initiatives déjà anciennes en ce sens (cf. *supra*)¹⁸⁸. La situation des habitants de la région de langue allemande semble même plus problématique pour l'élection de la Chambre des représentants qu'elle ne l'est pour l'élection du Parlement wallon. En effet, l'instauration d'une circonscription électorale correspondant à la province de Liège a amené à la suppression de la circonscription électorale de Verviers ; dès lors, le poids électoral des habitants de la région de langue allemande se trouve encore davantage dilué¹⁸⁹. Aussi, les difficultés soulevées par la création d'une circonscription proprement germanophone pour l'élection de la Chambre des représentants semblent accrues, dès lors que, en application de l'article 63, § 2, de la Constitution, seul un siège y serait à pourvoir si elle venait à être instaurée. Il est vrai que certains estiment, au regard notamment de deux avis de la section de législation du Conseil d'État¹⁹⁰, que la mise en place d'une telle circonscription germanophone uninominale ne serait pas totalement impossible¹⁹¹. Cette solution pourrait s'appuyer sur la spécificité du cas de la région de langue allemande au sein du système fédéral belge, mais elle ne semble pas aller de soi en l'état actuel du droit¹⁹².

2.2.2.3. Contraste : l'évolution des circonscriptions électorales du Parlement flamand

Tout comme la Région wallonne pour le territoire wallon (cf. *supra*), la Région flamande s'est vu confier par le constituant et le législateur spécial une autonomie constitutive quant au découpage électoral du territoire flamand. Et tout comme dans le sud du pays, la loi ordinaire du 16 juillet 1993 prévoit une division territoriale électorale transitoire, dans l'attente d'une intervention du législateur décrétal en vertu de son autonomie constitutive nouvellement acquise. C'est ainsi que l'article 5 de cette loi prévoit que l'élection du Conseil flamand se fait « par circonscription électorale comprenant chacune

¹⁸⁸ Cf. les nombreuses références citées par K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 317-322.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 317.

¹⁹⁰ Conseil d'État, section de législation, avis n° 35.301/2 du 28 mai 2008 ; Conseil d'État, section de législation, avis n° 36.079/2 du 14 novembre 2003. Ces avis ont été rendus dans le contexte de l'organisation de l'élection de la représentation belge au Parlement européen. Pour cette élection, il existe notamment une circonscription germanophone dans laquelle il n'y a qu'un seul siège à pourvoir. En substance, selon certains, il serait possible de se fonder sur ces avis pour soutenir que l'exigence d'un système d'élection proportionnelle formulée par la Constitution ne doit pas s'apprécier au niveau de chaque circonscription électorale prise individuellement, mais au niveau du système électoral dans sa totalité (K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 321). De telles considérations ne sont pas sans rappeler la position exprimée par O. Orban presque un siècle plus tôt, réagissant aux critiques relatives à la taille des circonscriptions mises en place en 1899 (cf. *supra*).

¹⁹¹ K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 319-322.

¹⁹² Cf., en ce sens déjà, F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *op. cit.*, p. 51-56.

un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux conformément au tableau figurant à l'annexe 1 de la présente loi ».

À la différence, cependant, de celle retenue pour le Conseil régional wallon, la division territoriale retenue à titre transitoire pour l'élection du Conseil flamand ne s'inspire pas des circonscriptions électorales applicables entre 1899 et 1993 pour l'élection de la Chambre des représentants. Elle reprend les contours des circonscriptions électorales qui avaient été utilisées entre 1899 et 1993 pour les élections des sénateurs directement élus¹⁹³, moyennant des adaptations pour ce qui concerne le territoire de la province de Flandre occidentale¹⁹⁴ et sous réserve du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (qui est nécessairement exclu des circonscriptions électorales régionales flamandes)¹⁹⁵.

Compte tenu de leur source d'inspiration commune, ces circonscriptions électorales transitoires sont ainsi (presque) identiques à celles applicables entre 1993 et 2002 pour l'élection de la Chambre des représentants, à l'exception des circonscriptions de la province de Brabant flamand. Cette proximité est toutefois rompue en 2002, avec la mise en place

¹⁹³ À ce sujet, cf. Sénat, *Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 558/1, 1^{er} décembre 1992, p. 39 ; J. CLÉMENT *et al.*, *Les accords de la Saint-Michel*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 79.

¹⁹⁴ Cette modification est identique à celle retenue pour les nouvelles circonscriptions électorales pour l'élection de la Chambre des représentants : suppression de la circonscription électorale de Courtrai-Ypres et intégration des arrondissements administratifs respectifs dans la circonscription de Roulers-Tielt (circonscription de Courtrai-Roulers-Tielt) et dans celle de Furnes-Dixmude-Ostende (circonscription de Furnes-Dixmude-Ypres-Ostende) (cf. *supra*). Les motifs et le processus parlementaire à la base de cet agrandissement des circonscriptions de Flandre occidentale sont identiques à ceux à la base de la modification des circonscriptions pour la Chambre des représentants (Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État. Rapport*, n° 897/16, 27 mai 1993, p. 8 et 107-108).

¹⁹⁵ Cela s'explique par l'interdiction de mettre en place, pour l'élection d'une assemblée régionale, une circonscription qui dépasse les limites d'une Région (article 26, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'inséré par l'article 14 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État). Cette interdiction implique *ipso facto* l'impossibilité de retenir, pour l'élection du Parlement flamand, une circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, couvrant à la fois des territoires appartenant à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale. Le législateur prévoit ainsi une circonscription électorale correspondant au seul arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, ce qui distingue les circonscriptions électorales retenues pour l'élection du Parlement flamand, non seulement de celles antérieurement applicables à l'élection des sénateurs directement élus, mais également de la division territoriale retenue en 1993 pour l'élection de la Chambre des représentants, dans laquelle la circonscription commune aux arrondissements administratifs de Bruxelles et de Hal-Vilvorde est maintenue jusqu'en 2012 (cf. *supra*). Il n'en reste pas moins que certains membres du Parlement flamand sont évidemment issus de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (en tant que cette assemblée est également celle de la Communauté flamande), à savoir les six membres domiciliés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, élus par le collège électoral néerlandais dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale (cf. notamment les articles 24, 25 et 30 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ainsi que les articles 14 et 23 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Dans le même ordre d'idée, la règle qui prévoit qu'aucune circonscription électorale ne peut dépasser les limites d'une Région empêche la création d'une circonscription unique dans laquelle les 124 membres du Parlement flamand seraient élus, puisqu'une telle circonscription s'étendrait sur deux régions. L'article 26, § 2bis, qui permet depuis 2012 au Parlement flamand de créer une circonscription électorale sur l'ensemble du territoire de la Région flamande à partir de laquelle sont élus une partie des membres de cette assemblée ne permet pas d'aboutir à une conclusion différente (cf. article 3 de la loi spéciale du 19 juillet 2012 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande : *Moniteur belge*, 22 août 2012). Dans ce même sens, cf. M. ELST, J. VAN NIEUWENHOVE, *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, Bruges, Die Keure, 2016, p. 130.

de circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, exception faite des circonscriptions de Louvain et de Bruxelles–Hal–Vilvorde (cf. *supra*).

Les motifs qui expliquent cette différence entre les solutions transitoires retenues pour le Conseil régional wallon (circonscriptions basées sur les anciennes circonscriptions de la Chambre) et le Conseil flamand (circonscriptions inspirées des anciennes circonscriptions du Sénat et donc similaires aux nouvelles de la Chambre) nous échappent largement ¹⁹⁶. Il semble néanmoins utile de relever, sans pouvoir y consacrer ici de plus amples développements, que cette différence n'est pas sans incidence sur la taille des circonscriptions électorales retenues à titre transitoire pour les deux assemblées et donc sur le fonctionnement du système proportionnel. En effet, depuis 1831, le nombre de circonscriptions pour l'élection des sénateurs directement élus est plus faible que celui pour l'élection de la Chambre des représentants (cf. *supra*). Ainsi, avant la réforme des circonscriptions applicables aux chambres fédérales en 1993, le nombre de circonscriptions électorales fédérales au nord du pays (en ce compris celle de Bruxelles–Hal–Vilvorde) était de 17 pour l'élection de la Chambre des représentants, alors qu'il était de 12 pour l'élection du Sénat. Le choix en faveur des circonscriptions se rapprochant de celles antérieurement applicables à l'élection du Sénat est donc également un choix en faveur de plus grandes circonscriptions et donc en faveur d'un fonctionnement plus effectif du système proportionnel, encore renforcé par l'agrandissement des circonscriptions de la province de Flandre occidentale.

Les circonscriptions transitoires établies par le législateur fédéral sont utilisées pour les élections du Parlement flamand en 1995 et 1999. Le législateur flamand exerce ensuite son autonomie constitutive, en 2004, pour procéder, près de quinze ans avant son homologue wallon, à une adaptation de la carte électorale.

En l'occurrence après plusieurs initiatives parlementaires demeurées sans succès ¹⁹⁷, le législateur flamand réforme le découpage électoral de son territoire par le décret spécial du 30 janvier 2004 ¹⁹⁸ (depuis lors remplacé par le décret spécial du 7 juillet 2006 ¹⁹⁹). Il prévoit que les 118 membres du Parlement flamand élus sur le territoire de la Région flamande sont désignés sur la base de circonscriptions électorales qui correspondent aux cinq provinces flamandes. À ces 118 membres, s'ajoutent 6 membres domiciliés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, élus par le collège électoral néerlandais dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale ²⁰⁰.

¹⁹⁶ Les travaux parlementaires préalables à l'adoption de ces solutions transitoires se limitent à répéter que ce sont les circonscriptions applicables jusqu'en 1993 pour l'élection de la Chambre des représentants qui sont retenues à titre transitoire pour l'élection du Conseil régional wallon et celles applicables jusqu'en 1993 pour le Sénat qui sont retenues à titre transitoire et moyennant les adaptations évoquées ci-avant pour l'élection du Conseil flamand (cf. notamment Sénat, *Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État*, n° 558/1, 1^{er} décembre 1992, p. 39 ; Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi visant à achever la structure fédérale de l'État. Rapport*, n° 897/16, 27 mai 1993, p. 13-14).

¹⁹⁷ À ce sujet, cf. M. ELST, L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement. Verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, Malines, Kluwer, 2014, p. 92-93.

¹⁹⁸ Décret spécial flamand du 30 janvier 2004 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, en ce qui concerne les circonscriptions électorales pour les élections du Parlement flamand, *Moniteur belge*, 26 février 2004.

¹⁹⁹ Décret spécial flamand du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes, *Moniteur belge*, 17 octobre 2006.

²⁰⁰ À ce sujet, cf. notamment M. ELST, L. VAN LOOY, *Het Vlaams Parlement*, op. cit., p. 88-89 et 94-99 ; M. ELST, J. VAN NIEUWENHOVE, *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, op. cit., p. 134-136.

Parmi les motifs avancés dans le cadre des travaux parlementaires ayant mené à cette réforme, se trouve notamment une volonté d'assurer la clarté du système électoral, par l'assimilation des circonscriptions utilisées au niveau flamand à celles utilisées depuis 2002 pour l'élection de la Chambre des représentants²⁰¹. Certains députés flamands ont même dit craindre que les électeurs associent la taille des circonscriptions électorales à l'importance des élections, de sorte que le maintien de circonscriptions électorales par arrondissement (ou regroupement d'arrondissements) pour l'élection au niveau flamand aurait fait de celle-ci une élection de seconde importance par rapport à celle de la Chambre des représentants²⁰². L'idée que des circonscriptions d'une plus grande taille permettraient un meilleur fonctionnement du système proportionnel a également été présente²⁰³. Ces considérations l'ont emporté face au contre-argument traditionnel, avancé lors des discussions parlementaires²⁰⁴, de la prise en considération d'intérêts locaux grâce à de plus petites circonscriptions électorales²⁰⁵.

Le législateur flamand rapproche ainsi à nouveau les circonscriptions électorales applicables à l'élection du Parlement flamand de celles applicables à l'élection de la Chambre des représentants. Au moment de la mise en œuvre de son autonomie constitutive, en 2004, les provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et de Limbourg forment ainsi une circonscription électorale tant pour l'élection de la Chambre des représentants que pour celle du Parlement flamand. La province de Brabant flamand forme, quant à elle, une circonscription pour l'élection du Parlement flamand, mais non pour l'élection de la Chambre des représentants (la province étant, dans ce cas, divisée entre les circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain). Cette dernière différence disparaît en 2012 avec la scission de la circonscription électorale fédérale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la dernière réorganisation en date des circonscriptions pour l'élection de la Chambre des représentants (cf. *supra*). Depuis lors, chacune des cinq provinces flamandes sert de circonscription pour l'élection des deux assemblées. Il en va de même de la circonscription de Bruxelles-Capitale, qui est utilisée tant pour l'élection de la Chambre des représentants que pour celle du Parlement flamand (s'agissant de l'élection des membres bruxellois de cette dernière assemblée).

²⁰¹ Vlaams Parlement, Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken, *Voorstel van bijzonder decreet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, wat betreft de kieskringen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement. Verslag*, n° 1930/5, 7 janvier 2004, p. 9.

²⁰² *Ibidem*, p. 24.

²⁰³ *Ibidem*, p. 13.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 27.

²⁰⁵ Dans le rapport de commission, on lit notamment la prise de position suivante : « L'orateur indique qu'il est déjà depuis des années un défenseur fervent de circonscriptions plus grandes, parce que la société a évolué depuis le temps où le système électoral sur la base des arrondissements a été fixé. Une dépilarisation a eu lieu. Les piliers et leur influence sur la formation des opinions politiques des personnes ont partiellement été remplacés par une société plus médiatisée. Auparavant, on se forgeait son opinion au club de quartier et maintenant grâce à ce que l'on voit à la télévision ou à ce que l'on lit dans le journal » (« *De spreker zegt dat hij al jaren consequent voorstander is van grotere kieskringen, omdat de samenleving is geëvolueerd sinds de tijd dat het kiessysteem in arrondissementen is vastgelegd. Er heeft een ontzuiling plaatsgevonden. De zuilen en hun invloed op de politieke meningsvorming van mensen zijn deels vervangen door een meer gemediatiseerde samenleving. Vroeger liet men zijn mening bepalen door de wijkclub, nu door wat men op televisie ziet of in de krant leest* » : *ibidem*, p. 22).

3. ÉVOLUTION RÉCENTE DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES DU PARLEMENT WALLON : LA CONTRAINTE CONSTITUTIONNELLE

Le tracé de certaines des circonscriptions électorales utilisées pour élire le Parlement wallon a récemment connu des modifications. Cette évolution n'est guère le fruit d'une initiative du législateur wallon. Elle a fini par s'imposer à lui par le biais de l'arrêt n° 169/2015 que la Cour constitutionnelle a prononcé le 26 novembre 2015 (3.1). Mis sous pression, le législateur wallon s'est borné, pour l'essentiel, à faire disparaître les inconstitutionnalités identifiées par la juridiction ; il n'a pas saisi cette occasion pour procéder à une réforme plus profonde du découpage électoral régional, hormis, dans une certaine mesure, dans la province de Hainaut (3.2). Nous examinerons les conséquences de cette réforme en décrivant le nouveau découpage électoral (3.3) et la nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions (3.4), avant d'achever la réflexion avec une simulation d'application de la réforme sur la base des résultats électoraux du 25 mai 2014 (3.5).

3.1. UNE ÉVOLUTION IMPOSÉE PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 2015, décisif pour notre sujet, retient toute l'attention (3.1.2). Il est cependant utile de faire précéder son examen par l'analyse d'un autre arrêt que la même juridiction a rendu le 5 décembre 2007 (3.1.1) : en effet, celui-ci a également concerné la question du découpage d'un territoire en circonscriptions électorales – en l'occurrence, il s'agissait des districts électoraux utilisés pour les élections provinciales en Région flamande – et il contenait déjà les bases du raisonnement développé en 2015 à propos des circonscriptions régionales wallonnes.

3.1.1. Un précédent : l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007

Nous nous intéressons successivement au contexte qui a stimulé l'affaire (3.1.1.1), puis au contenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle (3.1.1.2) et aux effets concrets que celui-ci a déployés (3.1.1.3).

3.1.1.1. Contexte de l'affaire

Comme nous l'avons vu précédemment, le découpage du territoire en circonscriptions électorales est loin d'être une opération anodine, car il peut avoir des effets sur les résultats d'un scrutin. Dans le cadre d'un système proportionnel, une difficulté majeure peut résulter de l'existence de seuils électoraux naturels élevés. Ce taux peut ainsi varier considérablement d'une circonscription à l'autre et créer des disparités électorales significatives. Pour l'élection des conseils provinciaux de la Région flamande, le territoire de chaque province est découpé en plusieurs circonscriptions électorales (appelées « districts »). Dans le cadre de l'affaire ici commentée, la Cour constitutionnelle a été amenée à examiner le découpage électoral établi par un décret flamand du 2 juin 2006²⁰⁶.

Jusqu'alors, la division du territoire provincial en districts électoraux se fondait juridiquement sur une annexe du Code électoral, c'est-à-dire sur une norme fédérale. Dans un souci de transparence²⁰⁷, le législateur flamand reprend intégralement la substance de cette norme dans son décret du 2 juin 2006 : cette opération ne modifie nullement le découpage électoral préexistant, mais elle crée l'occasion d'attaquer celui-ci directement devant la Cour constitutionnelle.

Selon la législation applicable, il revient au gouvernement flamand d'adapter le nombre de sièges disponibles dans chaque district établi par le décret, en fonction de l'évolution des données démographiques : le gouvernement ne dispose d'aucune marge de manœuvre et doit faire en sorte que tout district dispose d'un nombre de sièges proportionnel au chiffre de sa population. De ces calculs, il découle une grande variété de situations²⁰⁸ : alors que certains districts obtiennent à peine deux sièges, d'autres en reçoivent jusqu'à 24.

Les conséquences de ce déséquilibre dans la répartition des sièges sont significatives : lors des élections provinciales du 8 octobre 2006, le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir un siège – c'est-à-dire le seuil électoral naturel – dans les districts dans lesquels un faible nombre de sièges était disponible s'est élevé jusqu'à 16 %²⁰⁹. Cela signifie que, malgré le caractère proportionnel du mode de scrutin, il a été nécessaire d'obtenir une part significative des voix émises dans le district concerné pour y acquérir au moins un siège. Dès lors, même des formations politiques d'une certaine importance (c'est-à-dire qui ont réalisé un score aux alentours de 15 %) n'ont eu aucune chance de voir leurs candidats élus. Tel a également été *a fortiori* le cas de plus petites formations, et ce même si elles ont recueilli un nombre de suffrages supérieur à ce que requiert le seuil électoral légal de 5 % des voix²¹⁰. Considérée globalement, une telle situation est de nature à engendrer un phénomène marqué de voix perdues.

Estimant être une victime chronique du découpage électoral et du seuil électoral naturel élevé qui en résulte, le parti écologiste flamand Groen! introduit un recours en annulation

²⁰⁶ Décret flamand du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005, *Moniteur belge*, 30 juin 2006.

²⁰⁷ Cf. Vlaams Parlement, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005*, n° 815/1, 26 avril 2006, p. 3.

²⁰⁸ En ce qui concerne les élections provinciales du 8 octobre 2006, cf. l'arrêté du gouvernement flamand du 9 juin 2006 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux (*Moniteur belge*, 16 juin).

²⁰⁹ Cf. le point B. 24.2 de l'arrêt commenté. Cf. aussi K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 435.

²¹⁰ Article 29^{ter} de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de l'article 2 et de l'annexe du décret flamand du 2 juin 2006. Groen! soulève la question de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution ²¹¹ (en combinaison avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 – communément appelée Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) – et, pour autant que nécessaire, avec l'article 14 de cette même Convention ²¹²) ²¹³. Le parti considère que le découpage du paysage flamand en districts électoraux pour les élections provinciales est incompatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination, car seuls deux ou trois mandats de conseillers provinciaux sont à pourvoir dans certains districts, alors qu'un nombre élevé de sièges est disponible dans d'autres. Selon Groen!, cela implique, d'une part, une différence de traitement injustifiée entre électeurs et candidats des différentes provinces et, d'autre part, une différence de traitement injustifiée entre électeurs et candidats d'une même province, selon le district électoral où ils votent ou se présentent.

3.1.1.2. Contenu de l'arrêt

Dans son arrêt du 5 décembre 2007, la Cour constitutionnelle reconnaît que le législateur régional peut décider de diviser le territoire provincial en petits districts électoraux, notamment afin de garantir la représentation des régions socio-économiques ancrées dans chaque province ²¹⁴. En effet, l'un des arguments avancés par le gouvernement flamand pour justifier la constitutionnalité du décret attaqué consiste à affirmer que les petits districts électoraux permettent de favoriser un lien de proximité entre l'électeur et le mandataire politique ²¹⁵ (argument qui a été régulièrement agité, au cours de l'histoire, pour soutenir le maintien d'un découpage électoral serré : cf. *supra*). Le gouvernement flamand ajoute qu'une telle situation serait même bénéfique pour les petites formations politiques, dès lors que la proximité géographique et culturelle leur permettrait de se faire connaître plus facilement auprès des électeurs ²¹⁶.

Toutefois, la Cour constitutionnelle considère que le nombre de sièges sensiblement différent octroyé à chaque district donne lieu à des dissemblances importantes entre les candidats et entre les électeurs selon le district dans lequel ils votent ou se présentent. Pour un électeur, ce sont les chances de voir son suffrage aboutir à la désignation d'un élu qui sont variablement affectées ; pour un candidat qui n'est pas lié à un parti dominant, ce sont les chances d'être élu qui sont amoindries dans le cas des circonscriptions qui comptent peu de sièges à pourvoir.

²¹¹ L'article 10 dispose notamment que « les Belges sont égaux devant la loi », et l'article 11 stipule entre autres que « la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination ».

²¹² L'article 3 du Protocole concerne l'organisation d'élections « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », et l'article 14 de la CEDH a trait à l'« interdiction de discrimination ».

²¹³ La Cour constitutionnelle écarte rapidement ces deux dispositions. En effet, l'article 3 de la CEDH concerne le « choix du corps législatif », ce qui n'est dès lors pas approprié pour l'élection des conseils provinciaux. Quant à l'article 14, il ne peut être invoqué qu'en combinaison avec un droit ou une liberté figurant dans la CEDH, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

²¹⁴ F. BOUHON, « L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes. Commentaires suscités par l'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle », *Journal des tribunaux*, 2016, p. 90.

²¹⁵ Considérant A.12.1 de l'arrêt commenté.

²¹⁶ *Ibidem*.

La Cour constitutionnelle conclut dès lors que les différences importantes quant au niveau du seuil électoral entre les divers districts électoraux provinciaux établis sur la base de l'article 2 du décret flamand du 2 juin 2006, et de son annexe, ne peuvent pas être considérées comme raisonnables. D'après la Cour, « lorsque le législateur décrétal choisit d'organiser les élections selon le système de la représentation proportionnelle, il doit en outre tenir compte de ce que ce système ne peut être appliqué utilement que si, dans les circonscriptions électorales, un nombre minimum de représentants peuvent être élus ». Par conséquent, selon la Cour constitutionnelle, un système de découpage du territoire qui a pour effet que certaines circonscriptions électorales (ici, des districts électoraux pour le scrutin provincial) disposent de moins de quatre mandats à répartir est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, car le seuil électoral naturel y est déraisonnablement élevé ²¹⁷.

Plusieurs des districts électoraux qui sont alors utilisés pour les élections provinciales en Région flamande disposant de moins de quatre mandats, l'annexe du décret du 2 juin 2006 est annulée par la Cour constitutionnelle, avec toutefois un maintien de ses effets pour les élections précédant la publication de l'arrêt, notamment celles du 8 octobre 2006 ²¹⁸.

3.1.1.3. Effets concrets de l'arrêt

Avec cet arrêt n° 149/2007, la Cour constitutionnelle va plus loin que dans sa jurisprudence antérieure relative aux liens entre le découpage électoral et le mode de scrutin proportionnel ²¹⁹. Précédemment, elle s'était bornée à indiquer que plus d'un siège devait être dévolu à chaque circonscription électoral, sans quoi l'effet proportionnel ne pouvait se déployer – deux sièges étant donc en principe suffisants ²²⁰. Or, ici, la Cour constitutionnelle est claire : pour être compatible avec la Constitution et avec le système de la représentation proportionnelle, le découpage du territoire en districts pour l'élection des conseils provinciaux flamands doit aboutir à ce qu'au minimum *quatre sièges* soient attribués dans chaque district, et ce afin que le seuil électoral naturel ne soit pas exagérément élevé. La Cour fixe ainsi un seuil qui constitue un nouveau repère (cf. *supra*) ²²¹. Selon celui-ci, une violation du principe d'égalité et de non-discrimination apparaît en principe lorsqu'un district électoral provincial reçoit moins de quatre sièges ; en revanche, ceux qui comptent au moins quatre sièges peuvent être maintenus.

Une conséquence fondamentale de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007 est que, dès ce moment, il est explicitement reconnu que « la liberté du législateur pour organiser les modalités du scrutin proportionnel est (...) limitée par l'application du principe de proportionnalité en lui-même » ²²². Ainsi, alors que les plus hautes juridictions

²¹⁷ Point B.24.7 de l'arrêt commenté.

²¹⁸ À propos de l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007, cf. aussi S. VERBANCK, « Kiesdistricten provincieraad moeten hertekend », *Juristenkrant*, 19 décembre 2007, p. 3.

²¹⁹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 90/94 du 22 décembre 1994. Cet arrêt concerne la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales pour l'élection de la Chambre des représentants.

²²⁰ Lorsqu'un seul siège est dévolu dans une circonscription, cela équivaut en réalité à un système électoral majoritaire et non pas proportionnel (K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 434).

²²¹ Ce chiffre n'est pas sans rappeler celui évoqué par la doctrine – notamment J. Barthélemy – au sujet de la loi du 29 décembre 1899 (cf. *supra*).

²²² F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité », *op. cit.*, p. 661.

nationales et internationales²²³ affirment que le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation en ce qui concerne l'élaboration des modalités du scrutin, la Cour indique que le principe de proportionnalité apporte un tempérament important à cette marge de manœuvre.

À la suite de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, le législateur flamand est donc tenu de revoir l'étendue des districts électoraux pour le scrutin provincial. En l'occurrence, il adopte le décret électoral local et provincial du 8 juillet 2011²²⁴, auquel est annexée la liste des districts provinciaux. Le gouvernement flamand suit le mouvement en adoptant un arrêté le 16 mars 2012²²⁵, qui comprend une annexe 4 indiquant le nombre de conseillers provinciaux à élire par district provincial. Sur cette base, dès les élections provinciales du 14 octobre 2012, au moins six sièges de conseiller provincial sont alloués dans chaque district en Flandre. Le législateur et le gouvernement flamands sont donc allés au-delà des exigences minimales que la Cour constitutionnelle avait fixées.

La question se pose ensuite de savoir si l'enseignement de la Cour constitutionnelle peut – voire doit – être transposé à l'ensemble des types d'élections organisées en Belgique. Dans le cadre d'un avis qu'elle rend le 21 avril 2009 au sujet de la proposition de décret spécial déposée quelques jours plus tôt par M. Cheron, B. Wesphael et M. Dethier-Neumann (et qui indique explicitement viser « à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle », cf. *supra*), l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État considère que, « même s'il peut être envisagé de transposer à d'autres types de scrutins électoraux certaines des considérations émises par la Cour constitutionnelle (...), il n'en reste pas moins que cet arrêt a été prononcé dans le cadre d'un contentieux spécifique, à savoir celui de l'élection des conseils provinciaux organisée en Région flamande »²²⁶. La section de législation du Conseil d'État poursuit en affirmant qu'il n'est pas certain que la Cour constitutionnelle jugerait inconstitutionnelle une législation électorale prévoyant la dévolution de moins de quatre sièges dans certaines circonscriptions dès lors que cela concernerait d'autres élections du pays, comme l'élection du Parlement wallon. En effet, un éventuel constat d'inconstitutionnalité ne pourrait être posé par la Cour qu'après réalisation d'une analyse historique de la législation attaquée et d'un examen des motifs invoqués pour justifier les éventuelles disparités dans le pourcentage du seuil électoral naturel à l'intérieur de chaque circonscription²²⁷.

²²³ Cf. notamment, sur une autre problématique, CEDH, Affaire « Shindler c. Royaume-Uni », arrêt 19840/09 du 7 mai 2013.

²²⁴ Décret flamand du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale, *Moniteur belge*, 25 août 2011.

²²⁵ Arrêté du gouvernement flamand du 16 mars 2012 fixant le nombre de conseillers communaux à élire par commune, le nombre de membres des conseils de l'aide sociale à élire des communes périphériques et de la commune de Fourons, le nombre de membres du conseil de district à élire à Anvers et le nombre de mandats d'échevin à conférer par commune et le nombre de membres des collèges de district à Anvers et le nombre de conseillers provinciaux par province de la Région flamande et portant répartition des conseillers provinciaux sur les districts provinciaux, *Moniteur belge*, 30 avril 2012.

²²⁶ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle. Avis du Conseil d'État* [46.237/AG du 21 avril 2009], n° 943/2, 5 mai 2009, p. 4-5.

²²⁷ *Ibidem*, p. 5.

Par conséquent, l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007 peut sembler avoir une ampleur limitée : de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, l'obligation d'octroyer au moins quatre mandats à chaque circonscription électorale est limitée aux seuls districts utilisés pour les élections provinciales flamandes. Toutefois, au vu des similitudes entre l'élection des conseils provinciaux flamands et celle des conseils provinciaux wallons, il est apparu difficilement justifiable politiquement – et sans doute même juridiquement – que l'enseignement de la Cour constitutionnelle ne soit pas étendu à tout le moins aux circonscriptions électorales (également dénommées « districts ») utilisées pour les élections provinciales wallonnes.

Dès lors, le législateur wallon a modifié, par un décret spécial du 13 octobre 2011²²⁸, l'article L2212-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) afin de prévoir que, dans l'hypothèse où il résulterait du calcul habituel de répartition des sièges entre les districts²²⁹ qu'un district se voit attribuer moins de quatre sièges, celui-ci est fusionné avec le district contigu du même arrondissement administratif ou, à défaut, de l'arrondissement voisin. La nouvelle disposition précise que, lorsque le district concerné est contigu à deux ou plusieurs districts, il est fusionné avec celui qui compte le moins de sièges et, en cas d'égalité de sièges, avec celui de ces districts comptant le moins de sièges dont la population est la moins élevée²³⁰.

En conséquence, en vue des élections provinciales du 14 octobre 2012, la moitié des districts wallons (à savoir 23 sur 46) sont fusionnés avec un ou deux districts adjacents. Les 23 autres sont maintenus intacts, mais le nombre de sièges à pourvoir est recalculé pour l'ensemble des districts. Au total, le territoire des cinq provinces wallonnes est désormais découpé en 34 districts électoraux²³¹. Quant à ceux-ci, ils comptent dorénavant au moins quatre sièges de conseiller provincial à pourvoir (contrairement à la Région flamande, la Région wallonne n'a pas été au-delà du seuil minimal fixé par la Cour constitutionnelle).

3.1.2. La décision qui force le changement : l'arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015

Si son arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007 concerne les élections provinciales en Région flamande, la Cour constitutionnelle s'est plus récemment penchée sur les circonscriptions électorales établies pour l'élection du Parlement wallon. Son arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015 est examiné ici selon un schéma identique à celui

²²⁸ Article 2 du décret spécial wallon du 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux (*Moniteur belge*, 26 octobre 2011).

²²⁹ C'est-à-dire diviser le chiffre de la population du district visé par le diviseur provincial obtenu en divisant le chiffre de la population de la province par le nombre total de sièges à conférer. Les sièges restants sont ensuite attribués aux districts qui ont le plus grand excédent de population non encore représentée (article L2212-6 du CDLD).

²³⁰ La répartition des sièges entre les districts pour les élections provinciales en Région wallonne repose, en droit positif, sur l'arrêté du gouvernement wallon du 8 mars 2018 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux (*Moniteur belge*, 21 mars 2018).

²³¹ Cf. P. BLAISE, V. DE COOREBYTER, J. FANIEL, « La préparation des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2150-2151, 2012, p. 13-15.

développé pour le précédent : contexte qui a stimulé l'affaire (3.1.2.1), contenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle (3.1.2.2) et effets concrets que celui-ci a déployés (3.1.2.3).

3.1.2.1. Contexte de l'affaire

Afin d'organiser concrètement l'élection du Parlement wallon, le gouvernement wallon doit, tous les dix ans, adapter la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales, pour tenir compte des évolutions démographiques. C'est pour exécuter cette obligation légale que le gouvernement Demotte II adopte l'arrêté du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales²³², et ce en application de l'article 26, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et en prenant pour base les circonscriptions électorales régionales instaurées par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (cf. *supra*).

En application de cette disposition, les sièges doivent être répartis entre les circonscriptions électorales en fonction du chiffre de la population de chacune d'elles. Sur la base des calculs effectués dans cette perspective, les circonscriptions obtiennent un nombre de sièges qui varie entre deux (circonscription de Neufchâteau–Virton) et treize (circonscription de Liège). Même si elles ne sont pas aussi marquées que dans l'affaire de 2007, ces disparités ont pour conséquence que le seuil électoral naturel varie considérablement d'une circonscription à l'autre : pour les élections régionales wallonnes du 25 mai 2014, alors que le seuil électoral naturel sera de 5,27 % dans la circonscription de Liège – ce qui dépasse déjà de peu le seuil électoral légal –, il atteindra 22,7 % dans celle de Neufchâteau–Virton²³³. Dans les plus petites circonscriptions, l'obtention d'un siège reste donc difficile, voire impossible, pour les plus petites formations politiques, et ce même pour celles qui récoltent une part relativement importante des suffrages. Les circonscriptions les plus problématiques sont non seulement celle de Neufchâteau–Virton, avec ses deux sièges, mais aussi celle – voisine – d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne et celle de Thuin, qui ne reçoivent chacune que trois sièges.

Profitant de l'occasion créée par l'adoption de l'arrêté du gouvernement wallon du 28 février 2013, des membres d'Écolo actifs dans la province de Luxembourg décident d'introduire un recours en suspension et annulation devant le Conseil d'État, à l'encontre de l'article 1^{er} dudit arrêté (qui contient le tableau indiquant le nombre de sièges par circonscription électorale). Les requérants prennent un moyen unique de la violation, principalement, des articles 10, 11, 33 et 159 de la Constitution²³⁴, des articles 13 et 14 de la CEDH²³⁵ ainsi que du Premier Protocole additionnel à ladite Convention, de l'article 5 et de l'annexe I de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, et des articles 24 et 26 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ils ne critiquent pas l'application faite par l'arrêté attaqué des critères établis par l'article 26 de la loi spéciale, mais ils s'opposent à la loi ordinaire elle-même, en tant

²³² *Moniteur belge*, 12 mars 2013.

²³³ Cf. les tableaux figurant en annexe du présent *Courrier hebdomadaire*.

²³⁴ L'article 33 dispose notamment que « tous les pouvoirs émanent de la Nation », et l'article 159 stipule que « les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêts et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

²³⁵ L'article 13 a trait au « droit à un recours effectif » et l'article 14 à l'« interdiction de discrimination ».

qu'elle détermine les limites des circonscriptions électorales pour le Parlement wallon et fixe les critères de répartition des sièges entre celles-ci.

Par son arrêt n° 224.490 du 22 août 2013, le Conseil d'État rejette la demande de suspension, en raison de l'absence d'apparence de moyen sérieux justifiant la suspension de l'arrêté attaqué²³⁶. Ensuite, dans son arrêt n° 229.252 du 20 novembre 2014, le Conseil d'État constate que, en adoptant l'arrêté du 28 février 2013, le gouvernement wallon a, en réalité, fait une application stricte des règles contenues dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Sa compétence était donc complètement liée et, même si l'arrêté attaqué devait être annulé, le gouvernement ne pourrait qu'adopter un nouvel arrêté identique²³⁷.

Vu que les requérants contestent également la conformité de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, le Conseil d'État décide alors de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle²³⁸. D'une part, il lui demande de vérifier la compatibilité avec les principes d'égalité et de non-discrimination de la différence de traitement existant entre les *électeurs* des circonscriptions électorales régionales wallonnes qui disposent de moins de quatre sièges et ceux des autres circonscriptions, en ce que l'effet de leur vote est potentiellement différent en raison de la variation du seuil électoral naturel élevé. D'autre part, le Conseil d'État questionne la Cour constitutionnelle sur la compatibilité avec les principes d'égalité et de non-discrimination de la différence de traitement existant entre les *candidats* dans les circonscriptions électorales régionales wallonnes qui disposent de moins de quatre sièges et ceux qui se présentent dans d'autres circonscriptions, en ce qu'il est plus difficile pour les premiers d'être élus eu égard au niveau élevé du seuil électoral naturel.

C'est par ce cheminement juridictionnel que la Cour constitutionnelle se trouve une nouvelle fois saisie de la question de la compatibilité avec la Constitution d'une norme qui fixe un découpage du territoire en circonscriptions électorales et qui implique des écarts importants entre les seuils électoraux naturels.

3.1.2.2. Contenu de l'arrêt

Comme dans son arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, la Cour constitutionnelle examine les motifs, ici invoqués par le gouvernement wallon, qui visent à justifier les disparités entre les circonscriptions électorales régionales quant au niveau du seuil électoral naturel, dont le fait que le maintien de circonscriptions d'une taille inférieure à celle des provinces favorise le contact entre l'électeur et le candidat²³⁹. De cette analyse, la Cour conclut que des différences entre les circonscriptions peuvent être admises, mais qu'elles ne peuvent pas, en l'espèce, être considérées comme restant dans des limites raisonnables. La Cour fait explicitement référence à son arrêt du 5 décembre 2007 et juge ici également que, « s'il peut être admis qu'une circonscription électorale où quatre mandats sont à

²³⁶ Article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (*Moniteur belge*, 21 mars 1973).

²³⁷ Cf. F. BOUHON, « L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes », *op. cit.*, p. 90.

²³⁸ Sur la base de l'article 26, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (*Moniteur belge*, 7 janvier 1989).

²³⁹ Une autre justification avancée par le gouvernement wallon est que les partis, candidats et électeurs ont appris depuis des décennies à s'organiser et à se connaître sur la base du découpage du territoire existant au moment du recours et qu'il n'est donc pas approprié de le modifier au risque de mettre en péril la sécurité juridique.

répartir est compatible avec le système de la représentation proportionnelle, tel n'est pas le cas pour les circonscriptions où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral est, pour cette raison, déraisonnablement élevé ». Le même seuil de quatre sièges au moins par circonscription électorale est donc fixé dans le contexte de l'élection du Parlement wallon ²⁴⁰.

La Cour constitutionnelle conclut que l'article 5 et l'annexe I de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ne sont pas compatibles avec les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, la haute juridiction ajoute que ce constat n'est pas remis en cause par l'existence du mécanisme d'apparement, même si celui-ci permet aux listes qui se présentent dans plusieurs circonscriptions électorales régionales d'une même province wallonne de se regrouper afin de profiter d'une répartition additionnelle de sièges supplémentaires ²⁴¹.

Comme dans son arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, la Cour constitutionnelle use de la possibilité qui lui est offerte de maintenir pour le passé les effets des dispositions attaquées afin de ne pas perturber l'ordre juridique de manière disproportionnée. Les précédentes élections du Parlement wallon, notamment celle du 25 mai 2014, ne sont donc pas invalidées après l'arrêt, malgré le constat d'inconstitutionnalité.

3.1.2.3. Effets concrets de l'arrêt

La Cour constitutionnelle ayant rendu son arrêt, la section du contentieux administratif du Conseil d'État peut désormais se prononcer sur le recours en annulation de l'arrêté du gouvernement wallon du 28 février 2013. Dans un arrêt du 1^{er} février 2016, la haute juridiction administrative – qui se trouve dans l'obligation de se conformer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle ²⁴² – considère que l'inconstitutionnalité décelée par la Cour constitutionnelle dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993 se répercute sur l'arrêté attaqué, étant donné que la loi déclarée inconstitutionnelle par la Cour est le fondement juridique sur lequel repose ledit arrêté ²⁴³. Ce dernier est donc également entaché d'une illégalité et le Conseil d'État conclut à son annulation ²⁴⁴.

²⁴⁰ Les raisons pour lesquelles la Cour constitutionnelle estime que *quatre* sièges permettent de respecter le système de la représentation proportionnelle restent floues. D'après le juriste Steven Verbanck, « une possible explication de la raison pour laquelle cette limite a été choisie est que la province de Luxembourg dispose de quatre sièges pour l'élection de la Chambre [des représentants]. La Cour aurait ainsi peut-être souhaité permettre à chaque province de conserver sa propre circonscription électorale pour les élections de la Chambre et ainsi ne pas devoir fusionner avec une province voisine pour créer une circonscription plus grande » (« *Een mogelijke verklaring waarom deze grens werd gekozen, is het feit dat voor de Kamer de provincie Luxemburg vier zetels heeft. Wellicht wou het Hof toelaten elke provincie een eigen kieskring voor de Kamer kan behouden en niet moet opgaan in een grotere kieskring met en naburige provincie* » : S. VERBANCK, « Het Grondwettelijk Hof struikelt over de kiesdrempels », *Chroniques de droit public*, 2016, p. 78).

²⁴¹ Cf. *ibidem*, p. 74 ; F. BOUHON, « L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes », *op. cit.*, p. 91.

²⁴² Article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

²⁴³ Conseil d'État, arrêt n° 233.678 du 1^{er} février 2016.

²⁴⁴ Les requérants ont également demandé au Conseil d'État qu'il fasse application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qu'il maintienne les effets de l'arrêté annulé. Le Conseil d'État n'a toutefois pas jugé cela opportun, en ce que « l'annulation rétroactive de l'acte attaqué ne peut aboutir à remettre en cause la composition du Parlement wallon ; que celle-ci a été arrêtée définitivement ».

Ces arrêts obligent le législateur wallon à revoir le tracé de certaines circonscriptions électorales en faisant en sorte qu'au moins quatre députés soient désormais élus dans chaque circonscription. Le découpage électoral régional wallon, hérité du législateur fédéral dans des limites quasiment inchangées depuis 1899, ne peut plus être maintenu en l'état, sauf à augmenter considérablement le nombre total de membres du Parlement wallon.

Pour se conformer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le législateur wallon dispose cependant d'une marge de manœuvre importante²⁴⁵ : il peut se limiter à modifier les frontières des trois circonscriptions dans lesquelles moins de quatre sièges sont dévolus (Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne, Neufchâteau–Virton et Thuin) ou opter pour une réforme plus ambitieuse, selon un schéma à définir parmi un vaste éventail de possibilités.

3.2. UNE ADAPTATION CIRCONSTANCIÉE PAR LE LÉGISLATEUR WALLON EN 2018

Pour retracer la manière dont le législateur wallon s'est emparé de la question, nous revenons d'abord sur les tractations politiques qui ont suivi le prononcé des arrêts qui viennent d'être commentés (3.2.1), avant de détailler la solution qui a finalement été retenue (3.2.2).

3.2.1. Deux années de tractations politiques

À la marge d'appréciation que la Cour constitutionnelle laisse au législateur wallon sur le plan juridique correspond un débat d'opportunité sur le plan politique. Des discussions sont alors menées, au sein même des partis politiques puis au Parlement wallon, au sujet de la nouvelle délimitation des circonscriptions électorales régionales wallonnes.

Le climat dans lequel se déroulent les discussions est singulier.

Comme nous l'avons vu, les enjeux du découpage du territoire wallon en circonscriptions électorales régionales sont loin d'être insignifiants : alors que les petites circonscriptions favorisent les grands partis, les grandes circonscriptions permettent, quant à elles, à de plus petites formations politiques d'accéder à l'assemblée. Par ailleurs, l'ancrage important du CDH (et du PSC avant lui) en province de Luxembourg fait de la réforme des circonscriptions électorales de cette province un enjeu sensible pour ce parti, qui a participé à tous les gouvernements wallons depuis 1981, sauf pendant la législature 1999-2004²⁴⁶.

par ce dernier lorsqu'il a validé le résultat des élections régionales du 25 mai 2014, par une décision de nature juridictionnelle échappant à la compétence du Conseil d'État ».

²⁴⁵ Cf. F. BOUHON, « L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes », *op. cit.*, p. 92-93.

²⁴⁶ De 1995 à 2014, le CDH (ou, avant lui, le PSC) a obtenu deux ou trois des cinq sièges luxembourgeois. Selon le scrutin, cela représente entre 12,5 % et 23,1 % des sièges décrochés par ce parti au Parlement wallon.

Avec ces considérations à l'esprit, les présidents des trois partis politiques traditionnels (Elio Di Rupo pour le PS, Olivier Chastel pour le MR et Benoît Lutgen pour le CDH) entament des discussions en dehors de l'enceinte parlementaire afin de s'accorder sur le découpage du territoire qu'ils ambitionnent de proposer ensemble au Parlement wallon²⁴⁷. En effet, une majorité spéciale, c'est-à-dire une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, est requise pour l'adoption d'un décret relatif à l'élection du Parlement wallon²⁴⁸, de sorte que la collaboration du MR – parti qui se trouve dans l'opposition lorsque les négociations commencent – est indispensable.

Cette façon de procéder, en menant des discussions « dans l'ombre », soulève bien entendu des questions de transparence politique et de *fair-play* vis-à-vis des autres partis politiques. En particulier, Écolo, qui a été à l'initiative du recours devant le Conseil d'État, estime qu'il est anormal qu'il ne soit pas associé aux débats²⁴⁹.

Les hypothèses de redécoupage du territoire wallon en circonscriptions électorales régionales sont diverses et variées. Il serait notamment envisageable de créer une circonscription électorale unique, c'est-à-dire une circonscription couvrant l'ensemble du territoire wallon, dans laquelle tout ou partie des 75 sièges de députés seraient à pourvoir. Depuis 2012, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit en effet qu'une telle circonscription régionale peut être créée par un décret spécial²⁵⁰. Une autre possibilité de réforme consisterait à aligner les circonscriptions électorales sur les limites provinciales, à l'instar de ce qui a été décidé pour l'élection de la Chambre des représentants et pour celle du Parlement flamand (cf. *supra*).

Chaque option est susceptible de déployer des effets différents sur la dévolution des sièges à l'occasion des prochains scrutins. En effet, comme le révèle le tableau 2, basé sur les résultats des élections régionales wallonnes du 25 mai 2014, la répartition des sièges entre les partis varie en fonction du découpage électoral qui est retenu²⁵¹. Par exemple, sur la base des résultats auxquels aboutissent les projections 4 et 5, la majorité MR/CDH en place depuis le 28 juillet 2017 n'aurait pas pu être formée.

²⁴⁷ Cf. notamment *La Libre Belgique*, 8 février 2017 et 21 juin 2017.

²⁴⁸ Article 35, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

²⁴⁹ Ainsi, le chef du groupe Écolo au Parlement wallon, Stéphane Hazée, se dit sidéré par l'accord conclu entre le PS, le MR et le CDH : « Ils se disputent sur l'avant-scène mais s'entendent en coulisses sur une importante révision de la carte électorale en Wallonie (...). C'est interpellant » (*RTBF Info*, 8 juillet 2017).

²⁵⁰ Article 26, § 2bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ce § 2bis a été ajouté par une loi spéciale du 12 juillet 2012 (*Moniteur belge*, 22 août 2012). Il prévoit expressément que « le Parlement wallon et le Parlement flamand peuvent créer par décret, chacun pour ce qui le concerne, une circonscription électorale sur l'ensemble du territoire de leur région à partir de laquelle sont élus une partie des membres de leur parlement respectif. S'ils font usage de cette faculté, le Parlement wallon et le Parlement flamand définissent par décret, chacun pour ce qui le concerne, le nombre de sièges que compte cette circonscription régionale ». Cet ajout s'explique par le fait que, dans son avis n° 36.205/3 du 2 décembre 2003, la section de législation du Conseil d'État a estimé que la mise en place d'un système dans lequel il existerait deux types de parlementaires – les uns élus sur la base d'une circonscription électorale unique et les autres sur la base de circonscriptions électorales plus petites – nécessiterait une modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Cf. M. ELST, J. VAN NIEUWENHOVE, *De zelfinrichtingsbevoegdheden van de deelstaten*, op. cit., p. 132-136.

²⁵¹ Cf. également, *infra*, une simulation supplémentaire, qui montre quelle répartition des sièges entre formations politiques aurait résulté de la mise en œuvre, lors des élections du 25 mai 2014, du nouveau découpage en circonscriptions électorales qui a été adopté en 2018 et qui sera en application lors des élections du 26 mai 2019.

Tableau 2. Répartition des sièges du Parlement wallon entre formations politiques, selon le type de découpage électoral : simulations sur la base des résultats des élections du 25 mai 2014

	PS	MR	CDH	Écolo	PTB-GO!	PP
Situation de référence : répartition réelle sur la base des treize circonscriptions en vigueur en 2014	30	25	13	4	2	1
Simulation : 1) sur la base des treize circonscriptions qui existaient lors des élections de 2014 (50 députés répartis entre elles * ; <i>sans</i> apparentement à l'échelle des provinces) et d'une circonscription à l'échelle régionale (25 députés)	32 (+ 2)	26 (+ 1)	12 (- 1)	3 (- 1)	2 (=)	0 (- 1)
2) sur la base des treize circonscriptions qui existaient lors des élections de 2014 (50 députés répartis entre elles * ; <i>avec</i> apparentement à l'échelle des provinces, selon les règles en vigueur actuellement) et d'une circonscription à l'échelle régionale (25 députés)	27 (- 3)	27 (+ 2)	15 (+ 2)	4 (=)	2 (=)	0 (- 1)
3) sur la base de cinq circonscriptions provinciales (50 députés répartis entre elles) et d'une circonscription à l'échelle régionale (25 députés)	28 (- 2)	24 (- 1)	14 (+ 1)	5 (+ 1)	3 (+ 1)	1 (=)
4) sur la base de cinq circonscriptions à l'échelle des provinces **	29 (- 1)	23 (- 2)	12 (- 1)	6 (+ 2)	4 (+ 2)	1 (=)
5) sur la base d'une circonscription unique à l'échelle régionale	27 (- 3)	23 (- 2)	13 (=)	7 (+ 3)	5 (+ 3)	0 (- 1)

* Sur la base des chiffres de la population au 28 mai 2012, publiés au *Moniteur belge* du 27 novembre 2012 (et qui ont servi de base pour la répartition des sièges entre les circonscriptions pour les élections du 25 mai 2014), la répartition des 50 sièges entre les treize circonscriptions serait la suivante dans ce cas de figure : 9 pour Liège ; 6 pour Charleroi ; 5 pour Nivelles et Tournai-Ath-Mouscron ; 4 pour Namur et Verviers ; 3 pour Huy-Waremme, Mons et Soignies ; 2 pour Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne, Dinant-Philippeville, Neufchâteau-Virton et Thuin. Cette répartition des sièges impliquerait donc que sept circonscriptions – soit la majorité – compteraient moins de 4 sièges (trois circonscriptions avec 3 sièges et quatre circonscriptions avec 2 sièges). Le scénario pris pour base de cette projection pose donc *a priori* une difficulté constitutionnelle au regard de l'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 2015. Toutefois, il n'est pas certain que la Cour constitutionnelle jugerait cette répartition des sièges inconstitutionnelle, dès lors que le scénario comprend aussi une circonscription électorale régionale (avec 25 sièges), qui compense en partie les effets des petites circonscriptions.

** Sur la base des chiffres de la population au 28 mai 2012, publiés au *Moniteur belge* du 27 novembre 2012 (et qui ont servi de base pour la répartition des sièges entre les circonscriptions pour les élections du 25 mai 2014), la répartition des sièges entre les cinq circonscriptions provinciales aurait été la suivante : 28 sièges pour le Hainaut, 23 sièges pour Liège, 10 sièges pour Namur, 8 sièges pour le Brabant wallon et 6 sièges pour le Luxembourg.

D'après les éléments divulgués dans la presse au cours des discussions entre les présidents des trois partis traditionnels, un premier point semble clair : tant la création d'une circonscription unique sur l'ensemble du territoire wallon que toute autre réforme globale de la carte électorale sont *a priori* exclues. Les responsables politiques à la manœuvre ne jugent pas opportun de s'engager dans un tel processus, et ce, semble-t-il, pour deux raisons principales. D'une part, il est nécessaire d'agir vite : une solution doit impérativement être trouvée avant les élections régionales du 26 mai 2019 et doit même être juridiquement consacrée au moins un an avant cette échéance, pour respecter le prescrit de l'article 39^{ter} de la Constitution²⁵². D'autre part, le contexte politique tendu vient accroître la difficulté des négociations. En effet, les débats sont principalement menés en 2017, année très mouvementée au sein des instances politiques wallonnes, notamment en raison de la crise qui a éclaté entre les deux partis de la majorité, le PS et le CDH, et

²⁵² Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Rapport*, n° 894/8, 9 janvier 2018, p. 4.

qui a conduit en juillet au vote d'une motion de méfiance constructive par le Parlement wallon à l'encontre du gouvernement Magnette et à l'installation d'une nouvelle coalition composée du MR et du CDH : le gouvernement Borsus²⁵³. Cette situation inédite aurait sensiblement compliqué la discussion de scénarios plus ambitieux sur la réforme du système électoral wallon. Dans ce contexte, les discussions se sont alors orientées vers un projet minimaliste, visant à régler le sort des trois seules circonscriptions qui comptent moins de quatre sièges (Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne, Neufchâteau–Virton et Thuin).

En ce qui concerne la province de Luxembourg, le maintien de deux circonscriptions électorales distinctes en son sein était parfois justifié par le fait que le territoire concerné est relativement vaste et que plusieurs communautés politiques y coexistent (cf. *supra*). Certains avançaient à cet égard que la pluralité des perceptions socio-culturelles parmi les habitants de la province justifiait la subdivision de celle-ci en deux, même si cela avait pour conséquence qu'un faible nombre de sièges était dévolu dans chaque circonscription. Cet argument peut toutefois être questionné : est-il raisonnable d'affirmer que les habitants d'Arlon et de Marche-en-Famenne (deux villes séparées de 80 kilomètres et situées à deux points opposés de la province) feraient bel et bien partie d'une même communauté politique, alors que ceux d'Arlon et de Neufchâteau (deux villes éloignées de moins de 40 kilomètres et directement reliées par une autoroute) appartiendraient à des communautés politiques différentes ? Les dernières résistances cèdent après le prononcé de l'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 2015, et les présidents des trois partis traditionnels francophones s'accordent sur le fait que la solution la plus efficace serait de regrouper les deux circonscriptions électorales de la province de Luxembourg en une seule.

En ce qui concerne la province de Hainaut, les débats sont plus tumultueux. Les solutions envisagées sont plus nombreuses qu'en province de Luxembourg : la circonscription de Thuin pourrait être fusionnée avec celle de Mons (et éventuellement celle de Soignies)²⁵⁴ ou avec celle, également voisine, de Charleroi²⁵⁵. Par ailleurs, des propositions de remodeler le tracé des circonscriptions existantes sont mises sur la table et s'ajoutent aux premières options. Deux revendications marquées sont particulièrement à recenser ici.

La première consiste à étendre la circonscription de Tournai–Ath–Mouscron à quelques communes qui se situent à l'est de celle-ci, soit dans la circonscription de Soignies²⁵⁶. L'objectif de cette réforme est de faire correspondre la circonscription de Tournai–Ath–

²⁵³ À ce sujet, cf. notamment J. FANIEL, C. ISTASSE, « Le “coup” du 19 juin 2017 : premier bilan », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 19 juin 2018, www.crisp.be.

²⁵⁴ Douze mandats de député seraient *a priori* à pourvoir dans une telle circonscription.

²⁵⁵ Ici aussi, *a priori*, douze mandats seraient à pourvoir. Le PS n'est toutefois pas favorable à ce cas de figure, car il signifie que Paul Magnette et Paul Furlan se présenteraient potentiellement au sein d'une seule et même circonscription, ce qui peut être source d'une perte de voix pour le parti. Le PS ne peut alors bien entendu pas présager l'éclatement du « scandale Publifin » à la fin de l'année 2016, qui contraindra, en janvier 2017, P. Furlan à démissionner de ses fonctions de ministre wallon des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie. Bien qu'il soit actuellement toujours député wallon, P. Furlan a récemment déclaré vouloir se consacrer entièrement à sa fonction de bourgmestre de Thuin – à laquelle il a été réélu le 14 octobre 2018 – une fois que les élections multiples du 26 mai 2019 seront passées, et de ne plus siéger dans un parlement. L'ancien ministre a toutefois indiqué qu'il pourrait tout de même se présenter aux prochaines élections régionales, mais ce uniquement pour soutenir la liste de son parti.

²⁵⁶ À ce sujet, cf. par exemple *Le Soir*, 23 octobre 2014 ; *La Libre Belgique*, 12 novembre 2015.

Mouscron à l'ensemble des communes qui relèvent de la Wallonie picarde. Cette opération permettrait, selon ses instigateurs, de faire correspondre les limites électorales à celles d'une communauté socio-politique.

La seconde idée vise à créer une « circonscription du Centre » autour des villes de Soignies et de La Louvière. Ce projet est principalement porté par la Communauté urbaine du Centre (CUC), association de treize communes hainuyères²⁵⁷ créée en 1998 et ayant pour mission d'œuvrer au développement social et économique de celles-ci²⁵⁸. La CUC souhaite depuis plusieurs années qu'une telle circonscription – qui, selon elle, correspondrait mieux au bassin de vie des treize communes – soit créée. Ce cas est intéressant à observer : plusieurs communes, regroupées au sein d'une association, autoproclament leur statut de communauté politique distincte des autres parties de la province de Hainaut et réclament la reconnaissance de ce statut à travers la création d'une circonscription électorale qui leur serait propre. L'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle leur offre l'occasion rêvée de faire réaliser ce vœu.

Par ailleurs, plusieurs communes hainuyères ont exprimé, par des motions adoptées par leurs conseils communaux, le souhait « de rejoindre tel ou tel arrondissement administratif et, partant, telle ou telle circonscription électorale » : Binche, Estinnes et Morlanwelz (arrondissement de Thuin) et Manage et Seneffe (arrondissement de Charleroi) ont demandé à rejoindre l'arrondissement de Soignies, tandis qu'Enghien, Lessines et Silly (arrondissement de Soignies) ont souhaité rejoindre l'arrondissement d'Ath.

3.2.2. La solution retenue : le décret spécial du 25 janvier 2018

Les négociations politiques se sont finalement cristallisées dans le décret spécial wallon du 25 janvier 2018. Dans les pages qui suivent, nous décrivons le processus décisionnel qui a permis d'aboutir à cette législation (3.2.2.1) et accordons aussi une certaine attention à la loi (fédérale) du 22 octobre 2017, qui a constitué un complément indispensable à l'évolution de la carte électorale wallonne (3.2.2.2).

3.2.2.1. Le cheminement législatif

Le 20 septembre 2017, soit le premier jour de la session 2017-2018 de cette assemblée, une proposition de décret spécial est déposée au Parlement wallon par Pierre-Yves Dermagne (chef du groupe PS), Dimitri Fourny (chef du groupe CDH) et Jean-Paul Wahl (chef du groupe MR)²⁵⁹. Ce texte vise à modifier le CDLD sur quatre points.

Primo, la proposition de décret spécial vise à « garantir l'effectivité de quatre mandats électifs »²⁶⁰ dans chacune des circonscriptions électorales utilisées pour l'élection du Parlement wallon, et ce afin de conformer la législation aux prescrits de la Cour

²⁵⁷ Dans l'ordre alphabétique : Anderlues, Binche, Braine-le-Comte, Chapelle-lez-Herlaimont, Écaussinnes, Estinnes, La Louvière, Le Roeulx, Manage, Merbes-le-Château, Morlanwelz, Seneffe et Soignies.

²⁵⁸ Cf. le site Internet de l'association : www.cuc.be.

²⁵⁹ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, n° 894/1, 20 septembre 2017. Bien que désormais dans l'opposition, le PS reste associé à l'opération puisque, pour rappel, celle-ci doit aboutir à l'adoption d'un décret spécial.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 3.

constitutionnelle (cf. *supra*). Un nouveau découpage électoral régional est proposé, qui amènerait à réduire de treize à onze le nombre de circonscriptions électorales régionales. En l'occurrence, les circonscriptions seraient maintenues telles quelles dans les provinces de Brabant wallon (Nivelles), de Liège (Liège, Huy–Waremmes et Verviers) et de Namur (Namur et Dinant–Philippeville). Dans la province de Hainaut, les circonscriptions de Mons et de Tournai–Ath–Mouscron seraient maintenues, moyennant certaines modifications de territoire pour la seconde, tandis que les circonscriptions de Charleroi, de Soignies et de Thuin disparaîtraient et que verraient le jour deux nouvelles circonscriptions : Charleroi–Thuin et Soignies–La Louvière. Dans la province de Luxembourg, les deux circonscriptions existantes seraient fusionnées en une seule, dénommée Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton.

Secundo, la proposition de décret spécial cherche à garantir (ou plutôt à maintenir) « l'effectivité de quatre mandats électifs »²⁶¹ dans chacun des districts électoraux utilisés pour le scrutin provincial. En l'occurrence, ceux-ci seraient maintenus dans leur nombre (34) et dans leurs appellations, mais il serait procédé, ici également, à quelques modifications de frontières dans le Hainaut.

Tertio, la proposition de décret spécial ambitionne de donner satisfaction aux communes hainuyères qui ont demandé à être rattachées à un autre arrondissement administratif et, par là, à une autre circonscription électorale. Par ailleurs, il s'agirait de créer un arrondissement administratif de La Louvière ; une nouvelle circonscription électorale de Soignies–La Louvière (qui aurait comme chef-lieu La Louvière, ville la plus peuplée de la circonscription) contiendrait alors deux arrondissements administratifs, à savoir celui de Soignies et celui de La Louvière. La principale raison de la création d'un nouvel arrondissement administratif – et du maintien de l'arrondissement de Soignies – serait d'éviter à la ville de Soignies qu'elle ne perde les subsides qu'elle touche en tant que chef-lieu d'arrondissement²⁶².

Quarto, dans le prolongement de ce qui précède, la proposition de décret spécial a pour objectif d'instaurer le principe de l'octroi d'une compensation pour chaque « commune chef-lieu d'arrondissement [administratif] qui verrait sa dotation diminuer suite à la désignation d'une commune qui appartenait à son arrondissement administratif comme chef-lieu d'un nouvel arrondissement administratif »²⁶³. Concrètement, l'adoption de ce nouveau principe viserait à octroyer une compensation à Soignies, à la suite du départ de La Louvière de son arrondissement administratif. Ce quatrième point ne sera pas étudié ici. De plus, il sera rapidement retiré de la proposition de décret spécial par P.-Y. Dermagne, D. Fourny et J.-P. Wahl eux-mêmes²⁶⁴, car la disposition qu'il vise ne requiert pas de majorité spéciale pour être adoptée²⁶⁵ ; il fera dès lors l'objet d'un processus distinct²⁶⁶, qui aboutira à un décret (ordinaire) du 25 janvier 2018²⁶⁷.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 3.

²⁶² À ce sujet, cf., par exemple, *L'Avenir*, 25 janvier 2018.

²⁶³ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, n° 894/1, 20 septembre 2017, p. 3.

²⁶⁴ Cf. Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Amendements*, n° 894/2, 10 octobre 2017, p. 2 (amendement n° 2).

²⁶⁵ Confirmé par Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Avis du Conseil d'État* [n° 62.255/4 du 7 novembre

Le jour même de son dépôt, la proposition de décret spécial est envoyée en commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives du Parlement wallon, avec une demande d'examen en urgence. En revanche, la demande de solliciter l'avis du Conseil d'État formulée par Stéphane Hazée (chef du groupe Écolo) est rejetée²⁶⁸ ; ce rejet repose notamment sur le fait que certains députés pensent alors que l'adoption du décret spécial doit intervenir avant le 14 octobre 2017 (soit un an avant le scrutin provincial de 2018)²⁶⁹.

En commission, les discussions débutent le 10 octobre 2017 ; entre-temps, les trois auteurs de la proposition ont déposé quelques amendements²⁷⁰ et la conférence des présidents a décidé d'envoyer le dossier au Conseil d'État pour examen²⁷¹. La discussion est vive entre les trois auteurs de la proposition et S. Hazée²⁷², qui a lui-même déposé des amendements²⁷³. Les principales critiques de ce dernier à l'encontre de la proposition de décret spécial sont les suivantes²⁷⁴ : le texte aurait dû faire l'objet d'une concertation avec tous les partis représentés au Parlement, dont Écolo²⁷⁵ ; la division des treize communes de la région du Centre entre deux circonscriptions électorales (et quatre arrondissements administratifs) est en contradiction avec les objectifs exprimés par les auteurs de la proposition ; la question de la création d'une circonscription wallonne couvrant l'ensemble du territoire n'a pas été abordée alors qu'elle figure dans la DPR de 2017 (cf. *supra*). S. Hazée estime par ailleurs que le fait qu'une législation fédérale sur le découpage en cantons s'apprête à être adoptée avant le décret spécial wallon fixant

2017], n° 894/4, 7 novembre 2017, p. 2 (cf. aussi Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Avis du Conseil d'État* [n° 62.278/4 du 7 novembre 2017], n° 894/5, 7 novembre 2017, p. 2).

266 Parlement wallon, *Proposition de décret modifiant l'article L1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, n° 907/1, 28 septembre 2017.

267 Décret wallon du 25 janvier 2018 modifiant les articles L1332-18 et L2212-6 ainsi que l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 5 février 2018.

268 Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 1, 20 septembre 2017, p. 14-18.

269 Cf. Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 15, 10 octobre 2017, p. 7.

270 Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Amendements*, n° 894/2, 10 octobre 2017. Cf. notamment *ibidem*, p. 2 (amendement n° 1 : visant à remplacer, dans le titre de la proposition, « l'article 1332-18 » par « le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe 1 du livre 1^{er} des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ») et p. 3 (amendement n° 5 : visant à apporter une correction technique relativement à l'arrondissement administratif de Thuin). À la Chambre, Jean-Marc Nollet (Écolo) a indiqué quelques jours plus tôt : « Constatant les multiples erreurs juridiques, administratives et même politiques [du texte de la proposition de décret spécial déposée par le PS, le MR et le CDH le 20 septembre 2017], il a été dare-dare conseillé par le greffier du Parlement wallon de le modifier en profondeur, ce qui a été accepté par les parlementaires wallons » (Chambre des représentants, *Compte rendu intégral*, n° 186, 5 octobre 2017, p. 91).

271 Cf. Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 15, 10 octobre 2017, p. 2.

272 *Ibidem*, p. 2-12.

273 Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Amendements*, n° 894/3, 10 octobre 2017.

274 Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Compte rendu avancé. Séance publique de commission*, 10 octobre 2017, p. 4-6.

275 Il déclare ainsi : « Le texte qui nous est soumis (...) résulte (...) d'un accord conclu entre trois personnes tout au-dessus de l'appareil des partis. Manifestement, cela va mieux entre eux. (...) Ici, on a donc, par rapport à cet enjeu démocratique, de petits arrangements entre amis qui nous sont proposés » (*ibidem*, p. 4).

les circonscriptions régionales et provinciales (cf. *infra*) constitue un coup de force puisque, en principe, le découpage du territoire en cantons devrait suivre celui en circonscriptions ; il invite alors le Parlement wallon à ne pas utiliser la législation fédérale pour en tirer argument d'un fait accompli ²⁷⁶.

Les arguments que déploient J.-P. Wahl, D. Fourny et P.-Y. Dermagne pour répondre à ces critiques et observations reposent principalement sur la circonstance que la proposition de décret a été négociée entre un groupe restreint de personnes car il s'agit d'un texte très technique, mais que les communes concernées ont eu l'occasion de se prononcer ²⁷⁷.

La section de législation du Conseil d'État rend son avis (tant sur le texte initial que sur les amendements) le 7 novembre 2017 ²⁷⁸. En particulier, le Conseil d'État indique que la proposition de décret spécial doit être scindée en deux, à savoir un décret spécial pour fixer la composition des circonscriptions électorales pour l'élection du Parlement wallon et un décret ordinaire pour fixer celle des districts électoraux pour l'élection des conseils provinciaux. Cet avis est suivi par P.-Y. Dermagne, D. Fourny et J.-P. Wahl : la proposition de décret spécial est restreinte à ce qui a trait aux circonscriptions électorales régionales ²⁷⁹, tandis que les éléments qui concernent les districts électoraux provinciaux font l'objet d'une autre proposition de décret (ou, plus précisément, sont intégrés dans la proposition de décret ordinaire déjà existante relative à l'octroi d'une compensation pour les communes chefs-lieux d'arrondissement) ²⁸⁰.

Le 9 janvier 2018, les deux textes sont discutés pour la seconde fois en commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives ²⁸¹. Les discussions sont à nouveau vives. Elles portent principalement sur le calcul concret du nombre de sièges qui sera attribué à chaque circonscription, sur le risque potentiel de voir certaines circonscriptions repasser sous la barre des quatre sièges à pourvoir à l'occasion du prochain dénombrement de la population (en 2022), sur la région du Centre, sur l'obligation ou non de consulter le gouvernement wallon et sur l'éventuelle création d'une circonscription électorale unique. La question de la compétence de la commission pour traiter du texte tel qu'amendé est également abordée. Finalement, les deux textes

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 5.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 6.

²⁷⁸ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Avis du Conseil d'État* [n° 62.255/4 du 7 novembre 2017], n° 894/4, 7 novembre 2017 ; ... *Avis du Conseil d'État* [n° 62.278/4 du 7 novembre 2017], n° 894/5, 7 novembre 2017 ; ... *Avis du Conseil d'État* [n° 62.279/4 du 7 novembre 2017], n° 894/6, 7 novembre 2017.

²⁷⁹ Cf. Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Amendements*, n° 894/7, 9 janvier 2018. Cf. notamment *ibidem*, p. 2 (amendement n° 1 : visant à remplacer, dans le titre de la proposition, « l'article 1332-18 et l'annexe 3 » par « le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe 1 du livre 1^{er} des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État »).

²⁸⁰ Cf. Parlement wallon, *Proposition de décret modifiant l'article L1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Amendements*, n° 907/3, 9 janvier 2018. Cf. notamment *ibidem*, p. 2 (amendement n° 1 : visant à remplacer, dans le titre de la proposition, « l'article L1332-18 » par « les articles L1332-18 et L2212-6 ainsi que l'annexe 3 »).

²⁸¹ Cf. Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 64, 9 janvier 2018, p. 26-46.

sont adoptés à l'unanimité par la commission ²⁸², au sein de laquelle les représentants d'Écolo n'ont pas de voix délibérative (puisque ce parti ne dispose pas d'un groupe politique reconnu au Parlement wallon) ²⁸³.

Le 24 janvier suivant, les deux textes sont débattus en séance plénière du Parlement wallon ²⁸⁴. Des amendements sont déposés, pour chacun d'entre eux, par S. Hazée, accompagné de Philippe Henry, Matthieu Daele et Hélène Ryckmans (soit l'ensemble des députés wallons Écolo). En ce qui concerne la proposition de décret spécial, il s'agit de supprimer le seuil d'accès à l'apparement fixé à l'article 29^{sexies}, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (cf. *supra*), pour conserver uniquement le seuil légal de 5 % ; en effet, les députés Écolo regrettent que, depuis le début de la législature, le mécanisme d'apparement avec son filtre d'accès conduise à ce que le gouvernement wallon ne repose pas sur une majorité des suffrages exprimés par la population ²⁸⁵. Les amendements proposés au décret ordinaire ont un objectif similaire, mais visent le mécanisme d'apparement qui est en vigueur pour les élections provinciales ²⁸⁶. Tous ces amendements sont rejetés ²⁸⁷.

Le même jour, les deux textes sont votés par le Parlement wallon ²⁸⁸. Le décret spécial est adopté par 64 votes favorables et 7 abstentions ; les abstentions émanent des quatre députés Écolo ainsi que des deux représentants du PTB, Frédéric Gillot et Ruddy Warnier, et d'Edmund Stoffels (PS, élu dans la circonscription de Verviers et habitant dans la région de langue allemande, par ailleurs membre du Parlement de la Communauté germanophone avec voix consultative). Le décret ordinaire reçoit le soutien de 65 députés, tandis que 4 s'y opposent (les quatre membres Écolo) et que 2 s'abstiennent (les deux membres du PTB).

Datés du 25 janvier 2018, les deux textes paraissent au *Moniteur belge* le 5 février suivant. Le décret spécial relatif au nouveau découpage des circonscriptions électorales régionales porte le nom de décret spécial « modifiant le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe I du livre 1^{er} des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État ». Le décret ordinaire relatif aux districts électoraux provinciaux (ainsi qu'à l'octroi d'une compensation pour les communes chefs-lieux d'arrondissement) porte celui de décret wallon « modifiant les articles L1332-18 et L2212-6 ainsi que l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

²⁸² *Ibidem*, p. 44-46. Cf. aussi Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Proposition de décret modifiant l'article L1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Rapport*, n° 894/8 et 907/6, 9 janvier 2018.

²⁸³ L'article 47 du règlement du Parlement wallon réserve la qualité de membre d'une commission aux députés qui font partie des groupes politiques reconnus. Quant à l'article 33, alinéa 3, du même règlement, il prévoit qu'un groupe politique doit, pour être reconnu, compter au moins cinq membres. Or, le parti Écolo n'a obtenu que quatre sièges lors des élections régionales wallonnes du 25 mai 2014.

²⁸⁴ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 9, 24 janvier 2018, p. 51-59 et 62-64.

²⁸⁵ Parlement wallon, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Amendement proposé après approbation du rapport*, n° 894/9, 24 janvier 2018.

²⁸⁶ Parlement wallon, *Proposition de décret modifiant l'article L1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Amendements proposés après approbation du rapport*, n° 907/7, 24 janvier 2018.

²⁸⁷ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 9, 24 janvier 2018, p. 62-64.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 63-64.

3.2.2.2. Un processus parallèle et intimement lié : la loi du 22 octobre 2017

Le 20 septembre 2017 (soit le même jour que celui du dépôt de la proposition de décret spécial commune au PS, au MR et au CDH au Parlement wallon), une proposition de loi est déposée à la Chambre des représentants « en vue d'adapter la structure cantonale de la circonscription électorale de Hainaut » par des représentants des trois partis traditionnels francophones : Laurent Devin (PS), Fabienne Winckel (PS), Jean-Jacques Flahaux (MR), Benoît Friart (MR) et Christian Brotcorne (CDH)²⁸⁹. En effet, si le législateur wallon est compétent pour modifier les circonscriptions servant à l'élection du Parlement wallon et les districts servant à celle des conseils provinciaux, c'est au législateur fédéral qu'il revient d'établir ou de modifier les cantons électoraux qui subdivisent lesdits circonscriptions et districts (en ce qui concerne les frontières de ces cantons et leur appartenance à un arrondissement administratif). Or la double réforme en cours au niveau wallon implique que des modifications soient apportées aux délimitations de certains cantons du Hainaut²⁹⁰.

La proposition de loi fait l'objet d'une procédure d'urgence, justifiée par le fait que la modification des cantons touche notamment à l'organisation des élections provinciales et que l'hypothèse d'un éventuel recours en annulation à l'encontre de la loi après les élections provinciales du 14 octobre 2018 doit être écartée²⁹¹. Le texte est adopté dès le 4 octobre 2017 par la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique²⁹². Le lendemain, il est ensuite discuté en séance plénière de la Chambre, où il est combattu par Écolo (et, dans une moindre mesure, par le PTB)²⁹³. Il est finalement adopté par 114 voix favorables, contre 14 (les six députés Écolo, les six Groen²⁹⁴ et les deux Défi²⁹⁵) et 7 absentions (les trois députés VB et les deux PTB, ainsi que les deux membres du groupe Vuye&Wouters né d'une dissidence de la N-VA)²⁹⁶.

²⁸⁹ Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant l'article 87 du Code électoral en vue d'adapter la structure cantonale de la circonscription électorale de Hainaut*, n° 2673/1, 20 septembre 2017 (et erratum : Chambre des représentants, *Proposition de loi modifiant l'article 87 du Code électoral en vue d'adapter la structure cantonale de la circonscription électorale de Hainaut. Amendements*, n° 2673/2, 26 septembre 2017).

²⁹⁰ En revanche, le fait que la législation fédérale soit adaptée avant l'adoption des décrets spécial et ordinaire wallons ne va pas de soi. Il semblerait même plus logique que les nouvelles limites des circonscriptions et districts soient d'abord établies par le législateur wallon, puis que le législateur fédéral en tienne compte en adaptant les limites cantonales. Cet élément a été pointé par Écolo : par la voix de S. Hazée au Parlement wallon (cf. *supra*) et par celle de J.-M. Nollet à la Chambre (Chambre des représentants, *Compte rendu intégral*, n° 186, 5 octobre 2017, p. 91-92).

²⁹¹ Le délai pour introduire un recours en annulation à l'encontre d'une loi est de six mois à dater de sa publication au *Moniteur belge* (cf. l'article 3, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

²⁹² Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Proposition de loi modifiant l'article 87 du Code électoral en vue d'adapter la structure cantonale de la circonscription électorale de Hainaut. Rapport*, n° 2673/3, 28 septembre 2017 ; ... *Articles adoptés en première lecture*, n° 2673/4, 28 septembre 2017 ; ... *Rapport de la deuxième lecture*, n° 2673/5, 4 octobre 2017 ; ... *Texte adopté en deuxième lecture. Proposition de loi modifiant le tableau visé à l'article 87 du Code électoral en vue d'adapter la structure cantonale de la circonscription électorale de Hainaut (nouvel intitulé)*, n° 2673/6, 4 octobre 2017.

²⁹³ Chambre des représentants, *Compte rendu intégral*, n° 186, 5 octobre 2017, p. 90-96.

²⁹⁴ À la Chambre, Écolo et Groen sont réunis au sein d'un même groupe politique.

²⁹⁵ Depuis sa rupture avec le MR en septembre 2011, le parti amarante se présente à nouveau seul en Wallonie, notamment pour les élections régionales (cf. M. CUNET, G. MATAGNE, P. VERJANS, « Le défi wallon du FDF », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 20 décembre 2016, www.crisp.be). Il est, avec le

Datée du 22 octobre 2017²⁹⁷, cette loi apporte les modifications suivantes aux cantons électoraux du Hainaut. *Primo*, elle modifie le territoire de plusieurs cantons ; le canton de Merbes-le-Château perd la commune d'Estinnes, qui est transférée au canton de Binche ; ce dernier canton perd par ailleurs la commune d'Anderlues, qui devient la commune unique du nouveau canton d'Anderlues ; le canton de Seneffe perd deux des quatre communes qui le composaient jusqu'alors, à savoir Pont-à-Celles et Les Bons Villers, lesquelles forment désormais ensemble le nouveau canton de Pont-à-Celles). *Secundo*, la loi déplace certains cantons d'un arrondissement administratif vers un autre. Ainsi, elle retire le canton de La Louvière à l'arrondissement administratif de Soignies et l'intègre au nouvel arrondissement administratif de La Louvière ; elle transfère les cantons d'Enghien et de Lessines de l'arrondissement administratif de Soignies vers celui d'Ath, le canton de Seneffe (amputé donc de deux communes) de l'arrondissement administratif de Charleroi vers celui de Soignies, et le canton de Binche (amputé donc d'une commune mais augmenté d'une autre) de l'arrondissement administratif de Thuin vers celui de La Louvière. *Tertio*, elle intègre le nouveau canton de Pont-à-Celles à l'arrondissement administratif de Charleroi et le nouveau canton d'Anderlues à l'arrondissement administratif de Thuin. On aura remarqué que cette loi fait déjà état d'un arrondissement administratif de La Louvière, alors même que celui-ci ne sera créé que par le décret spécial wallon du 25 janvier 2018.

Il est à noter que les modifications apportées à la structure cantonale du Hainaut ne concernent pas que les élections régionales et les élections provinciales, mais également les élections fédérales (ainsi que les élections européennes). En effet, le niveau cantonal intervient pour les quatre niveaux d'élections, car c'est au niveau du canton, qui comprend une ou plusieurs communes, que les suffrages exprimés par les électeurs sont comptabilisés. Or il n'existe qu'une seule division en cantons électoraux, même si les circonscriptions électorales sont structurées différemment pour chaque niveau.

Par la loi du 22 octobre 2017, l'Autorité fédérale a donc permis à la Région wallonne de mener à bien la réforme qu'elle voulait entreprendre : la Région wallonne souhaitait revoir le découpage cantonal sur une partie de son territoire, et l'Autorité fédérale (qui seule pouvait procéder à cette modification, puisqu'il s'agit d'une compétence fédérale) a accepté de lui donner satisfaction²⁹⁸. Mais par là même, l'Autorité fédérale a dû aussi accepter de s'imposer la même modification pour ce qui concerne les élections de la Chambre des représentants.

Au sein du groupe linguistique français de la Chambre des représentants, la situation n'a guère posé de problème : le PS, le MR et le CDH y disposent d'une majorité (ensemble,

PTB, l'une des formations politiques qui bénéficieraient le plus d'un accroissement du caractère proportionnel des scrutins wallons. N'étant pas représenté au Parlement wallon, son vote à la Chambre constitue son seul moyen de manifester sa désapprobation quant au contenu de la réforme en cours des circonscriptions électorales régionales wallonnes.

²⁹⁶ Chambre des représentants, *Compte rendu intégral*, n° 186, 5 octobre 2017, p. 104 et 114.

²⁹⁷ Loi du 22 octobre 2017 modifiant le tableau visé à l'article 87 du Code électoral en vue d'adapter la structure cantonale de la circonscription électorale de Hainaut, *Moniteur belge*, 3 novembre 2017.

²⁹⁸ Il est à souligner que, en réalité, il ne s'agit nullement là d'un dialogue entre deux composantes de l'État. En effet, jamais l'entité Région wallonne n'a adressé la moindre demande à l'entité Autorité fédérale. En réalité, tout le processus a été piloté par trois partis politiques francophones, en tant qu'ils sont présents tant au Parlement wallon qu'à la Chambre des représentants.

52 députés fédéraux francophones sur 63)²⁹⁹, tout comme c'est le cas au Parlement wallon (68 députés wallons sur 75) ; en outre, les présidents de ces trois partis (E. Di Rupo, O. Chastel et B. Lutgen) sont députés fédéraux. Au sein du groupe linguistique néerlandais, l'accord a pu être obtenu grâce au fait que la Région flamande est alors engagée dans un processus de fusion de communes, ce qui nécessitera également une modification de cantons électoraux (et donc un appui du groupe linguistique français de la Chambre)³⁰⁰. À notre connaissance, les cantons électoraux flamands n'ont pas été modifiés à l'heure de publier ces lignes.

3.3. LE NOUVEAU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

Au terme de toutes ces réformes, le découpage en Wallonie est modifié sur le plan administratif (3.3.1) comme sur le plan électoral (3.3.2).

3.3.1. Sur le plan administratif

Sur le plan administratif, le décret wallon du 25 janvier 2018 crée un nouvel arrondissement administratif : celui de La Louvière, dans la province de Hainaut. La Région wallonne compte donc désormais 21 arrondissements administratifs³⁰¹. Cette création a des impacts sur deux autres arrondissements administratifs hainuyers : les arrondissements de Soignies et de Thuin sont amputés des territoires réunis pour former le nouvel arrondissement de La Louvière (plus précisément, il s'agit de la commune de La Louvière pour l'arrondissement de Soignies, et des communes de Binche, Estinnes et Morlanwelz pour l'arrondissement de Thuin).

Par ailleurs, deux autres modifications sont opérées par le même décret. D'une part, les communes d'Enghien, Lessines et Silly passent de l'arrondissement administratif de Soignies à celui d'Ath. D'autre part, les communes de Manage et Seneffe passent de l'arrondissement administratif de Charleroi à celui de Soignies.

En résumé, l'arrondissement de La Louvière est créé (comprenant 4 communes), l'arrondissement d'Ath est agrandi (passant de 8 à 11 communes), les arrondissements de Charleroi et de Thuin sont tous deux réduits (passant le premier de 14 à 12 communes, et le second de 14 à 11 communes), et l'arrondissement de Soignies est fortement remodelé : il perd une commune au sud et trois au nord mais en gagne deux à l'est (passant au total de 8 communes à 6 communes, dont seulement 4 d'origine).

²⁹⁹ En revanche, seul le MR fait partie à la fois de la majorité fédérale (gouvernement Michel I : N-VA/ MR/CD&V/Open VLD) et de la majorité régionale wallonne (gouvernement Borsus : MR/CDH).

³⁰⁰ Cf. *La Libre Belgique*, 14 juillet 2017. Un blocage de la part du groupe linguistique néerlandais de la Chambre avait un temps été craint : les Flamands auraient négocié une compensation à l'octroi de leur accord à la modification législative voulue par la Wallonie (cf. *La Libre Belgique*, 8 février 2017).

³⁰¹ À savoir : 1 en Brabant wallon (Nivelles), 8 dans le Hainaut (Ath, Charleroi, La Louvière, Mons, Mouscron, Soignies, Thuin, Tournai), 4 en province de Liège (Huy, Liège, Verviers, Waremme), 5 dans le Luxembourg (Arlon, Bastogne, Marche-en-Famenne, Neufchâteau, Virton) et 3 en province de Namur (Dinant, Namur, Philippeville).

Enfin, il est à relever qu'un certain doute est susceptible de naître quant au sort des arrondissements administratifs de Tournai et de Mouscron. En effet, si la loi du 22 octobre 2017 et les décret spécial et décret ordinaire wallons du 25 janvier 2018 établissent une distinction claire entre ces deux arrondissements administratifs, trois arrêtés du gouvernement wallon du 21 mars 2018 créent l'impression que ces deux arrondissements seraient fusionnés, puisqu'ils font état d'un « arrondissement administratif de Tournai–Mouscron »³⁰². Ce doute est, par ailleurs, renforcé par les informations figurant sur les sites Internet de différentes institutions publiques³⁰³.

Pourtant, il y a bien lieu de considérer qu'il existe toujours deux arrondissements administratifs, distincts, de Tournai et de Mouscron. D'ailleurs, le gouvernement wallon n'aurait pas la possibilité de procéder, par le moyen d'un simple arrêté, à la fusion de ces deux arrondissements administratifs. D'une part, parce que l'article 6 de la Constitution dispose que les subdivisions des provinces doivent être établies par une norme législative, en l'occurrence ici par un décret. D'autre part, parce que c'est la législation fédérale relative à l'emploi des langues en matière administrative qui fonde l'existence de l'arrondissement administratif de Mouscron³⁰⁴; or, en vertu de l'article 129, § 3, 1^{er} tiret, de la Constitution, seule une loi spéciale peut modifier cette législation (pour, dans le cas présent, mettre fin à l'existence de l'arrondissement administratif de Mouscron)³⁰⁵. D'ailleurs, les travaux préparatoires aux décrets spécial et décret ordinaire wallons du 25 janvier 2018 n'évoquent nullement une quelconque fusion des arrondissements administratifs de Tournai et de Mouscron (alors que, en revanche, ils affirment de façon expresse la création du nouvel arrondissement administratif de La Louvière³⁰⁶³⁰⁷).

³⁰² Arrêté du gouvernement wallon du 8 mars 2018 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux, *Moniteur belge*, 21 mars 2018; arrêté du gouvernement wallon du 8 mars 2018 portant classification des communes en exécution de l'article L1121-3, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 21 mars 2018; arrêté du gouvernement wallon du 8 mars 2018 établissant par province et par commune les chiffres de la population au 1^{er} janvier 2018, *Moniteur belge*, 21 mars 2018.

³⁰³ Cf., par exemple, le site Internet de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS : www.iweps.be), celui de l'Office belge de statistiques (Statbel : <https://statbel.fgov.be>) ou celui des résultats des élections locales du 14 octobre 2018 (<https://elections2018.wallonie.be>).

³⁰⁴ Cette législation donne aux communes de Comines-Warneton et de Mouscron le statut de communes à régime linguistique spécial (« communes à facilités ») – à savoir que les avis et communications au public doivent être rédigés dans les deux langues (français et néerlandais), que les actes sont établis dans la langue de la région (le français) mais que tout particulier peut en obtenir la traduction certifiée exacte en néerlandais sans justification et sans frais, que les certificats que la commune délivre aux particuliers sont établis dans la langue choisie par l'intéressé, et qu'il doit être répondu dans la langue des particuliers quand ils s'adressent à l'administration dans une de ces deux langues (que les contacts se déroulent par écrit ou oralement). De plus, elle dispose que ces deux communes forment, ensemble, un arrondissement administratif auquel est attribué un commissaire d'arrondissement chargé de veiller à l'application de la législation linguistique. Cf. l'article 63 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (*Moniteur belge*, 2 août 1966).

³⁰⁵ Cf. C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 81.

³⁰⁶ Cf., par exemple, Parlement wallon, Commission des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Proposition de décret modifiant l'article L1332-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Rapport*, n° 894/8 et 907/6, 9 janvier 2018, p. 3.

³⁰⁷ Il est à noter par ailleurs que, en revanche, l'idée de fusionner les arrondissements administratifs de Tournai et de Mouscron avait été évoquée lors des travaux parlementaires ayant mené à l'adoption du décret spécial wallon du 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux (cf. Parlement wallon, *Projet de décret spécial modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la*

Selon toute vraisemblance, la référence à un « arrondissement administratif de Tournai–Mouscron » dans les trois arrêtés du gouvernement wallon du 8 mars 2018 s’explique par une méprise. Peut-être celle-ci résulte-t-elle d’une confusion due au fait que les arrondissements administratifs de Tournai et de Mouscron forment ensemble un seul et même district électoral pour les élections provinciales³⁰⁸.

3.3.2. Sur le plan électoral

Sur le plan électoral, il convient de distinguer plusieurs types de scrutins. Pour chacun d’entre eux, la structure cantonale a été partiellement modifiée dans le Hainaut, par la loi du 22 octobre 2017.

Primo, pour l’élection de la Chambre des représentants et pour celle du Parlement européen, la situation reste identique. Dans le premier cas, la Wallonie est divisée en cinq circonscriptions électorales fédérales, qui toutes correspondent à une province (Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur). Dans le second cas, le territoire de la région de langue française constitue la circonscription wallonne, dont les électeurs votent pour les listes du collège français, et le territoire de la région de langue allemande constitue la circonscription germanophone, dont les électeurs votent pour les listes du collège germanophone.

Secundo, pour l’élection des conseils provinciaux, les districts électoraux demeurent au nombre de 34, à savoir deux dans le Brabant wallon (Nivelles et Wavre), dix dans le Hainaut (Ath, Boussu, Charleroi, Châtelet, Fontaine-l’Évêque, La Louvière, Mons, Soignies, Thuin et Tournai) ainsi que dans la province de Liège (Dison, Eupen, Fléron, Huy, Liège, Saint-Nicolas, Seraing, Verviers, Visé et Waremme), et six en province de Luxembourg (Arlon, Bastogne, Bouillon, Marche-en-Famenne, Neufchâteau et Virton), de même qu’en province de Namur (Andenne, Ciney, Dinant, Gembloux, Namur et Philippeville). Toutefois, dans le Hainaut, seuls les districts de Mons et de Boussu (formant ensemble l’arrondissement administratif de Mons), le district de Tournai (à cheval sur les arrondissements administratifs de Tournai et de Mouscron) et les districts de Charleroi et de Châtelet (qui sont deux des trois districts de l’arrondissement administratif de Charleroi) n’ont pas été modifiés ; les cinq autres ont été remaniés par le décret wallon du 25 janvier 2018³⁰⁹.

Tertio, pour l’objet du présent *Courrier hebdomadaire*, c’est-à-dire pour l’élection du Parlement wallon, le décret spécial wallon du 25 janvier 2018 a modifié la situation dans

³⁰⁸ *décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux*, n° 449/1, 12 septembre 2011, p. 3) ; toutefois, elle ne s’était pas concrétisée.

Afin d’assurer le respect de l’arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007 (cf. *ibidem*, p. 2-3 et 10-11), le décret spécial wallon du 13 octobre 2011 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux a procédé à la fusion des anciens districts électoraux de Tournai, de Mouscron et de Péruwelz dans un nouveau district électoral de Tournai, qui couvre dès lors les territoires des arrondissements administratifs de Tournai et de Mouscron.

³⁰⁹ Pour une présentation succincte des changements opérés, cf. P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL, C. ISTASSE, J. PITSEYS, « La préparation des élections communales et provinciales du 14 octobre 2018 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2381-2382, 2018, p. 16 et 18-19.

deux provinces sur cinq et, au total, a fait passer le nombre de circonscriptions électorales régionales de treize à onze.

Les trois provinces qui ne connaissent pas de modification sont celles de Brabant wallon, de Liège et de Namur. Elles conservent respectivement une (Nivelles), trois (Liège, Huy–Waremmes et Verviers) et deux (Namur et Dinant–Philippeville) circonscriptions électorales.

Dans le Luxembourg, est créée, par fusion des deux entités qui existaient jusqu'alors, une circonscription électorale unique à l'échelle de la province : celle d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton. Il est à noter que la fusion a été bénéfique aux candidats et électeurs de la province de Luxembourg, puisque la nouvelle circonscription électorale obtient six sièges de député wallon, alors que les deux anciennes n'en cumulaient que cinq (à savoir trois pour celle d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne et deux pour celle de Neufchâteau–Virton). Cette augmentation de la représentation se produit au détriment des circonscriptions électorales qui font partie du ressort territorial de la province de Hainaut : globalement, elles reçoivent désormais 27 sièges, au lieu de 28 avant la réforme.

En Hainaut, le nombre de circonscriptions électorales régionales passe de cinq à quatre.

- La circonscription de Mons est la seule qui ne connaît aucune modification.
- Une circonscription électorale de Soignies–La Louvière est créée ; elle est communément appelée « circonscription du Centre », même si le législateur wallon a renoncé à lui donner officiellement cette dénomination³¹⁰. Elle est composée de dix communes, à savoir dix des treize communes de la CUC : Binche, Braine-le-Comte, Écaussinnes, Estinnes, La Louvière, Le Roeulx, Manage, Morlanwelz, Seneffe et Soignies. Celles-ci appartenaient auparavant aux circonscriptions de Soignies (Braine-le-Comte, Écaussinnes, La Louvière, Le Roeulx et Soignies), de Charleroi (Manage et Seneffe) ou de Thuin (Binche, Estinnes, Morlanwelz).
- Quant aux trois autres communes de la CUC – Anderlues et Merbes-le-Château (jusqu'alors dans la circonscription de Thuin), ainsi que Chapelle-lez-Herlaimont (anciennement dans la circonscription de Charleroi) –, elles font désormais partie de la nouvelle circonscription de Charleroi–Thuin. Celle-ci est constituée des territoires des anciennes circonscriptions de Charleroi et de Thuin, hormis les cinq communes cédées à la nouvelle circonscription de Soignies–La Louvière.
- Enfin, la circonscription de Tournai–Ath–Mouscron est élargie à trois communes : Enghien, Lessines et Silly (qui faisaient jusqu'alors partie de la circonscription de Soignies). Cette circonscription est dorénavant parfois surnommée « circonscription de la Wallonie picarde ».

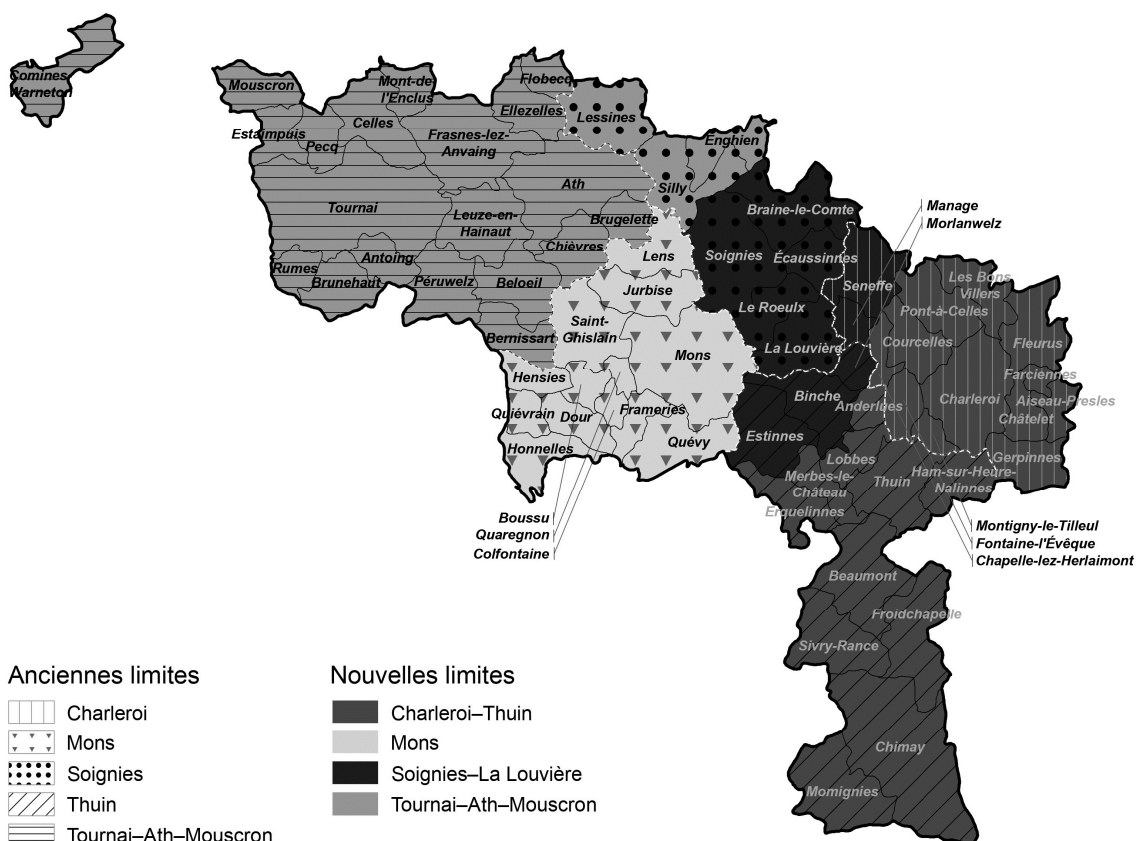
La nouvelle carte électorale du Hainaut pour l'élection du Parlement wallon est récapitulée dans le tableau 3 et la carte 4.

³¹⁰ Les mandataires politiques de la région du Centre se sont réjouis de la création de la circonscription électorale de Soignies–La Louvière et de la reconnaissance de la région située entre Charleroi et Mons comme bassin de vie. Il s'agit là de l'aboutissement d'une revendication de longue date.

Tableau 3. Nouveau découpage pour l'élection du Parlement wallon en province de Hainaut, après les modifications législatives et décrétales de 2017-2018

Circonscription électorale	Arrondissement administratif	Canton électoral	Communes
Charleroi–Thuin	Charleroi	Charleroi	Charleroi
		Châtelet	Châtelet, Aiseau-Presles, Farciennes, Fleurus, Gerpinnes
		Fontaine-l'Évêque	Fontaine-l'Évêque, Chapelle-lez-Herlaimont, Courcelles, Montigny-le-Tilleul
		Pont-à-Celles	Pont-à-Celles, Les Bons Villers
	Thuin	Thuin	Thuin, Ham-sur Heure-Nalines, Lobbes
		Anderlues	Anderlues
		Beaumont	Beaumont, Froidchapelle, Sivry-Rance
		Chimay	Chimay, Momignies
Mons	Mons	Merbes-le-Château	Merbes-le-Château, Erquelines
		Mons	Mons
		Boussu	Boussu, Hensies, Quaregnon, Saint-Ghislain
		Dour	Dour, Colfontaine, Honnelles, Quiévrain
		Frameries	Frameries, Quévy
Soignies–La Louvière	Soignies	Lens	Lens, Jurbise
		Soignies	Soignies, Braine-le-Comte, Écaussinnes
		Le Roeulx	Le Roeulx
	La Louvière	Seneffe	Seneffe, Manage
		La Louvière	La Louvière
Tournai–Ath–Mouscron	Tournai	Binche	Binche, Estinnes, Morlanwelz
		Tournai	Tournai
		Antoing	Antoing, Brunehaut, Rumes
		Celles	Celles, Mont-de-l'Enclus
		Estaimpuis	Estaimpuis, Pecq
		Leuze-en-Hainaut	Leuze-en-Hainaut
	Ath	Péruwelz	Péruwelz
		Ath	Ath
		Beloeil	Beloeil, Bernissart
		Chièvres	Chièvres, Brugelette
		Enghien	Enghien, Silly
		Flobecq	Flobecq, Ellezelles
		Frasnes-lez-Anvaing	Frasnes-lez-Anvaing
		Lessines	Lessines
	Mouscron	Mouscron	Mouscron
		Comines-Warneton	Comines-Warneton

Carte 4. Nouveau découpage pour l'élection du Parlement wallon en province de Hainaut, après les modifications législatives et décrétales de 2017-2018

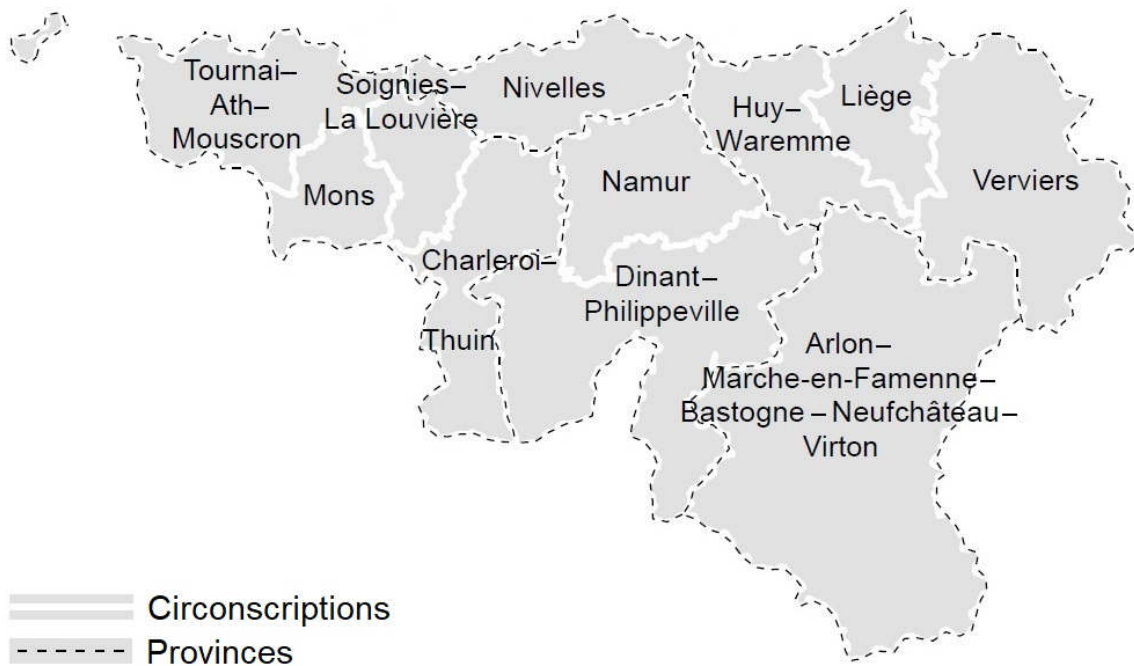


Par son décret spécial du 25 janvier 2018, le législateur wallon a donc opté pour une solution *a minima*, c'est-à-dire qu'il s'est borné à modifier les frontières des circonscriptions électorales régionales qui comportaient moins de quatre mandats à pourvoir pour les intégrer dans des circonscriptions plus larges. Il n'y a que dans le Hainaut qu'il s'est livré à une refonte plus significative.

Désormais, la situation électorale pour l'élection du Parlement wallon est celle présentée à la carte 5. Deux éléments, entre autres, sont à noter. D'une part, ce sont dorénavant deux circonscriptions électorales régionales (et non plus une seule) qui correspondent au territoire d'une circonscription électorale fédérale : à celle de Nivelles (qui a la même étendue que la circonscription fédérale du Brabant wallon) s'est ajoutée celle d'Arlon-Marche-en-Famenne-Bastogne-Neufchâteau-Virton (qui a les mêmes frontières que la circonscription fédérale du Luxembourg). D'autre part, la circonscription électorale régionale de Verviers subsiste telle quelle, et ce en dépit de la revendication exprimée par le Parlement de la Communauté germanophone de scinder cette circonscription afin de créer une circonscription proprement germanophone pour l'élection du Parlement wallon ³¹¹.

³¹¹ Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Note über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur*, n° 122-2, 26 octobre 1998, p. 12. Cf. aussi Parlement wallon, Commission des

Carte 5. Circonscriptions électorales du Parlement wallon lors des élections de 2019



Source : Décret spécial wallon du 25 janvier 2018.

D'après J. DODEIGNE, M. BINARD, « Les circonscriptions électorales depuis 1830 », *op. cit.*, p. 673.

3.4. LA NOUVELLE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES SIÈGES

La dernière étape formelle du processus juridique d'adaptation de la carte électorale intervient au début de l'année 2019. Par un arrêté du 31 janvier, le gouvernement wallon opère officiellement la répartition des 75 sièges du Parlement wallon entre les désormais onze circonscriptions (cf. Tableau 4)³¹².

Il est à noter que cette répartition a été opérée sur la base des chiffres de la population au 28 mai 2012³¹³, c'est-à-dire ceux qui avaient été utilisés pour la répartition des sièges en vue des élections du 25 mai 2014 (cf. *supra*). La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'impose qu'une adaptation décennale aux évolutions démographiques ; elle n'oblige donc pas le gouvernement wallon à s'appuyer sur des chiffres plus récents. Toutefois, nos calculs propres, opérés à partir des chiffres de la population les plus récents (situation au 1^{er} janvier 2018), indiquent que la répartition des sièges aurait été identique si les calculs avaient été effectués sur la base de chiffres mis à jour.

Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives, *Proposition de décret spécial modifiant l'article L1332-18 et l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Rapport*, n° 894/8, 9 janvier 2018, p. 7.

³¹² Arrêté du gouvernement wallon du 31 janvier 2019 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, *Moniteur belge*, 7 février 2019.

³¹³ Chiffres publiés au *Moniteur belge* du 27 novembre 2012.

**Tableau 4. Répartition des sièges du Parlement wallon
après la réforme opérée par le décret spécial wallon du 25 janvier 2018**

Province	Circonscription électorale régionale	Sièges au Parlement wallon
Brabant wallon	Nivelles	8
Hainaut	Charleroi–Thuin	10
	Mons	5
	Soignies–La Louvière	5
	Tournai–Ath–Mouscron	7
Liège	Huy–Waremmme	4
	Liège	13
	Verviers	6
Luxembourg	Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton	6
Namur	Dinant–Philippeville	4
	Namur	7

Source : Arrêté du gouvernement wallon du 31 janvier 2019 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, *Moniteur belge*, 7 février 2019.

La nouvelle carte électorale et la répartition des sièges entre les onze circonscriptions régionales respectent sans aucun doute le prescrit de l'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 2015. Il n'existe plus aucune circonscription qui compte moins de quatre sièges. Toutefois, il subsiste encore deux circonscriptions dans lesquelles tout juste quatre députés wallons sont élus (Dinant–Philippeville et Huy–Waremmme). D'autres circonscriptions relativement étroites sont également maintenues, puisque celles de Mons et de Soignies–La Louvière comptent chacune cinq sièges, tandis que celles d'Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne–Neufchâteau–Virton et de Verviers en comptent chacune six. Les seuils électoraux naturels tendent donc à rester relativement hauts dans bon nombre de circonscriptions utilisées pour l'élection du Parlement wallon – à la différence de ce qui prévaut désormais, notamment, pour l'élection du Parlement flamand (cf. *supra*).

Le maintien de circonscriptions électorales régionales ne comptant que quatre sièges pourrait poser une difficulté à l'avenir, puisque la répartition des mandats devra être adaptée au fil des évolutions démographiques. Si la population de ces circonscriptions venait à évoluer d'une manière telle qu'un siège devait être transféré à une autre circonscription, le législateur wallon serait tenu de revoir à nouveau la carte électorale. Or ce problème n'est pas que théorique. En particulier, il ressort de nos calculs que le quatrième siège de la circonscription de Dinant–Philippeville est précaire et pourrait devoir être transféré. En effet, sur la base des chiffres officiels de la population au 1^{er} janvier 2018, le quatrième siège dévolu à la circonscription de Dinant–Philippeville correspond au 74^e siège attribué sur les 75 du Parlement wallon. En effectuant les opérations mathématiques déterminées par l'article 26, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il appert que 70 sièges du Parlement wallon sont répartis directement entre les onze circonscriptions et que les 5 sièges restants sont répartis sur la base des excédents de population non encore représentés. Or la circonscription de Dinant–Philippeville affiche le quatrième plus grand excédent. Il suffirait donc que cette circonscription voie sa démographie baisser ou augmenter moins vite qu'ailleurs

– ce qui n'est pas improbable, selon les projections démographiques du Bureau fédéral du plan³¹⁴ – pour qu'elle doive céder l'un de ses quatre sièges de député wallon.

3.5. SIMULATION : LA NOUVELLE CARTE ÉLECTORALE APPLIQUÉE AUX RÉSULTATS DES ÉLECTIONS RÉGIONALES DU 25 MAI 2014

Enfin, pour achever notre analyse, nous proposons de réaliser une simulation qui vise à montrer comment les sièges du Parlement wallon auraient été répartis entre les partis politiques au lendemain du 25 mai 2014, si le nouveau système électoral régional édicté par les décret spécial wallon du 25 janvier 2018 et arrêté du gouvernement wallon du 31 janvier 2019 avait alors déjà été d'application (cf. Tableau 5).

Pour les provinces de Brabant wallon, de Liège et de Namur, aucun changement n'a été opéré ; il suffit donc de reprendre les résultats déjà connus.

Pour la province de Luxembourg, le calcul est facile. En l'occurrence, les six sièges de la circonscription électorale qui couvre désormais l'intégralité de cette province auraient été partagés entre le CDH, le MR et le PS, à raison de deux sièges pour chacun des trois partis. Cela signifie que le PS aurait gagné un siège supplémentaire et qu'Écolo, dont les résultats ont certes été particulièrement faibles en 2014, n'aurait donc pas profité de la fusion des deux circonscriptions luxembourgeoises.

C'est en ce qui concerne la province du Hainaut (où le nombre de sièges est passé, rappelons-le, de 28 à 27) que les calculs sont un peu plus complexes à réaliser. Il est en effet nécessaire de compiler les résultats obtenus au niveau des cantons électoraux, voire au niveau des communes dans les cas où les limites cantonales ont évolué, pour les restructurer en fonction des nouvelles délimitations des circonscriptions électorales³¹⁵. Les principaux résultats auxquels nos calculs aboutissent sont les suivants. D'une part, le groupement PTB-GO! aurait profité de l'existence d'une circonscription plus large, celle de Charleroi–Thuin, avec ses dix sièges, pour franchir le seuil d'apparement dans celle-ci, ce qui lui aurait permis d'accéder à la seconde dévolution, à l'échelle provinciale, et d'obtenir deux sièges qui lui avaient échappé, dans la réalité, lors des élections du 25 mai 2014 (cette formation politique n'ayant franchi le fameux seuil dans aucune des circonscriptions du Hainaut³¹⁶). D'autre part, deux partis auraient perdu des plumes dans l'opération : le PS aurait obtenu deux sièges en moins (13 au lieu de 15) et le CDH un (4 au lieu de 5)³¹⁷.

Dès lors, globalement, à l'échelle de la Wallonie, le PTB-GO! aurait gagné deux sièges supplémentaires, pour atteindre au total une représentation parlementaire composée de

³¹⁴ Bureau fédéral du plan, « Perspectives démographiques 2017-2070. Population et ménages », février 2018, p. 41, www.plan.be.

³¹⁵ Toutes les données nécessaires, y compris les résultats à l'échelle de chaque commune, sont disponibles sur le site Internet officiel du SPF Intérieur : elections2014.belgium.be.

³¹⁶ Même s'il l'avait frôlé dans la circonscription de Charleroi et qu'un recomptage avait été demandé en vain.

³¹⁷ Cette perte totale de trois sièges, compensée seulement par le gain de deux sièges par le PTB-GO!, s'explique par le fait que les circonscriptions électorales du Hainaut, dans leur nouvelle configuration, ont globalement perdu un siège par rapport à la situation antérieure.

quatre membres (à égalité avec Écolo), tandis que le PS (déficit de deux unités en Hainaut et gain d'une unité dans le Luxembourg) et le CDH (déficit d'une unité dans le Luxembourg) auraient chacun perdu un siège.

Tableau 5. Répartition des sièges du Parlement wallon entre formations politiques, selon le nouveau découpage électoral : simulation sur la base des résultats des élections du 25 mai 2014

		PS	MR	CDH	Écolo	PTB-GO!	PP	Total
Brabant wallon	Réalité	2	4	1	1	0	0	8
	Simulation	2	4	1	1	0	0	8
	(Différence)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)
Hainaut	Réalité	15	8	5	0	0	0	28
	Simulation	13	8	4	0	2	0	27
	(Différence)	(- 2)	(=)	(- 1)	(=)	(+ 2)	(=)	(- 1)
Liège	Réalité	8	7	3	2	2	1	23
	Simulation	8	7	3	2	2	1	23
	(Différence)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)
Luxembourg	Réalité	1	2	2	0	0	0	5
	Simulation	2	2	2	0	0	0	6
	(Différence)	(+ 1)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(+ 1)
Namur	Réalité	4	4	2	1	0	0	11
	Simulation	4	4	2	1	0	0	11
	(Différence)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)	(=)
Total	Réalité	30	25	13	4	2	1	75
	Simulation	29	25	12	4	4	1	75
	(Différence)	(- 1)	(=)	(- 1)	(=)	(+ 2)	(=)	(=)

Parmi d'autres enseignements, on peut facilement déduire de cette projection que la majorité wallonne MR/CDH qui avait été mise en place en juillet 2017 et qui ne tenait qu'à un siège (38 sièges sur 75) n'aurait pas pu être constituée si les nouvelles circonscriptions avaient déjà été appliquées aux élections du 25 mai 2014³¹⁸.

³¹⁸ Cette majorité fragile a d'ailleurs cédé en mars 2019, lorsque, dans la perspective des élections organisées au mois de mai suivant, la députée wallonne Patricia Potigny a annoncé son départ du MR en vue d'intégrer les « Listes Destexhe ».

CONCLUSION

Le découpage d'un territoire en circonscriptions électorales est un enjeu politique dont la grande importance n'est pas toujours suffisamment perçue par les citoyens. Le choix du tracé des circonscriptions contribue à déterminer le déroulement des opérations électorales et influence directement la manière dont les mandats électifs sont répartis entre les formations politiques et les candidats qui se présentent. Le fait d'établir des circonscriptions électorales et de fixer leur tracé est donc tout sauf neutre : il revient à opter pour une manière particulière d'agencer le système représentatif. Le découpage du territoire en plusieurs circonscriptions électorales permet de reconnaître l'existence de plusieurs communautés politiques et de garantir à leurs membres le pouvoir d'élire leurs propres représentants, censés défendre leurs intérêts particuliers. Cette division du territoire (et de l'électorat) en plusieurs compartiments induit toutefois des inconvénients ; notamment, elle est susceptible de réduire significativement l'effet proportionnel du scrutin, en élevant le seuil électoral naturel.

Les membres du Parlement wallon sont élus selon un système électoral qui repose sur l'existence de plusieurs circonscriptions. Le découpage actuel puise son origine dans des divisions territoriales préexistantes à la naissance de la Belgique : en 1831, les arrondissements administratifs ont été pris comme base pour établir les circonscriptions électorales pour l'élection des deux Chambres du Parlement national. Lorsque l'élection directe du Parlement wallon a été décidée en 1993, les limites des nouvelles circonscriptions électorales régionales ont été calquées sur celles qui étaient utilisées jusqu'alors pour l'élection de la Chambre des représentants dans les provinces wallonnes.

Longtemps, l'histoire des circonscriptions électorales établies sur le territoire wallon n'a pas été caractérisée par des réformes d'ampleur ; au contraire, le tracé de ces circonscriptions de la Chambre des représentants et du Sénat n'a été modifié qu'à de rares occasions et toujours pour répondre à des besoins spécifiques, qui pourraient être qualifiés de circonstanciels. Certaines modifications n'ont même eu aucun lien avec l'évolution du droit électoral : par exemple, celles qui ont suivi une adaptation des frontières extérieures de la Belgique (Traité des XXIV Articles en 1839 et Traité de Versailles en 1919), qui ont accompagné le mouvement de fédéralisation du pays (tracé de la frontière linguistique en 1962) ou encore celles qui sont des effets secondaires des opérations de fusion des communes. En 1899, cependant, une réforme d'une certaine importance a été opérée : diverses circonscriptions ont été fusionnées afin de rendre possible la mise en œuvre du mode de scrutin proportionnel, concomitamment adopté. Si la motivation de cette réforme a certes été liée à l'évolution du système électoral, le législateur n'a agi que sous la pression de la nécessité et il s'est strictement borné aux

modifications indispensables à la mise en œuvre de la représentation proportionnelle, qui exigeait de supprimer les circonscriptions uninominales.

Cette propension à préférer la stabilité au changement a perduré après que le législateur wallon est devenu compétent pour redessiner les circonscriptions électorales utilisées pour l'élection du Parlement wallon. La division du territoire régional en treize circonscriptions, telle qu'arrêtée par la législation fédérale de 1993 dans une perspective en principe provisoire, a été maintenue durant les deux décennies qui ont suivi ; elle a ainsi été appliquée lors des cinq premières élections directes du Parlement wallon (1995, 1999, 2004, 2009 et 2014). Cette absence de réforme paraît d'autant plus remarquable que, au cours de la même période, la carte électorale utilisée pour l'élection de la Chambre des représentants en Wallonie a quant à elle été significativement modifiée, avec pour effet la réduction du nombre de circonscriptions et l'alignement du territoire de celles-ci sur les limites provinciales. Par ailleurs, la même évolution s'est produite au niveau régional flamand.

La situation, qui limitait l'effet proportionnel du scrutin et constituait un avantage politique non négligeable pour les partis politiques wallons dominants, n'aurait d'ailleurs sans doute pas changé en vue des élections régionales du 26 mai 2019 si le législateur wallon n'avait pas été forcé à revoir le découpage électoral de la Wallonie afin de se conformer à l'arrêt n° 169/2015 de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 2015. Suite à une action intentée devant le Conseil d'État par des militants d'Écolo de la province de Luxembourg, la Cour constitutionnelle a considéré que les circonscriptions du Parlement wallon qui comptaient moins de quatre sièges n'étaient pas compatibles avec la Constitution. Les présidents des trois partis traditionnels que sont le PS, le MR et le CDH se sont alors entendus sur une nouvelle carte électorale, tandis qu'Écolo était tenu à l'écart des discussions. Il en a résulté un processus parlementaire relativement bref – mais assez chaotique –, qui a débuté le 20 septembre 2017 et s'est achevé par l'adoption, d'une part, de la loi du 22 octobre 2017 (le niveau fédéral ayant dû intervenir, par l'intermédiaire des partis politiques, puisque les Wallons ne disposaient pas de toutes les compétences nécessaires pour pouvoir mener leur réforme à bien) et, d'autre part et surtout, du décret spécial wallon du 25 janvier 2018.

La réponse du législateur wallon à l'injonction de la Cour constitutionnelle s'est inscrite dans la tradition des réformes limitée de la carte électorale, réformes qui se bornent à résoudre une difficulté particulière. La nouvelle carte électorale régionale wallonne, avec ses désormais onze circonscriptions au lieu de treize, est conforme au prescrit de l'arrêt de la Cour constitutionnelle : chaque circonscription compte au moins quatre sièges. Mais l'occasion n'a pas été saisie pour mener une réflexion plus globale et, partant, il n'a pas été procédé à un redécoupage électoral systématique (hormis, partiellement, dans la province de Hainaut). Cette évolution contenue, relativement conservatrice, n'est évidemment pas un choix neutre. La carte électorale actuelle est toujours caractérisée par des circonscriptions dont le nombre de sièges est relativement bas et elle continue à engendrer des seuils électoraux naturels élevés, au profit des formations politiques les plus puissantes. Elle est aussi de nature à convenir à nombre de ténors politiques qui sont habitués au cadre formé par des circonscriptions stables, dans lesquels ils se sont parfois présentés à de multiples reprises. Il n'est dès lors pas étonnant que la réforme ait été soutenue par les trois partis les mieux représentés au Parlement wallon au cours de la législature 2014-2019 (PS, MR et CDH). Écolo n'a pas obtenu la réforme ambitieuse

qu'il appelait de ses vœux et qui aurait vraisemblablement servi, outre ses intérêts, ceux des forces politiques en voie de développement, telles que le PTB.

Dans la suite du XXI^e siècle, la question se posera sans doute de savoir s'il convient de maintenir la garantie d'une représentation propre à onze communautés politiques territorialement délimitées au sein de la Région wallonne, ou s'il y a lieu de préférer un système qui, basé sur une seule circonscription électorale ou sur quelques circonscriptions étendues (ou encore sur une combinaison de ces deux options), donne pleinement son effet au mode de scrutin proportionnel. Du point de vue de l'électeur, cela revient à demander s'il est préférable d'être représenté par un député qui a été élu dans la même contrée que lui, même s'il ne partage peut-être pas son idéologie politique, ou par un député qui a été choisi pour ses opinions politiques, même s'il n'est pas soutenu spécifiquement par l'électorat local. En Wallonie, cette question se pose avec une acuité particulière, en raison de la tendance à la fragmentation qui caractérise le système de partis dans cette Région, tendance qui pourrait sortir plus marquée encore des élections du 26 mai 2019.

ANNEXES

Les deux annexes qui suivent visent à mettre en évidence, pour ce qui concerne les élections du Parlement wallon, l'évolution des résultats par circonscription électorale.

La première annexe présente les résultats par scrutin : pour chacune des cinq échéances d'élection directe du Parlement wallon (21 mai 1995, 13 juin 1999, 13 juin 2004, 7 juin 2009 et 25 mai 2014), un tableau montre la répartition des voix et des sièges entre les principales listes de candidats dans chaque circonscription électorale.

La seconde annexe montre les mêmes données, mais organisées autrement : elle propose un tableau par circonscription électorale et permet d'observer l'évolution des résultats (en voix et en sièges) pour les cinq échéances électorales.

Les données qui sont compilées dans les deux annexes proviennent de plusieurs sources. Pour ce qui concerne les élections les plus récentes (2004, 2009 et 2014), toutes les données ont pu être tirées des pages que le SPF Intérieur a mises en ligne³¹⁹. En revanche, pour les élections de 1995 et 1999, nous nous sommes appuyés à la fois sur les résultats transcrits dans les documents officiels du SPF Intérieur – qui, à notre connaissance, n'ont toutefois pas été publiés en ligne – et sur les livraisons du *Courrier hebdomadaire* du CRISP dans lesquelles ces résultats ont été analysés au lendemain des élections³²⁰.

³¹⁹ Pour 2004, <http://elections2004.belgium.be> ; pour 2009, <http://elections2009.belgium.be> ; pour 2014, <http://elections2014.belgium.be>.

³²⁰ Pour 1995, P. BLAISE, E. LENTZEN, « Les élections du 21 mai 1995 (II) : Les Conseils de Région et de Communauté », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1483-1484, 1995 ; pour 1999, P. BLAISE, « Les résultats des élections législatives du 13 juin 1999. II. Les Conseils de Région et de Communauté », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1725-1726, 2001.

Annexe 1. Élections du Parlement wallon (1995-2014)

Résultats en voix (en % des votes valablement exprimés) et en sièges, par scrutin et par circonscription électorale régionale

Remarque : Seules sont prises en considération les listes de candidats liées à un parti politique ayant obtenu au moins un siège lors du scrutin considéré.

<u>2014</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP	
Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne (3 sièges)	21 619 22,70 %	1	25 511 26,78 %	1	29 759 31,24 %	1	8 069 8,47 %	0	2 848 2,99 %	0	4 382 4,60 %	0
Charleroi (9 sièges)	90 524 40,07 %	5	40 890 18,10 %	3	21 619 9,57 %	1	12 027 5,32 %	0	16 554 7,33 %	0	14 384 6,37 %	0
Dinant–Philippeville (4 sièges)	28 570 27,14 %	2	37 011 33,84 %	2	18 150 16,60 %	0	9 118 8,34 %	0	5 251 4,80 %	0	4 676 4,28 %	0
Huy–Waremmé (4 sièges)	37 798 30,53 %	1	33 752 28,27 %	2	13 206 11,06 %	0	13 653 11,43 %	0	7 701 6,45 %	1	5 559 4,66 %	0
Liège (13 sièges)	110 536 32,27 %	5	77 409 22,60 %	3	39 114 11,42 %	2	27 446 8,01 %	1	37 515 10,95 %	1	18 044 5,27 %	1
Mons (5 sièges)	57 279 40,82 %	3	29 297 20,88 %	1	16 580 11,82 %	1	8 132 5,80 %	0	8 008 5,71 %	0	5 785 4,12 %	0
Namur (7 sièges)	54 512 28,89 %	2	44 323 23,49 %	2	39 886 21,14 %	2	19 336 10,25 %	1	9 498 5,03 %	0	8 349 4,42 %	0
Neufchâteau–Virton (2 sièges)	16 676 23,95 %	0	21 035 30,21 %	1	19 701 25,01 %	1	5 965 8,57 %	0	–	–	3 389 4,87 %	0
Nivelles (8 sièges)	45 723 19,47 %	2	97 349 41,46 %	4	28 314 12,06 %	1	27 555 11,74 %	1	6 592 2,81 %	0	9 563 4,07 %	0
Soignies (4 sièges)	35 919 34,47 %	2	24 172 23,20 %	1	14 835 14,24 %	1	8 868 8,51 %	0	7 570 7,26 %	0	5 179 4,97 %	0
Thuin (3 sièges)	34 541 38,52 %	2	21 786 24,29 %	1	11 851 13,21 %	0	5 360 5,98 %	0	4 917 5,48 %	0	4 819 5,37 %	0
Tournai–Ath–Mouscron (7 sièges)	61 383 35,68 %	3	46 462 27,01 %	2	28 436 16,53 %	2	14 402 8,37 %	0	5 580 3,24 %	0	5 061 2,94 %	0
Verviers (6 sièges)	37 573 24,16 %	2	47 366 30,45 %	2	29 044 18,67 %	1	16 555 10,64 %	1	5 848 3,76 %	0	10 390 6,68 %	0
	632 653	30	546 363	25	310 495	13	176 486	4	117 882	2	99 580	1

<u>2009</u>	PS		MR		CDH		Écolo	
Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne (3 sièges)	22 815 24,48 %	1	19 962 21,42 %	0	30 483 32,71 %	2	15 633 16,77 %	0
Charleroi (9 sièges)	92 759 40,96 %	5	37 184 16,42 %	1	27 968 12,35 %	1	35 572 15,71 %	2
Dinant–Philippeville (4 sièges)	28 779 27,14 %	1	31 283 29,51 %	1	18 268 17,23 %	1	18 306 17,27 %	1
Huy–Waremme (4 sièges)	35 337 30,53 %	1	26 892 23,24 %	2	14 554 12,58 %	0	29 689 25,65 %	1
Liège (13 sièges)	129 502 38,47 %	6	67 685 20,10 %	3	40 692 12,09 %	2	64 669 19,21 %	2
Mons (6 sièges)	65 581 47,05 %	3	24 078 17,27 %	1	17 685 12,69 %	1	18 610 13,35 %	1
Namur (6 sièges)	50 228 27,65 %	2	41 236 22,70 %	2	33 462 18,42 %	1	39 616 21,81 %	1
Neufchâteau–Virton (2 sièges)	18 553 27,16 %	1	19 027 27,85 %	0	17 085 25,01 %	1	11 644 17,04 %	0
Nivelles (8 sièges)	40 690 18,07 %	1	82 482 36,64 %	4	33 355 14,82 %	1	53 046 23,56 %	2
Soignies (4 sièges)	36 621 36,02 %	2	22 582 22,21 %	1	14 292 16,81 %	0	16 999 16,72 %	1
Thuin (3 sièges)	33 454 37,99 %	2	17 831 20,25 %	1	14 059 15,96 %	0	12 517 14,21 %	0
Tournai–Ath–Mouscron (7 sièges)	65 127 37,96 %	2	40 231 23,45 %	2	28 429 16,57 %	2	26 068 15,19 %	1
Verviers (6 sièges)	38 357 25,24 %	2	39 319 25,67 %	1	33 620 21,95 %	1	29 698 19,39 %	2
	657 803	29	469 792	19	323 952	13	372 067	14

2004	PS		MR		CDH		Écolo		FN	
Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne (3 sièges)	27 795 31,04 %	1	21 924 24,48 %	1	26 105 29,15 %	1	6 653 7,43 %	0	4 877 5,45 %	0
Charleroi (9 sièges)	97 343 43,05 %	4	36 780 16,27 %	2	27 610 12,21 %	1	15 659 6,93 %	0	32 971 14,58 %	2
Dinant–Philippeville (4 sièges)	33 056 31,80 %	2	30 449 29,29 %	1	22 313 21,46 %	1	8 242 7,93 %	0	8 039 7,73 %	0
Huy–Waremme (4 sièges)	45 064 40,38 %	2	30 099 26,97 %	2	15 100 13,53 %	0	12 120 10,86 %	0	6 446 5,78 %	0
Liège (13 sièges)	138 195 41,72 %	6	73 889 22,31 %	3	50 022 15,10 %	2	27 991 8,45 %	1	24 516 7,40 %	1
Mons (6 sièges)	62 877 45,33 %	3	25 150 18,13 %	1	18 338 13,22 %	1	9 930 7,16 %	0	14 911 10,75 %	1
Namur (6 sièges)	65 387 36,74 %	3	39 382 22,13 %	2	34 451 19,36 %	1	18 842 10,59 %	0	12 715 7,14 %	0
Neufchâteau–Virton (2 sièges)	20 127 30,63 %	1	19 771 30,09 %	0	17 733 26,99 %	1	4 953 7,54 %	0	–	–
Nivelles (8 sièges)	52 247 24,04 %	2	83 766 38,55 %	4	35 425 16,30 %	1	23 848 10,97 %	1	13 277 6,11 %	0
Soignies (4 sièges)	40 533 40,57 %	2	21 596 21,61 %	1	16 800 16,81 %	1	6 638 6,64 %	0	9 412 9,42 %	0
Thuin (3 sièges)	34 374 39,51 %	3	19 000 21,84 %	0	15 628 17,96 %	0	5 522 6,35 %	0	9 697 11,15 %	0
Tournai–Ath–Mouscron (7 sièges)	68 045 39,54 %	3	38 774 22,53 %	2	31 384 18,24 %	2	14 280 8,30 %	0	12 665 7,36 %	0
Verviers (6 sièges)	42 738 28,39 %	2	38 419 25,52 %	1	36 439 24,21 %	2	13 238 8,79 %	1	10 604 7,04 %	0
	727 781	34	478 999	20	347 348	14	167 916	3	160 130	4

1999	PS		Fédération PRL FDF MCC		PSC		Écolo		FN	
Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne (3 sièges)	16 492 19,6 %	0	25 029 29,7 %	2	23 769 28,2 %	1	14 385 17,1 %	0	2 197 2,6 %	0
Charleroi (10 sièges)	78 967 35,4 %	3	37 729 17,1 %	2	28 939 13,1 %	2	38 125 17,2 %	2	15 893 7,2 %	1
Dinant–Philippeville (3 sièges)	22 999 23,4 %	1	26 998 27,5 %	1	25 084 25,6 %	1	15 954 16,3 %	0	3 490 3,6 %	0
Huy–Waremme (4 sièges)	40 405 37,9 %	2	25 002 23,5 %	1	14 097 13,2 %	0	18 593 17,5 %	1	2 723 2,6 %	0
Liège (14 sièges)	110 161 33,8 %	5	72 264 22,2 %	4	44 010 13,5 %	2	64 552 19,8 %	3	12 170 3,7 %	0
Mons (6 sièges)	51 514 37,8 %	3	25 840 19,0 %	1	21 702 15,9 %	1	21 162 15,5 %	1	6 701 4,9 %	0
Namur (6 sièges)	49 238 28,9 %	2	39 362 23,1 %	1	31 196 18,3 %	1	34 836 20,4 %	2	7 237 4,2 %	0
Neufchâteau–Virton (2 sièges)	14 753 23,6 %	0	19 670 31,4 %	1	14 870 23,8 %	1	10 657 17,0 %	0	–	–
Nivelles (7 sièges)	38 220 18,5 %	1	78 220 37,9 %	3	28 998 14,0 %	1	44 617 21,6 %	2	5 722 2,8 %	0
Soignies (4 sièges)	35 110 36,8 %	2	20 464 21,4 %	1	14 782 15,5 %	1	14 128 14,8 %	0	4 829 5,1 %	0
Thuin (3 sièges)	24 895 29,8 %	2	20 616 24,7 %	1	14 917 16,1 %	0	13 489 18,8 %	0	4 217 5,0 %	0
Tournai–Ath–Mouscron (7 sièges)	49 004 29,4 %	2	41 742 25,0 %	2	28 725 17,2 %	1	29 540 17,7 %	2	6 289 3,8 %	0
Verviers (6 sièges)	29 109 19,9 %	2	37 518 25,6 %	1	34 140 23,3 %	2	27 187 18,6 %	1	3 794 2,6 %	0
	560 867	25	470 454	21	325 229	14	347 225	14	75 262	1

<u>1995</u>	PS		Fédération PRL FDF		PSC		Écolo		FN	
Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne (3 sièges)	20 196 24,3 %	1	21 369 25,7 %	1	30 198 36,4 %	1	7 809 9,4 %	0	3 165 3,8 %	0
Charleroi (10 sièges)	99 781 44,2 %	4	36 931 16,4 %	1	36 418 16,1 %	2	18 860 8,4 %	1	22 618 10,0 %	2
Dinant–Philippeville (3 sièges)	27 233 28,3 %	1	25 302 26,3 %	1	28 329 29,5 %	1	9 154 9,5 %	0	5 311 7,6 %	0
Huy–Waremme (4 sièges)	47 593 45,9 %	3	23 520 22,3 %	1	16 681 16,1 %	0	10 175 9,8 %	0	2 490 2,4 %	0
Liège (14 sièges)	126 516 39,0 %	6	67 540 20,8 %	3	62 540 19,3 %	3	36 559 11,3 %	2	13 517 4,2 %	0
Mons (6 sièges)	53 846 39,2 %	3	19 761 14,4 %	1	31 939 23,3 %	2	12 265 8,9 %	0	11 412 8,3 %	0
Namur (6 sièges)	57 957 34,7 %	3	37 913 22,7 %	1	35 208 21,1 %	1	20 759 12,4 %	1	12 344 7,4 %	0
Neufchâteau–Virton (2 sièges)	18 053 29,0 %	0	19 509 31,3 %	1	17 095 27,4 %	1	4 732 7,6 %	0	2 037 3,3 %	0
Nivelles (7 sièges)	46 306 23,6 %	2	76 573 39,0 %	3	37 340 19,0 %	1	27 722 14,1 %	1	–	–
Soignies (4 sièges)	37 414 39,5 %	2	19 995 21,1 %	1	19 266 20,3 %	1	8 280 8,7 %	0	7 597 8,0 %	0
Thuin (3 sièges)	30 913 36,8 %	1	23 045 27,5 %	1	15 253 18,2 %	0	6 860 8,2 %	1	4 593 5,5 %	0
Tournai–Ath–Mouscron (7 sièges)	64 271 37,9 %	3	40 760 24,0 %	2	34 903 20,6 %	1	16 113 9,5 %	1	7 850 4,6 %	0
Verviers (6 sièges)	35 909 24,5 %	1	35 324 24,1 %	2	42 571 29,0 %	2	17 700 12,1 %	1	5 677 3,9 %	0
	665 988	30	447 542	19	407 741	16	196 988	8	98 611	2

Annexe 2. Élections du Parlement wallon (1995-2014).

Résultats en voix (en % des votes valablement exprimés) et en sièges, par circonscription électorale régionale et par scrutin

Remarques :

- Seules sont prises en considération les listes de candidats liées à un parti politique ayant obtenu au moins un siège lors d'un des scrutins considérés.
- MR : Fédération PRL FDF en 1995 ; Fédération PRL FDF MCC en 1999.
- CDH : PSC en 1995 et 1999.
- PTB : Cartel PTB–UA en 1995 et 1999 ; listes PTB+ en 2004 et 2009 ; listes PTB-GO! en 2014.

<u>Arlon–Marche-en-Famenne–Bastogne</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (3 sièges)	21 619 22,70 %	1	25 511 26,78 %	1	29 759 31,24 %	1	8 069 8,47 %	0	2 848 2,99 %	0	4 382 4,60 %	0	–	–
2009 (3 sièges)	22 815 24,48 %	1	19 962 21,42 %	0	30 483 32,71 %	2	15 633 16,77 %	0	419 0,45 %	0	–	–	–	–
2004 (3 sièges)	27 795 31,04 %	1	21 924 24,48 %	1	26 105 29,15 %	1	6 653 7,43 %	0	–	–	–	–	4 877 5,45 %	0
1999 (3 sièges)	16 492 19,6 %	0	25 029 29,7 %	2	23 769 28,2 %	1	14 385 17,1 %	0	151 0,2 %	0	–	–	2 197 2,6 %	0
1995 (3 sièges)	20 196 24,3 %	1	21 369 25,7 %	1	30 198 36,4 %	1	7 809 9,4 %	0	289 0,4 %	0	–	–	3 165 3,8 %	0

<u>Charleroi</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (9 sièges)	90 524 40,07 %	5	40 890 18,10 %	3	21 619 9,57 %	1	12 027 5,32 %	0	16 554 7,33 %	0	14 384 6,37 %	0	–	–
2009 (9 sièges)	92 759 40,96 %	5	37 184 16,42 %	1	27 968 12,35 %	1	35 572 15,71 %	2	4 028 1,78 %	0	–	–	14 352 6,34 %	0
2004 (9 sièges)	97 343 43,05 %	4	36 780 16,27 %	2	27 610 12,21 %	1	15 659 6,93 %	0	2 628 1,16 %	0	–	–	32 971 14,58 %	2
1999 (10 sièges)	78 967 35,4 %	3	37 729 17,1 %	2	28 939 13,1 %	2	38 125 17,2 %	2	1 688 0,8 %	0	–	–	15 893 7,2 %	1
1995 (10 sièges)	99 781 44,2 %	4	36 931 16,4 %	1	36 418 16,1 %	2	18 860 8,4 %	1	2 674 1,2 %	0	–	–	22 618 10,0 %	2

<u>Dinant-Philippeville</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (4 sièges)	28 570 27,14 %	2	37 011 33,84 %	2	18 150 16,60 %	0	9 118 8,34 %	0	5 251 4,80 %	0	4 676 4,28 %	0	–	–
2009 (4 sièges)	28 779 27,14 %	1	31 283 29,51 %	1	18 268 17,23 %	1	18 306 17,27 %	1	617 0,58 %	0	–	–	2 987 2,82 %	0
2004 (4 sièges)	33 056 31,80 %	2	30 449 29,29 %	1	22 313 21,46 %	1	8 242 7,93 %	0	–	–	–	–	8 039 7,73 %	0
1999 (3 sièges)	22 999 23,4 %	1	26 998 27,5 %	1	25 084 25,6 %	1	15 954 16,3 %	0	359 0,3 %	0	–	–	3 490 3,6 %	0
1995 (3 sièges)	27 233 28,3 %	1	25 302 26,3 %	1	28 329 29,5 %	1	9 154 9,5 %	0	776 0,8 %	0	–	–	5 311 7,6 %	0

<u>Huy-Waremme</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (4 sièges)	37 798 30,53 %	1	33 752 28,27 %	2	13 206 11,06 %	0	13 653 11,43 %	0	7 701 6,45 %	1	5 559 4,66 %	0	–	–
2009 (4 sièges)	35 337 30,53 %	1	26 892 23,24 %	2	14 554 12,58 %	0	29 689 25,65 %	1	1 268 1,10 %	0	–	–	3 001 2,59 %	0
2004 (4 sièges)	45 064 40,38 %	2	30 099 26,97 %	2	15 100 13,53 %	0	12 120 10,86 %	0	–	–	–	–	6 446 5,78 %	0
1999 (4 sièges)	40 405 37,9 %	2	25 002 23,5 %	1	14 097 13,2 %	0	18 593 17,5 %	1	316 0,3 %	0	–	–	2 723 2,6 %	0
1995 (4 sièges)	47 593 45,9 %	3	23 520 22,3 %	1	16 681 16,1 %	0	10 175 9,8 %	0	572 0,6 %	0	–	–	2 490 2,4 %	0

<u>Liège</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (13 sièges)	110 536 32,27 %	5	77 409 22,60 %	3	39 114 11,42 %	2	27 446 8,01 %	1	37 515 10,95 %	1	18 044 5,27 %	1	–	–
2009 (13 sièges)	129 502 38,47 %	6	67 685 20,10 %	3	40 692 12,09 %	2	64 669 19,21 %	2	8 744 2,60 %	0	–	–	8 565 2,54 %	0
2004 (13 sièges)	138 195 41,72 %	6	73 889 22,31 %	3	50 022 15,10 %	2	27 991 8,45 %	1	4 977 1,50 %	0	–	–	24 516 7,40 %	1
1999 (14 sièges)	110 161 33,8 %	5	72 264 22,2 %	4	44 010 13,5 %	2	64 552 19,8 %	3	2 734 0,8 %	0	–	–	12 170 3,7 %	0
1995 (14 sièges)	126 516 39,0 %	6	67 540 20,8 %	3	62 540 19,3 %	3	36 559 11,3 %	2	2 861 0,9 %	0	–	–	13 517 4,2 %	0

<u>Mons</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (5 sièges)	57 279 40,82 %	3	29 297 20,88 %	1	16 580 11,82 %	1	8 132 5,80 %	0	8 008 5,71 %	0	5 785 4,12 %	0	–	–
2009 (6 sièges)	65 581 47,05 %	3	24 078 17,27 %	1	17 685 12,69 %	1	18 610 13,35 %	1	1 900 1,36 %	0	–	–	5 280 3,79 %	0
2004 (6 sièges)	62 877 45,33 %	3	25 150 18,13 %	1	18 338 13,22 %	1	9 930 7,16 %	0	1 399 1,01 %	0	–	–	14 911 10,75 %	1
1999 (6 sièges)	51 514 37,8 %	3	25 840 19,0 %	1	21 702 15,9 %	1	21 162 15,5 %	1	890 0,7 %	0	–	–	6 701 4,9 %	0
1995 (6 sièges)	53 846 39,2 %	3	19 761 14,4 %	1	31 939 23,3 %	2	12 265 8,9 %	0	964 0,7 %	0	–	–	11 412 8,3 %	0

<u>Namur</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (7 sièges)	54 512 28,89 %	2	44 323 23,49 %	2	39 886 21,14 %	2	19 336 10,25 %	1	9 498 5,03 %	0	8 349 4,42 %	0	–	–
2009 (6 sièges)	50 228 27,65 %	2	41 236 22,70 %	2	33 462 18,42 %	1	39 616 21,81 %	1	1 704 0,94 %	0	–	–	5 157 2,84 %	0
2004 (6 sièges)	65 387 36,74 %	3	39 382 22,13 %	2	34 451 19,36 %	1	18 842 10,59 %	0	982 0,55 %	0	–	–	12 715 7,14 %	0
1999 (6 sièges)	49 238 28,9 %	2	39 362 23,1 %	1	31 196 18,3 %	1	34 836 20,4 %	2	574 0,3 %	0	–	–	7 237 4,2 %	0
1995 (6 sièges)	57 957 34,7 %	3	37 913 22,7 %	1	35 208 21,1 %	1	20 759 12,4 %	1	–	–	–	–	12 344 7,4 %	0

<u>Neufchâteau–Virton</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (2 sièges)	16 676 23,95 %	0	21 035 30,21 %	1	19 701 25,01 %	1	5 965 8,57 %	0	–	–	3 389 4,87 %	0	–	–
2009 (2 sièges)	18 553 27,16 %	1	19 027 27,85 %	0	17 085 25,01 %	1	11 644 17,04 %	0	262 0,38 %	0	–	–	–	–
2004 (2 sièges)	20 127 30,63 %	1	19 771 30,09 %	0	17 733 26,99 %	1	4 953 7,54 %	0	–	–	–	–	–	–
1999 (2 sièges)	14 753 23,6 %	0	19 670 31,4 %	1	14 870 23,8 %	1	10 657 17,0 %	0	91 0,2 %	0	–	–	–	–
1995 (2 sièges)	18 053 29,0 %	0	19 509 31,3 %	1	17 095 27,4 %	1	4 732 7,6 %	0	178 0,3 %	0	–	–	2 037 3,3 %	0

<u>Nivelles</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (8 sièges)	45 723 19,47 %	2	97 349 41,46 %	4	28 314 12,06 %	1	27 555 11,74 %	1	6 592 2,81 %	0	9 563 4,07 %	0	–	–
2009 (8 sièges)	40 690 18,07 %	1	82 482 36,64 %	4	33 355 14,82 %	1	53 046 23,56 %	2	1 105 0,49 %	0	–	–	4 834 2,15 %	0
2004 (8 sièges)	52 247 24,04 %	2	83 766 38,55 %	4	35 425 16,30 %	1	23 848 10,97 %	1	963 0,44 %	0	–	–	13 277 6,11 %	0
1999 (7 sièges)	38 220 18,5 %	1	78 220 37,9 %	3	28 998 14,0 %	1	44 617 21,6 %	2	631 0,3 %	0	–	–	5 722 2,8 %	0
1995 (7 sièges)	46 306 23,6 %	2	76 573 39,0 %	3	37 340 19,0 %	1	27 722 14,1 %	1	1 118 0,6 %	0	–	–	–	–

<u>Soignies</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (4 sièges)	35 919 34,47 %	2	24 172 23,20 %	1	14 835 14,24 %	1	8 868 8,51 %	0	7 570 7,26 %	0	5 179 4,97 %	0	–	–
2009 (4 sièges)	36 621 36,02 %	2	22 582 22,21 %	1	14 292 16,81 %	0	16 999 16,72 %	1	2 038 2,00 %	0	–	–	3 744 3,68 %	0
2004 (4 sièges)	40 533 40,57 %	2	21 596 21,61 %	1	16 800 16,81 %	1	6 638 6,64 %	0	1 267 1,27 %	0	–	–	9 412 9,42 %	0
1999 (4 sièges)	35 110 36,8 %	2	20 464 21,4 %	1	14 782 15,5 %	1	14 128 14,8 %	0	514 0,5 %	0	–	–	4 829 5,1 %	0
1995 (4 sièges)	37 414 39,5 %	2	19 995 21,1 %	1	19 266 20,3 %	1	8 280 8,7 %	0	819 0,9 %	0	–	–	7 597 8,0 %	0

<u>Thuin</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (3 sièges)	34 541 38,52 %	2	21 786 24,29 %	1	11 851 13,21 %	0	5 360 5,98 %	0	4 917 5,48 %	0	4 819 5,37 %	0	–	–
2009 (3 sièges)	33 454 37,99 %	2	17 831 20,25 %	1	14 059 15,96 %	0	12 517 14,21 %	0	738 0,84 %	0	–	–	–	–
2004 (3 sièges)	34 374 39,51 %	3	19 000 21,84 %	0	15 628 17,96 %	0	5 522 6,35 %	0	–	–	–	–	9 697 11,15 %	0
1999 (3 sièges)	24 895 29,8 %	2	20 616 24,7 %	1	14 917 16,1 %	0	13 489 18,8 %	0	333 0,4 %	0	–	–	4 217 5,0 %	0
1995 (3 sièges)	30 913 36,8 %	1	23 045 27,5 %	1	15 253 18,2 %	0	6 860 8,2 %	1	529 0,6 %	0	–	–	4 593 5,5 %	0

<u>Tournai–Ath–Mouscron</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (7 sièges)	61 383 35,68 %	3	46 462 27,01 %	2	28 436 16,53 %	2	14 402 8,37 %	0	5 580 3,24 %	0	5 061 2,94 %	0	–	–
2009 (7 sièges)	65 127 37,96 %	2	40 231 23,45 %	2	28 429 16,57 %	2	26 068 15,19 %	1	1 019 0,59 %	0	–	–	4 702 2,74 %	0
2004 (7 sièges)	68 045 39,54 %	3	38 774 22,53 %	2	31 384 18,24 %	2	14 280 8,30 %	0	–	–	–	–	12 665 7,36 %	0
1999 (7 sièges)	49 004 29,4 %	2	41 742 25,0 %	2	28 725 17,2 %	1	29 540 17,7 %	2	609 0,4 %	0	–	–	6 289 3,8 %	0
1995 (7 sièges)	64 271 37,9 %	3	40 760 24,0 %	2	34 903 20,6 %	1	16 113 9,5 %	1	905 0,5 %	0	–	–	7 850 4,6 %	0

<u>Verviers</u>	PS		MR		CDH		Écolo		PTB		PP		FN	
2014 (6 sièges)	37 573 24,16 %	2	47 366 30,45 %	2	29 044 18,67 %	1	16 555 10,64 %	1	5 848 3,76 %	0	10 390 6,68 %	0	–	–
2009 (6 sièges)	38 357 25,24 %	2	39 319 25,67 %	1	33 620 21,95 %	1	29 698 19,39 %	2	1 033 0,67 %	0	–	–	4 752 3,10 %	0
2004 (6 sièges)	42 738 28,39 %	2	38 419 25,52 %	1	36 439 24,21 %	2	13 238 8,79 %	1	–	–	–	–	10 604 7,04 %	0
1999 (6 sièges)	29 109 19,9 %	2	37 518 25,6 %	1	34 140 23,3 %	2	27 187 18,6 %	1	518 0,4 %	0	–	–	3 794 2,6 %	0
1995 (6 sièges)	35 909 24,5 %	1	35 324 24,1 %	2	42 571 29,0 %	2	17 700 12,1 %	1	708 0,5 %	0	–	–	5 677 3,9 %	0

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis près de 60 ans.

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Benjamin Biard, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Jean Faniel (*directeur général*), Cédric Istasse, Vincent Lefebvre, Caroline Sägers, David Van Den Abbeel (*coordinateur du secteur Économie*), Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte

Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus

- 2399-2400 L'Église orthodoxe en Belgique
Serge Model
- 2398 La sélection des candidats aux élections par les partis politiques
L'exemple du scrutin du 25 mai 2014
Audrey Vandeleene
- 2396-2397 Les résultats des élections communales du 14 octobre 2018
en Flandre
Pierre Blaise et Caroline Sägesser
- 2394-2395 Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)
Paul-Louis Colon
- 2392-2393 Les consultations populaires communales en Wallonie
Thibault Gaudin, Vincent Jacquet, Jean-Benoît Pilet et Min Reuchamps
- 2390-2391 Consultation populaire et référendum en Belgique
Thibault Gaudin, Vincent Jacquet, Jean-Benoît Pilet et Min Reuchamps
- 2388-2389 Les résultats des élections communales du 14 octobre 2018
en Région bruxelloise
John Pitseys et Caroline Sägesser
- 2386-2387 Les résultats des élections provinciales du 14 octobre 2018
Pierre Blaise, Jean Faniel et Cédric Istasse
- 2385 Les débats autour de l'interdiction de l'abattage rituel
Caroline Sägesser
- 2383-2384 Grèves et conflictualité sociale en 2017
Iannis Gracos
- 2381-2382 La préparation des élections communales et provinciales
du 14 octobre 2018
Pierre Blaise, Vaia Demertzis, Jean Faniel, Cédric Istasse
et John Pitseys
- 2379-2380 Les résultats des élections provinciales du 14 octobre 2012
Pierre Blaise et Jean Faniel
- 2378 Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes
(2012-2018)
Archibald Gustin

La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur www.cairn.info.

L'accès est gratuit pour les numéros parus avant 2017.

Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur
www.crisp.be.

Pour être informé de nos publications dès leur parution,
inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.