

Centre d'étude de la vie politique

Les cahiers du



<http://www.ulb.ac.be/soco/cevipol>

**Les conséquences électorales de
l'accord du Lombard sur les institutions
communautaires et régionales belges**

**B. Bayenet, M. Gassner,
E. Lentzen et F. Thys-Clément**

2002/1

Université libre de Bruxelles

I. INTRODUCTION¹

Toute action publique relève d'un choix, d'une décision politique. La théorie économique des choix publics (*Public choice*) applique les concepts économiques aux mécanismes politiques et traite de l'État, des règles de vote, du comportement politique des élus et des partis ainsi que du fonctionnement de l'administration et des groupes de défense d'intérêts particuliers. Cette théorie a connu un essor particulier depuis les années 60. Elle s'attache à l'étude des structures et organisations institutionnelles et à leurs modes de financement, traduction des choix opérés pour concourir à la réalisation des projets politiques énoncés et délibérés dans les régimes démocratiques.

Les économistes ² ont notamment mis en évidence les effets des choix opérés, dans la plupart des démocraties contemporaines, selon les règles de la majorité absolue ou qualifiée. Ils ont également souligné les difficultés de la mise en œuvre de ces choix du fait des négociations, parfois longues, voire des manœuvres stratégiques, que ces règles de décision impliquent. Les limites inhérentes au processus de décision à la majorité ont été identifiées depuis longtemps. Ainsi, le Marquis de Condorcet (1785)³ et C. L. Dodgson (1876)⁴ ont souligné la possibilité que ce processus conduise à des majorités cycliques en fonction de la nature des décisions collectives à prendre.

Cette éventualité est au cœur des analyses relatives aux décisions publiques dont notamment le théorème d'Arrow⁵. Ce théorème est évoqué dans la littérature sous le double vocable d'impossibilité ou de possibilité. Il démontre que si le processus de décision respecte un ensemble d'axiomes fondamentaux, il ne peut aboutir démocratiquement à un ordre de préférence collectif, transitif et paréto-optimal à partir d'ordres de préférence individuels, eux-mêmes transitifs. Ce sont surtout les axiomes qui supposent

¹ B. Bayenet est Collaborateur scientifique FNRS. Les auteurs remercient Mathias Dewatripont pour sa relecture et ses nombreux commentaires.

² Pour une synthèse voir D. Müller, *Public Choice, A Revisited Edition of Public Choice*, Cambridge University Press, 1989.

³ de Condorcet M., *Essai sur l'Application de l'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*, Paris, 1785.

⁴ Dodgson C.L., *A Method of Taking Votes on More than Two Issues, 1876*, reprinted in D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958.

⁵ K. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1951, rev. ed. 1963.

l'universalité du domaine des choix et celui de l'indépendance des choix sociaux à l'égard de situations alternatives extérieures. Ce dernier principe suppose que toutes les procédures de choix soient exprimées par des votes. La poursuite des débats théoriques a montré que des tentatives de formation démocratique de choix sociaux rationnels ne sont pas nécessairement vouées à l'échec si on affaiblit ces conditions, et notamment celle de l'indépendance vis-à-vis des situations alternatives. Une solution à ce dilemme peut être obtenue en «regroupant» des politiques non directement concernées.

Cette manière de résoudre les risques politiques liés à la logique même du mode de décision par le vote à la majorité a été exprimée à maintes reprises par des responsables politiques. Ainsi, tout le monde se souvient de la phrase de Jacques Delors pour qui il était question de présenter « un paquet » d'actions budgétaires ou celle de Jean-Luc Dehaene quand il insistait sur la nécessité de comprendre que « quand tout n'a pas été décidé, rien ne l'est ».

Ce réel problème de fonctionnement de nos démocraties est exacerbé dans un pays où les majorités, et notamment les majorités spéciales, ne peuvent être obtenues que par des accords entre formations politiques aux objectifs différents et, dans le cas des majorités spéciales, par l'adhésion de formations politiques non parties prenantes à la coalition gouvernementale. Cette réalité est d'autant plus prégnante quand la recherche des majorités requises est soumise à la tentation de recourir, même de manière temporaire, à l'appoint des voix des partis non démocratiques pour mettre en œuvre une politique publique particulière.

L'évolution de la structure institutionnelle de la Belgique est soumise aux votes de lois spéciales. Ces lois doivent être adoptées avec une double majorité, autrement dit, dans chaque Chambre (la Chambre des représentants et le Sénat), elles doivent recueillir les deux tiers des voix mais également une majorité dans chaque groupe linguistique.

Depuis 1993, la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions. Cette nouvelle structure est l'aboutissement d'un long processus qui s'étale sur un quart de siècle et qui trouve son origine bien avant les décisions constitutionnelles. La question de savoir si le système fédéral belge est plus complexe que celui d'autres pays fédéraux est présente

dans l'esprit de nombreux Belges. Plusieurs ouvrages ⁶ montrent que la réponse générale est négative, la complexité fédérale existe dans tous les pays qui ont décidé une décentralisation politique. Mais, il n'en reste pas moins que le fédéralisme belge est le seul à être de double strate ⁷ par l'existence des Communautés et des Régions. Bruxelles et sa « région » figurent depuis des décennies parmi les pierres d'achoppement des négociations et des réformes institutionnelles en Belgique. La Région de Bruxelles-Capitale a reçu en 1989 un profil institutionnel complexe, peu lisible pour une personne non avertie, en raison de son statut de capitale et de l'exercice conjoint de compétences régionales, communautaires et provinciales.

Les interférences des processus de constitution des gouvernements fédéral, de communauté et de région aux effets politiques non négligeables depuis 1987 ont pris une tournure plus « institutionnalisée » depuis les élections directes de tous les conseils de Région.

Tous ces « ingrédients » se retrouvent dans le processus de réforme institutionnelle mis en œuvre en 2000-2001. Ce n'est pas à la description de ce processus qu'est consacrée cette étude mais à l'analyse de certains aspects concernant la Région de Bruxelles-Capitale. Les lois spéciales du 13 juillet 2001 entérinant la dernière réforme de l'Etat intègrent les résultats de l'accord dit du Lombard. Ce dernier constitue l'aboutissement des travaux du groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises mis sur pied en vertu de l'accord gouvernemental bruxellois de juillet 1999⁸. Le lien entre une avancée sur la représentation flamande dans les institutions bruxelloises et le ralliement des voix de la Volksunie au vote des deux projets de lois spéciales concrétisant les accords dits du Lambermont ou de la Saint-Polycarpe placèrent ce groupe de travail bruxellois au centre du jeu politique belge⁹.

⁶ Voir notamment pour l'analyse économique, B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

⁷ Uyttendaele M., *Le fédéralisme inachevé*, Bruylant, Bruxelles, 1991.

⁸ Pour une analyse de l'évolution des débats au sein du groupe de travail, voir J-P. Nassaux, *Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises, Deuxième phase et accord dit du Lombard*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1716-1717 et J-P. Nassaux, *Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises, Première phase : octobre 1999-mai 2000*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°1682, 2000.

⁹ En effet, pour être adoptés, les deux projets de lois spéciales devaient obtenir une double majorité. Initialement, les partis signataires de l'accord du Lambermont disposaient de cette majorité. Mais, le vote des deux lois spéciales

L'accord du Lombard du 29 avril 2001 vise à instaurer un certain nombre de mesures permettant d'empêcher le blocage des institutions, de garantir une meilleure représentation des flamands de Bruxelles et d'assurer le bon fonctionnement des commissions communautaires. Cet accord est le résultat d'un compromis entre la nécessité d'empêcher un parti non démocratique, le Vlaams Blok, d'être au centre de la décision politique et la nécessité de permettre aux membres de chaque groupe linguistique de disposer des moyens humains et matériels pour exercer leur mandat. Une description complète de l'accord du Lombard est donnée en annexe.

Les accords dits de la Saint-Polycarpe amendés pour tenir compte de l'accord du Lombard ont de nombreuses répercussions notamment financières sur les institutions bruxelloises¹⁰. Cependant, dans cet article, nous concentrons uniquement notre analyse sur les conséquences électorales des derniers accords. Cet article reprend plus en détail les mesures relatives à la désignation des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des Commissions communautaires et les compare à celles en vigueur jusqu'ici. Il comporte aussi une simulation de la composition du Conseil et des Commissions en fonction des nouvelles règles du jeu sur la base des derniers résultats électoraux (ceux de 1999) et au départ des résultats du baromètre politique de La Libre Belgique de septembre 2001.

II. LES MODIFICATIONS ELECTORALES ET DE REPRESENTATION AU CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

A. Mécanismes actuels

Depuis 1989, les électeurs de la Région de Bruxelles-Capitale désignent directement tous les cinq ans les 75 conseillers régionaux (figure 1). Les électeurs sont regroupés en un seul collège électoral en raison du caractère exigü du territoire¹¹. Il est important de

fut hypothéquée à la Chambre par les réactions du FDF et surtout de la Volksunie. Lors des négociations, il était apparu que le vote des élus de la Volksunie pourrait être obtenu s'il était répondu à sa revendication d'une représentation garantie des Flamands au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁰ Pour une analyse financière des institutions bruxelloises, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

¹¹ Lagasse N., *Gouverner Bruxelles, Règles en vigueur et débat*, Courier hebdomadaire du CRISP, n°1628-1629, 1999.

signaler qu'il n'existe pas de « sous-nationalité » linguistique en Belgique : tous les électeurs bruxellois peuvent voter pour des candidats du collège francophone ou néerlandophone, seuls les candidats aux élections doivent choisir leur appartenance linguistique.

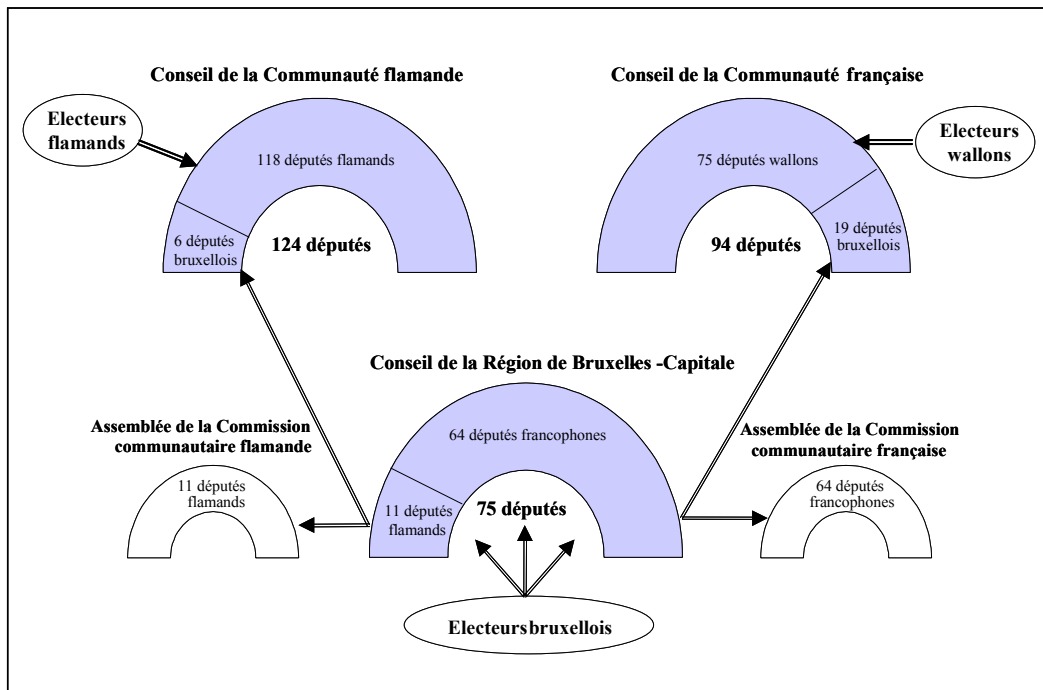


Figure 1 : Composition des Institutions bruxelloises et des Conseils de Communauté (élections du 13 juin 1999)

La répartition des sièges au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a lieu en deux étapes. Dans la première étape, les 75 sièges sont partagés entre l'ensemble des listes du groupe linguistique français et l'ensemble des listes du groupe linguistique néerlandais proportionnellement à leur importance. Dans la seconde étape, au sein de chaque groupe linguistique, les sièges sont répartis entre les listes de candidats. Le procédé est unique en Belgique et permet, comme nous le montrerons, de ne pas défavoriser la représentation de la minorité linguistique au sein du Conseil régional.

Dans les deux étapes, la répartition des sièges ne se base pas sur la même règle proportionnelle. Dans la première, elle se base sur la méthode proportionnelle des *plus forts restes* (règle de Hamilton) alors que, dans la seconde, elle se base sur la méthode proportionnelle des *plus fortes moyennes* (méthode D'Hondt ou Jefferson)¹². Ces deux méthodes trouvent leur origine aux Etats-Unis à la fin du XVIIIème siècle. Il s'agissait à la fondation de l'Union de trouver une méthode pour déterminer le nombre de représentants que chaque État pouvait envoyer au Congrès proportionnellement à sa population. Ces deux méthodes portent le nom des hommes politiques qui les ont proposées (Th. Jefferson et A. Hamilton)¹³. Nous décrivons ces méthodes dans le contexte particulier de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

1. Première étape : la répartition des sièges entre les deux groupes linguistiques

Il s'agit de répartir les 75 sièges entre les deux groupes linguistiques par la méthode proportionnelle des plus forts restes. Dans ce cas

¹²La règle de Jefferson fut redécouverte par le belge V. D'Hondt vers 1878. V. D'Hondt, *Question électorale. La représentation proportionnelle des partis par un électeur*, Bruylant, 1878 et V. D'Hondt, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Muquardt, 1882.

¹³ Pour une description mathématique complète de ces méthodes, voir, par exemple, M. Balinski et H. P. Young, *Fair Representation Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven and London, Yale University Press, 1982 et M. Gassner, *Représentations parlementaires. Methodes mathématiques biproportionnelles de répartition des sièges*, Editions de l'Université de Bruxelles, Editions Ellipses, 2000.

simple, cette méthode consiste à calculer d'abord le *quota* de chaque groupe linguistique, c'est-à-dire la proportion exacte de sièges que le résultat des urnes lui attribue. Ce quota est calculé par la formule suivante :

$$\frac{\text{nombre total de voix obtenues par l'ensemble des listes de ce groupe}}{\text{nombre total de votes exprimés valablement dans la région}} \times 75.$$

On obtient ainsi un nombre à décimale. Chaque groupe linguistique reçoit directement un nombre de sièges égal à la partie entière de son quota. Ensuite, le siège éventuel non encore attribué est accordé au groupe dont le quota a la plus grande partie décimale.

Lors des dernières élections, le 13 juin 1999, 366.195 électeurs ont donné leur voix à une des listes francophones et 60.546 électeurs ont porté leurs suffrages sur une des listes flamandes. Au total, 426.741 électeurs ont donc émis un vote valable. Le quota du groupe linguistique français pour cette élection est égal à 64,359 soit $[(366.195 / 426.741) \times 75]$ et celui du groupe linguistique néerlandais est de 10,641 soit $[(60.546 / 426.741) \times 75]$. Les groupes linguistiques français et néerlandais obtiennent donc respectivement et immédiatement 64 sièges et 10 sièges. Il reste un siège à attribuer. Il est accordé au groupe linguistique néerlandais puisque la partie décimale de son quota est plus grande que celle du quota du groupe linguistique français.

2. Seconde étape : la répartition des sièges entre les listes au sein de chaque groupe linguistique

Une fois la répartition des sièges effectuée entre les deux groupes linguistiques, il s'agit de déterminer les sièges revenant à chaque liste de chaque groupe linguistique. Cette répartition se base sur la méthode des plus fortes moyennes. Cette méthode se subdivise en deux opérations¹⁴. Comme dans la méthode des plus forts restes, la première opération consiste à attribuer à chaque liste un nombre

¹⁴ Cette méthode peut être décrite de plusieurs manières. Pour une analyse, voir M. Gassner, 2000, op. cit.

de sièges égal au plus grand nombre entier contenu dans son quota, dans ce cas donné par la formule suivante :

$$\frac{\text{nombre de voix obtenues par la liste considérée}}{\text{sièges du groupe} \times \text{nombre total de voix obtenues par son groupe linguistique}}$$

Par exemple, lors des dernières élections, Ecolo a recueilli 77.969 voix sur un total de 366.195 votes pour des listes francophones. Le groupe linguistique français ayant obtenu, au total, 64 sièges (voir première étape), le quota d'Ecolo est donc 13,63 soit $[(77969 / 366195) \times 64]$. Ecolo obtient donc immédiatement 13 sièges.

Cette opération est effectuée pour chaque parti et 56 sièges sur les 64 sont ainsi attribués à des listes dans le groupe linguistique français et 9 sièges sur les 11 disponibles du côté flamand (tableaux 1 et 2).

Pour l'attribution des sièges restants, la méthode des plus fortes moyennes se base sur le calcul des quotients électoraux successifs de chaque liste. Il s'agit, dans ce cas, de calculer les rapports successifs entre le chiffre électoral (ou le nombre de voix) de la liste et le nombre de sièges qui lui ont été immédiatement accordés augmenté de 1, puis de 2, puis de 3,... jusqu'à concurrence du nombre total de sièges supplémentaires à attribuer. Ainsi par exemple, on divise le chiffre électoral du PS, 68.307, par 12 (le nombre de sièges directement attribués augmenté de 1), puis par 13, 14, etc. Ce qui nous donne les quotients suivants : 5.692, 5.254, etc. (tableau 1).

Tableau 1 : Répartition des voix et des sièges entre les listes francophones

<i>Listes</i>	<i>Ecolo</i>	<i>PRL-FDF</i>	<i>PS</i>	<i>PSC</i>	<i>Vivant</i>	<i>FN</i>	<i>FNB</i>	<i>PNPB</i>
Voix	77.969	146.845	68.307	33.815	6.431	11.204	5.528	722
Quota	13,63	25,66	11,94	5,91	1,12	1,96	0,97	0,13
Sièges immédiats	13	25	11	5	1	1	0	0
Quotient 1	5.569 (V)	5.648 (II) 5.439	5.692 (I)	5.636 (III)	3.216	5.602 (IV)	5.528 (VI)	
Quotient 2	5.198	(VII) 5.244	5.254 (VIII)	4.831	2.144	3.735	2.764	
Quotient 3	4.873		4.879	4.227	1.608	2.801	1.843	
Sièges complémentaires	1	2	2	1	0	1	1	
Sièges totaux	14	27	13	6	1	2	1	
<i>Listes</i>	<i>PC</i>	<i>PTB</i>	<i>A</i>	<i>PSD</i>	<i>PH</i>	<i>ZUT</i>	<i>PMTJ</i>	<i>D.MARET</i>
Voix	3.346	1.760	701	644	254	788	171	3.430
Quota	0,58	0,31	0,12	0,11	0,04	0,14	0,03	0,60
Sièges totaux	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Listes</i>	<i>ICB</i>	<i>TARTE</i>	<i>DD</i>	<i>LA GP</i>	<i>Bloc Wa</i>	<i>Mars</i>	<i>UDDU</i>	Total
Voix	439	1.612	312	412	681	546	278	366.195
Quota	0,08	0,28	0,05	0,07	0,12	0,10	0,05	
Sièges totaux	0	0	0	0	0	0	0	64

Les quotients ainsi obtenus pour chaque liste sont classés par ordre décroissant (indiqués dans les tableaux 1 et 2 par (I), (II), (III), ...) jusqu'à épuisement du nombre de sièges complémentaires à attribuer. On détermine ainsi quelles listes bénéficient de siège(s) complémentaire(s) et dans quel ordre ceux-ci sont accordés. Du

côté francophone, le PRL-FDF et le PS obtiennent chacun deux sièges complémentaires. Ecolo, le PSC, le FN et le FNB en obtiennent chacun un (tableau 1). Du côté flamand, le Vlaams Blok et le CVP obtiennent chacun un siège complémentaire (tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des voix et des sièges entre les listes flamandes

<i>Listes</i>	<i>Vi. Blok</i>	<i>CVP</i>	<i>VLD-VU</i>	<i>SP-AGA</i>	<i>Total</i>
Voix	19.310	14.284	13.729	13.223	60.546
Quota	3,51	2,60	2,49	2,40	
Sièges immédiats	3	2	2	2	9
Quotient 1	4.828 (I)	4.761 (II)	4.576	4.408	
Quotient 2	3.862	3.571	3.432	3.306	
Sièges complémentaires	1	1	0	0	2
Sièges totaux	4	3	2	2	11

Il est bien connu que la méthode des plus forts restes (clé Hamilton) ne favorise pas systématiquement les grands groupes, contrairement à la méthode des plus fortes moyennes (clé d'Hondt). Ainsi, si l'on avait utilisé la méthode des plus fortes moyennes au lieu de celle des plus forts restes pour la répartition des sièges entre groupes linguistiques, le groupe linguistique français aurait obtenu 65 et non 64 sièges. En effet, le premier quotient électoral francophone, soit le rapport entre le nombre total de voix du groupe linguistique français et le nombre de sièges qui lui ont été attribués immédiatement augmenté de 1 est de 5.634 (366.195 / 65). Le premier quotient électoral néerlandophone, soit le rapport entre le nombre total de voix du groupe linguistique néerlandais et le nombre de sièges qui lui ont été attribués immédiatement augmenté de 1, est de 5.504 (60.546 / 11). Le quotient néerlandophone étant inférieur au quotient francophone, la méthode des plus fortes moyennes attribuerait le siège restant à attribuer au groupe linguistique francophone.

De même, si l'on avait utilisé la méthode des plus fortes moyennes en une seule étape pour distribuer les 75 sièges entre les listes, les partis flamands n'auraient totalisé que 9 sièges pour 66 aux partis francophones (tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des sièges entre les listes sans distinction linguistique

<i>Listes</i>	<i>Ecolo</i>	<i>PRL-FDF</i>	<i>PS</i>	<i>PSC</i>	<i>Vivant</i>	<i>FN</i>	<i>FNB</i>	<i>VI.Blok</i>	<i>CVP</i>	<i>VLD-VU</i>	<i>SPAGA</i>
Voix	77.969	146.845	68.307	33.815	6.431	11.204	5.528	19.310	14.284	13.729	13.223
Quota	13,70	25,81	12,00	5,94	1,13	1,97	0,97	3,39	2,51	2,41	2,32
Sièges immédiats	13	25	12	5	1	1	0	3	2	2	2
Quotient 1	5.569 IV	5.648 I	5.254 VII	5.636 II	3.216	5.602 III	5.528 V	4.828	4.761	4.576	4.408
Quotient 2	5.198 IX	5.439 VI	4.879	4.831	2.144	3.735	2.764	3.862	3.571	3.432	3.306
Quotient 3	4.873	5.244 VIII	4.554	4.227	1.608	2.801	1.843	3.218	2.857	2.746	2.645
Sièges suppl.	2	3	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Sièges totaux	15	28	13	6	1	2	1	3	2	2	2

Le choix de l'application de méthodes différentes dans les deux étapes du processus de répartition des sièges au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale avait donc été soigneusement réfléchi pour protéger la minorité linguistique à Bruxelles. Sa représentation n'était toutefois pas totalement garantie puisqu'elle résultait du choix des électeurs, le nombre de sièges revenant à la minorité n'étant pas fixé dans la loi.

B. Nouveaux mécanismes

L'accord du Lombard et, à sa suite, la loi du 13 juillet 2001 a rencontré la revendication des partis flamands d'accroître et de garantir leur représentation au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et ce de plusieurs manières : modification du nombre de membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de la répartition entre les deux groupes linguistiques, possibilité de réaliser des groupements de listes pour la détermination des sièges au Conseil, augmentation du nombre de membres de la Commission communautaire flamande et élection directe des membres bruxellois au Conseil flamand.

1. Modification du nombre de sièges

Le nombre total de membres du Conseil de la Région de Bruxelles Capitale est porté, pour les scrutins à venir, de 75 à 89 et le nombre de conseillers de chaque groupe linguistique est fixé par la loi à 72 pour le groupe linguistique français et à 17 pour le groupe linguistique néerlandais. Par rapport à 1999, l'augmentation relative de la représentation flamande (54,5 %) est largement supérieure à l'augmentation relative de la représentation francophone (12,5%).

Désormais, étant donné que le nombre de sièges pour chaque groupe linguistique est fixé dans la loi, l'attribution des sièges se fait en une seule étape en utilisant la méthode des plus fortes moyennes pour chaque groupe linguistique. Dans cette section, nous présentons deux simulations : la première se base sur les résultats des élections du 13 juin 1999 et la seconde fait référence aux intentions de vote telles qu'issues d'un sondage (le baromètre politique) publié dans La Libre Belgique de septembre 2001.

Ces simulations se basent donc sur des spéculations sur l'avenir en supposant que, lors des prochaines élections, les électeurs soit, ne modifient pas leurs votes de juin 1999 soit, votent conformément aux

prévisions du sondage réalisé en septembre 2001 par la Libre Belgique. Or, personne ne connaît aujourd'hui le comportement électoral d'une population, plus tout à fait la même qu'aujourd'hui, qui aura à choisir entre des formations politiques qui, sans doute, se présenteront en 2004 ni avec le même programme ni dans de mêmes alliances qu'en 1999. De plus, nos simulations ne prennent pas en compte les modifications du paysage politique en Flandre. Personne ne pourrait préjuger aujourd'hui du résultat électoral des nouvelles formations politiques.

Dès lors, l'objectif des simulations basées sur les résultats électoraux de 1999 est d'illustrer les conséquences électorales de l'accord du Lombard comme s'il avait été appliqué dès les élections de 1999. Ces simulations permettent également de comprendre certaines dispositions reprises dans l'accord du Lombard comme par exemple le choix du nombre de parlementaires néerlandophones au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Par contre, les simulations basées sur le dernier baromètre politique de septembre 2001 permettent de relativiser l'impact des réformes suite à des modifications dans les intentions de vote des électeurs bruxellois. Mais dans ce cas, ces simulations doivent être considérées à titre de purs exercices, les sondages d'opinion n'étant pas réalisés dans les conditions et les contextes du vote.

a) Simulation sur la base des résultats des élections de juin 1999

L'application de la disposition légale d'augmenter le nombre de sièges et de fixer le nombre de sièges attribués aux deux groupes linguistiques aux résultats électoraux bruxellois de 1999 aboutit à la répartition de sièges synthétisée dans les tableaux 4 et 5.

Tableau 4 : Simulation de la répartition des 72 sièges entre les partis francophones sur base des résultats des élections de juin 1999

Listes	Ecolo	PRL-FDF	PS	PSC	Vivant	FN	FNB	Total
Voix	77.969	146.845	68.307	33.815	6.431	11.204	5.528	366.195
Quota	15,33	28,87	13,43	6,65	1,26	2,2	1,08	
Sièges immédiats	15	28	13	6	1	2	1	66
Quotient 1	4.873	5.064	4.879	4.831	3.216	3.735	2.764	
Quotient 2	4.586	4.895	4.554	4.227	2.144	2.801	1.843	
Quotient 3	4.332	4.737	4.269	3.757	1.608	2.241	1.382	
Sièges complémentaires	1	3	1	1	0	0	0	6
Sièges 2004	16	31	14	7	1	2	1	72

Sur la base des résultats des élections de juin 1999, du côté francophone, le PRL-FDF gagnerait 4 des 8 nouveaux sièges à attribuer (soit 50%), suivi par Ecolo qui en obtiendrait 2 sièges (soit 25%). Les deux derniers sièges seraient attribués au PS et au PSC (tableaux 1 et 4). Du côté néerlandophone, les grands gagnants seraient les listes SP-AGA et VLD-VU qui obtiendraient chacune deux sièges supplémentaires (soit respectivement 33% des nouveaux sièges à attribuer). Le Vlaams Blok et le CVP obtiendraient quant à eux un siège supplémentaire (tableaux 2 et 5).

Tableau 5 : Répartition des 17 sièges entre les partis flamands sur base des résultats des élections de juin 1999

<i>Listes</i>	<i>VI.Blok</i>	<i>CVP</i>	<i>VLD VU</i>	<i>SP AGA</i>	<i>Total</i>
Voix	19.310	14.284	13.729	13.223	60.546
Quota	5,42	4,01	3,85	3,71	
Sièges immédiats	5	4	3	3	15
Quotient 1	3.218	2.857	3.432	3.306	
Quotient 2	2.759	2.381	I 2.746	II 2.645	
Sièges complémentaires	0	0	1	1	
Sièges 2004	5	4	4	4	17

Un des objectifs de la réforme était d'assurer une plus large représentation flamande au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et, simultanément d'éviter de renforcer le Vlaams Blok. Comme le montrent nos simulations (tableau 6), le nombre de sièges attribué au groupe linguistique néerlandais semble avoir été calculé dans ce double objectif. Faute d'augmenter exagérément le nombre de sièges attribués au groupe linguistique néerlandais, seul le nombre de 17 permet une représentation flamande qui ne fasse pas la courte échelle au Vlaams Blok. 14 sièges auraient pu faire l'affaire pour assurer une meilleure représentation flamande, mais, face au poids du Vlaams Blok fort de 5 sièges, les autres formations dans leur composition de listes électorales de 1999 auraient comptabilisé ensemble 9 sièges, ce qui laisse toute coalition bruxelloise fragile dans sa composante flamande. La situation s'améliore sensiblement avec une représentation flamande de 17 sièges puisque, dans le cas d'école de la simulation des résultats électoraux de 1999, le Vlaams Blok serait crédité de 5 sièges face aux autres formations politiques, en coalition ou non, qui

bénéficieraient de 12 sièges. L'adjonction de trois nouveaux sièges au groupe linguistique flamand n'améliorerait pas ce rapport de force.

Tableau 6 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis flamands selon le nombre de sièges à pourvoir dans le groupe linguistique flamand sur la base des résultats des élections de juin 1999

Nombre sièges	VI.Blok	CVP	VLD VU	SP AGA
11	4	3	2	2
12	4	3	3	2
13	4	3	3	3
14	5	3	3	3
15	5	4	3	3
16	5	4	4	3
17	5	4	4	4
18	6	4	4	4
19	6	5	4	4
20	7	5	4	4

Peut-on faire l'hypothèse de la mise en œuvre d'une logique comparable au choix des 72 sièges attribués au groupe linguistique francophone ? Passer à 73 sièges aurait été plus favorable encore au PRL-FDF tandis qu'il aurait fallu monter à 74 sièges pour observer une nouvelle progression d'Ecolo et à 75 pour en voir une pour le PS. Dans cette hypothèse, avec 31 sièges sur 72, le PRL-FDF, et lui seul, se trouverait en situation de faire une coalition avec n'importe quel autre grand parti.

Tableau 7 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis francophones selon le nombre de sièges à pourvoir dans le groupe linguistique français sur la base des résultats des élections de juin 1999

Nb sièges	Ecolo	PRL-FDF	PS	PSC	Vivant	FN	FNB
64	14	27	13	6	1	2	1
65	14	28	13	6	1	2	1
66	15	28	13	6	1	2	1
67	15	29	13	6	1	2	1
68	15	30	13	6	1	2	1
69	15	30	14	6	1	2	1
70	16	30	14	6	1	2	1
71	16	30	14	7	1	2	1
72	16	31	14	7	1	2	1
73	16	32	14	7	1	2	1
74	17	32	14	7	1	2	1
75	17	32	15	7	1	2	1

b) Simulation sur la base du sondage politique de La Libre Belgique de septembre 2001

Si au lieu de considérer les résultats du scrutin de juin 1999, nous prenions pour base des simulations les chiffres publiés en septembre 2001 par La Libre Belgique, la représentation politique du nouveau Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (89 sièges) serait tout autre. Comme nous l'avons indiqué précédemment, ces simulations doivent être considérées à titre de purs exercices, les sondages d'opinion n'étant pas réalisés dans les conditions et les contextes du vote.

Tableau 8 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis francophones selon le nombre de sièges à pourvoir dans le groupe linguistique français sur la base du baromètre politique de La libre Belgique de septembre 2001

Listes	Ecolo	PRL-FDF	PS	PSC	Vivant	FN	FNB*	Total
Intentions de vote en %	21,2	31,9	15,1	9,0	0,7	2,5	1,2	
Résultats des élections de 1999 (64 sièges)	14	27	13	6	1	2	1	64
Simulations 2004 (72 sièges)	19	29	13	8	0	2	1	72

*Estimations

Ce ne serait plus le PRL-FDF mais Ecolo qui apparaîtrait comme le principal bénéficiaire de l'accroissement du nombre de sièges (tableaux 8 et 4).

Tableau 9 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis flamands selon le nombre de sièges à pourvoir dans le groupe linguistique néerlandais sur la base du Baromètre de La Libre Belgique de septembre 2001

Listes	VI Blok	CVP	VLD-VU	SPAGA	Total
Intentions de vote en %	3,0	3,4	5,9	3,5	
Résultats des élections de 1999 (11 sièges)	4	3	2	2	11
Simulations 2004 (17 sièges)	3	4	6	4	17

Le Baromètre politique de La Libre Belgique ne crédite le Vlaams Blok que de 3% des voix. Si l'on suit cette estimation, il perdrait sa position de premier parti au profit de la liste conjointe VLD-VU qui serait le bénéficiaire de l'accroissement du nombre de sièges, suivi ensuite par la liste SP-AGA (tableau 9). Il faut évidemment être prudent dans l'interprétation de la chute du poids électoral du Vlaams Blok. En effet, même si l'estimation du résultat électoral du Vlaams Blok à Bruxelles dans le sondage de la Libre Belgique avant les élections du 13 juin 1999 était relativement proche de son score électoral réel, les prévisions une année voire deux années auparavant étaient largement inférieures au résultat électoral qu'il a obtenu.

2. Le groupement de listes au sein de chaque groupe linguistique

L'accord du Lombard prévoit la possibilité que des listes d'un même groupe linguistique se groupent pour la détermination du nombre de sièges. Stratégiquement, les groupements de listes pourraient associer des formations qui actuellement se présenteraient seules ou inciter des coalitions de partis à se défaire pour se recomposer autrement ou à faire le choix de se présenter séparément. La situation politique au moment de l'élection déterminera les groupements de listes stratégiquement possibles. Les simulations suivantes se basent sur une extrapolation des résultats électoraux de juin 1999. Il s'agit dans ce cas de mettre en évidence les conséquences possibles de l'opportunité offerte aux partis de se regrouper pour la détermination des 89 sièges du Conseil bruxellois.

Pour évaluer l'impact de cette mesure, imaginons que les formations politiques flamandes se présentent sur des listes séparées contrairement au scrutin de 1999, tout en décidant de s'associer pour la détermination du nombre de sièges (tableau 10).

Tableau 10 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis flamands sur la base des résultats de juin 1999 si le VLD et la VU, d'une part, et le SP et Agalev, de l'autre, se présentent séparément mais s'associent pour la détermination du nombre de sièges

Listes	VI Blok	CVP	VLD-VU			SP-AGA			Tot.
			VLD	VU	Total	SP	Agalev	Total	
Nb de voix	19.310	14.284	8.960	4.769	13.729	8.641	4.582	13.223	
Même liste	5	4			4			4	17
Listes différentes sans regroupement	6	4	3	1		2	1		17
Listes différentes avec regroupement	5	4	3	1	4	3	1	4	17

Dans le cas où tous les partis flamands se présenteraient séparément, les projections sur la base des résultats de 1999¹⁵ donneraient respectivement 6 sièges au Vlaams Blok, 4 au CVP, 3 au VLD, 2 au SP et un siège chacun à la VU et à Agalev. La présentation séparée du SP et Agalev priverait le « groupe » SP-AGA d'un siège par rapport à la situation actuelle, sauf s'ils décidaient de se regrouper pour l'attribution des sièges. Ce siège serait gagné par le Vlaams Blok.

Dans l'hypothèse où tous les partis démocratiques flamands décideraient de se grouper pour la détermination des sièges, les résultats seraient inchangés (tableau 11). Cela se comprend aisément par le fait que le choix du nombre de sièges attribués aux partis flamands semble être celui qui maximise, sur la base des résultats électoraux de juin 1999, le nombre de sièges attribués aux partis démocratiques par rapport à ceux attribués au Vlaams Blok (tableau 6). Par contre, il est intéressant de constater que, si au lieu d'augmenter le nombre de sièges attribués aux partis flamands, on avait simplement permis la possibilité de groupement de listes pour la détermination du nombre de sièges, un tel groupement de tous les partis démocratiques flamands aurait privé le Vlaams Blok d'un siège.

¹⁵ Nos estimations sont basées sur le nombre de voix de préférence accordées aux différents candidats de chaque liste en 1999.

Tableau 11 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis flamands sur la base des résultats de juin 1999 si tous les partis démocratiques flamands s'associent pour la détermination du nombre de sièges

Listes	VL. Blok	Partis démocratiques flamands				Total
		CVP	VLD-VU	SPAGA	Total	
Nb de voix	19.310	14.284	13.279	13.223	40.786	60.546
17 sièges à attribuer	5	4	4	4	12	17
11 sièges à attribuer*	3 (4)	3 (3)	3 (2)	2 (2)	8	11

*Entre parenthèses, les sièges réellement attribués en 1999.

Du côté francophone, l'hypothèse d'une présentation électorale distincte du PRL et du FDF n'aurait aucun effet sur leur poids électoral qu'ils décident ou non de se grouper pour la détermination du nombre de sièges (tableau 12).

Tableau 12 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis francophones sur les bases des résultats de juin 1999 si le PRL et le FDF se présentent séparément mais s'associent pour la détermination du nombre de sièges.

<i>Listes</i>	<i>Ecolo</i>	<i>PRL-FDF</i>			<i>PS</i>	<i>PSC</i>	<i>Vivant</i>	<i>FN</i>	<i>FNB</i>	<i>Total</i>
		<i>PRL</i>	<i>FDF</i>	<i>Total</i>						
<i>Nb de voix</i>	77.969	78.063	68.782	14.6845	68.307	33.815	6.431	11.204	5.528	366.199
<i>Même liste</i>	16			31	14	7	1	2	1	72
<i>Listes différentes sans regroupement</i>	16	17	14		14	7	1	2	1	72
<i>Listes différentes avec regroupement</i>	16	17	14	31	14	7	1	2	1	72

Autre scénario : que se passerait-il si le PS et Ecolo se groupaient pour la détermination du nombre de sièges tout en continuant à présenter des listes distinctes ? Dans ce cas aussi et toujours sur la base des résultats des élections de juin 1999, pas de changement à attendre. Chaque parti obtiendrait le même nombre de sièges que s'il n'avait pas fait de déclaration de regroupement (tableau 13). Cependant, l'avantage en voix du PRL-FDF par rapport au groupement PS-Ecolo pour l'obtention de son dernier siège serait très faible.

Tableau 13 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis francophones sur les bases des résultats de juin 1999 si le PS et Ecolo s'associent pour la détermination du nombre de sièges

<i>Listes</i>	<i>PRL-FDF</i>	<i>Ecolo-PS</i>			<i>PSC</i>	<i>Vivant</i>	<i>FN</i>	<i>FNB</i>	<i>Total</i>
		<i>Ecolo</i>	<i>PS</i>	<i>Total</i>					
Nb de voix	146.845	77.969	68.307	146.276	33.815	6.431	11.204	5.528	366.195
Listes différentes sans regroupement	31	16	14		7	1	2	1	72
Listes différentes avec regroupement	31	16	14	30	7	1	2	1	72

Osons un scénario plus large encore : le PS, Ecolo et le PSC se groupent pour la détermination du nombre de sièges. Dans ce cas, le « groupe » Ecolo-PS-PSC obtiendrait un siège supplémentaire au détriment du PRL-FDF (tableau 14). Mais, ce basculement de siège serait obtenu par un très petit nombre de voix. Le siège supplémentaire reviendrait à Ecolo.

Tableau 14 : Simulation de la répartition des sièges entre les partis francophones sur les bases des résultats de juin 1999 si le PS, Ecolo et le PSC s'associent pour la détermination du nombre de sièges.

<i>Listes</i>	<i>PRL-FDF</i>	<i>Ecolo-PS-PSC</i>			<i>Total</i>	<i>Vivan t</i>	<i>FN</i>	<i>FNB</i>	<i>Total</i>
		<i>Ecolo</i>	<i>PS</i>	<i>PSC</i>					
Nb de voix	146.845	77.969	68.307	33.815	180.091	6.431	11.204	5.528	366.195
Listes différentes sans regroupement	31	16	14	7	37	1	2	1	72
Listes différentes avec regroupement	30	17	14	7	38	1	2	1	72

Cette possibilité de groupement de listes a certainement été prévue pour éviter l'éparpillement des voix en surplus des partis démocratiques flamands et ainsi réduire le poids du Vlaams Blok. En effet, étant donné les mécanismes de répartition selon la méthode d'Hondt, cette possibilité ne peut qu'accroître et certainement pas diminuer la représentation des partis regroupés. Elle pourrait également influencer certains accords préélectorales du côté francophone. Cependant, insistons sur le fait que l'on ne peut présager ni des résultats des différents partis lors des prochaines élections, ni de la réaction des citoyens à l'annonce de certains groupements de partis pour la détermination des sièges.

3. L'élection des cinq membres supplémentaires à la Commission communautaire flamande

Actuellement, l'Assemblée de la Commission communautaire flamande est composée des membres du groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (figure 1), soit actuellement les 11 membres flamands du Conseil.

Deux points de l'accord du Lombard augmentent le nombre de membres de l'Assemblée après le prochain scrutin électoral. Le premier est celui qui fixe le nombre de sièges du groupe linguistique

flamand à 17 députés, augmentant ainsi directement le nombre de membres de la Commission communautaire flamande.

Le deuxième est l'ajout de cinq membres supplémentaires aux 17 élus directement. Ils sont répartis entre les listes à la proportionnelle (méthode D'Hondt) des voix attribués aux listes du même sigle (ou aux listes ayant fait déclaration de groupement) présentées pour l'élection directe des membres du Conseil flamand. La décision de calculer la répartition des sièges en fonction de celle du Conseil flamand a été prise afin d'éviter le blocage des institutions communautaires bruxelloises et de garantir leur bon fonctionnement. En effet, le Vlaams Blok est aujourd'hui proportionnellement moins fort au Conseil flamand que dans le groupe néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les simulations de la répartition de ces cinq sièges sont basées d'une part, sur les résultats des élections de juin 1999 (tableau 15) et d'autre part, sur le dernier baromètre politique de la Libre Belgique de septembre 2001 (tableau 16).

Tableau 15 : Répartition des cinq sièges supplémentaires de l'assemblée de la Commission communautaire flamande sur base des résultats de juin 1999

Listes	VI Blok	CVP	VLD-VU		SP-AGA		Total	
			VLD	VU	Total	SP		Agale v
Répartition en fonction des résultats des partis au Conseil flamand								
Poids électoral au Conseil flamand	15,5	22,1	22,0	9,3		15,0	11,6	
Sièges (Listes groupées)	1	1			2			1
Répartition en fonction des élections au Conseil bruxellois								
Sièges (Listes groupées)	2	1			1			1

Le VLD, la VU, le SP et Agalev se présentaient en 1999 sur des listes distinctes pour l'élection du Conseil flamand, ce qui n'était pas le cas aux élections au Conseil bruxellois, comme nous l'avons vu. Supposons qu'ils se groupent pour la répartition des cinq sièges supplémentaires octroyés à la Commission communautaire flamande. Les simulations sur la base des résultats des élections de juin 1999 donneraient deux sièges à la liste VLD-VU et un siège à la liste SP-AGA, au CVP et au Vlaams Blok (tableau 15). Les simulations au départ du Baromètre politique de La Libre Belgique ne modifient pas ces résultats (tableau 16).

La répartition des sièges à la Commission communautaire flamande en fonction des résultats au Conseil flamand et non du Conseil bruxellois n'est pas neutre, au contraire. Les simulations effectuées au départ des résultats des élections de juin 1999 montrent que ce choix serait défavorable au Vlaams Blok qui n'obtiendrait qu'un siège au lieu de deux (tableau 15).

Tableau 16 : La composition politique de l'assemblée de la Commission communautaire flamande sur la base du baromètre de la Libre Belgique de septembre 2001

Listes	VI Blok	CVP	VLD-VU			SPA-GA			Total
			VLD	VU	Tot.	SP	Agal	Tot. ev	
Répartition en fonction des résultats des partis au Conseil flamand									
Intentions de vote en % au Conseil flamand	16,5	21,2	24,8	7,6		16,6	10,5		
Sièges (Listes groupées)	1	1			2			1	5
Répartition en fonction des élections au Conseil bruxellois									
Sièges (Listes groupées)	1	1			2			1	5

4. Election directe des membres bruxellois du Conseil flamand

Jusqu'au prochain scrutin, le Conseil de la Communauté flamande est composé des 118 députés élus directement dans la Région flamande auxquels s'ajoutent 6 parlementaires du groupe linguistique flamand du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces 6 membres ne sont pas élus directement mais sont les 6 premiers membres élus du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (figure 1).

Tableau 17 : Election directe des membres bruxellois du Conseil flamand

Listes	VI. Blok	CVP	VLD-VU	SP-AGA	TOTAL
<i>Election non directe de Juin 1999</i>	2	2	1	1	6
<i>Simulation de l'élection directe sur la base des résultats de juin 1999</i>	2	2	1	1	6
<i>Simulation de l'élection directe sur la base du baromètre de la Libre Belgique de septembre 2001</i>	1	1	3	1	6

Lors des prochaines élections, les membres bruxellois du Conseil flamand seront élus directement. Cette nouvelle représentation politique pourrait amener des modifications dans la représentation des partis au sein de cette assemblée. Sur la base des résultats électoraux de 1999, le CVP et le Vlaams Blok obtiendraient chacun deux sièges alors que la liste VLD-VU et la liste SP-AGA en obtiendraient chacun un. Par contre, si l'on prend comme fondement des simulations le dernier Baromètre politique de La Libre Belgique, le VLD-VU obtiendrait trois sièges, les autres partis se partageant les trois derniers sièges à part égale (tableau 17).

Remarquons que outre les hypothèses sur le comportement électoral des citoyens, ces simulations se basent sur une hypothèse supplémentaire, à savoir que les citoyens votent de la même manière pour les représentants flamands au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et pour les représentants au Conseil flamand.

5. Conséquences de l'accord du Lombard sur le Conseil de la Communauté française

Le Conseil de la Communauté française se compose de 94 membres : les 75 membres du Parlement wallon et 19 membres élus par et parmi les membres du groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces 19 membres sont désignés à la proportionnelle (clé d'Hondt) des voix obtenues par chaque parti francophone. Même si l'accord du Lombard ne modifie pas le nombre de membres bruxellois au Conseil de la Communauté française, il pourrait néanmoins influencer la répartition politique des 19 sièges entre les partis francophones bruxellois si certains d'entre eux utilisent la possibilité d'un regroupement de listes pour la détermination du nombre de sièges au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour mesurer l'impact potentiel de ces regroupements de partis au niveau du Conseil de la Communauté française, nous reprenons les mêmes hypothèses que celles formulées précédemment, à savoir le regroupement du PS et Ecolo d'une part et du PS, d'Ecolo et du PSC d'autre part. Les simulations sont basées sur les résultats des élections de juin 1999 et du sondage de la Libre Belgique de septembre 2001.

Tableau 18 : Simulation de la répartition des 19 sièges francophones bruxellois au Conseil de la Communauté française si certains partis francophones décident de se regrouper pour la détermination des sièges

Listes	Ecolo	PRL-FDF	PS	PSC	Vivant	FN	FNB*	Total
Simulations basées sur les résultats des élections de juin 1999								
Aucun regroupement	4	9	4	2	0	0	0	19
PS et Ecolo regroupés	4	9	4	2	0	0	0	19
PS, Ecolo et PSC regroupés	5	8	4	2	0	0	0	19
Simulations basées sur les résultats du sondage de septembre 2001								
Aucun regroupement	5	8	4	2	0	0	0	19
PS et Ecolo regroupés	5	8	4	2	0	0	0	19
PS, Ecolo et PSC regroupés	5	8	4	2	0	0	0	0

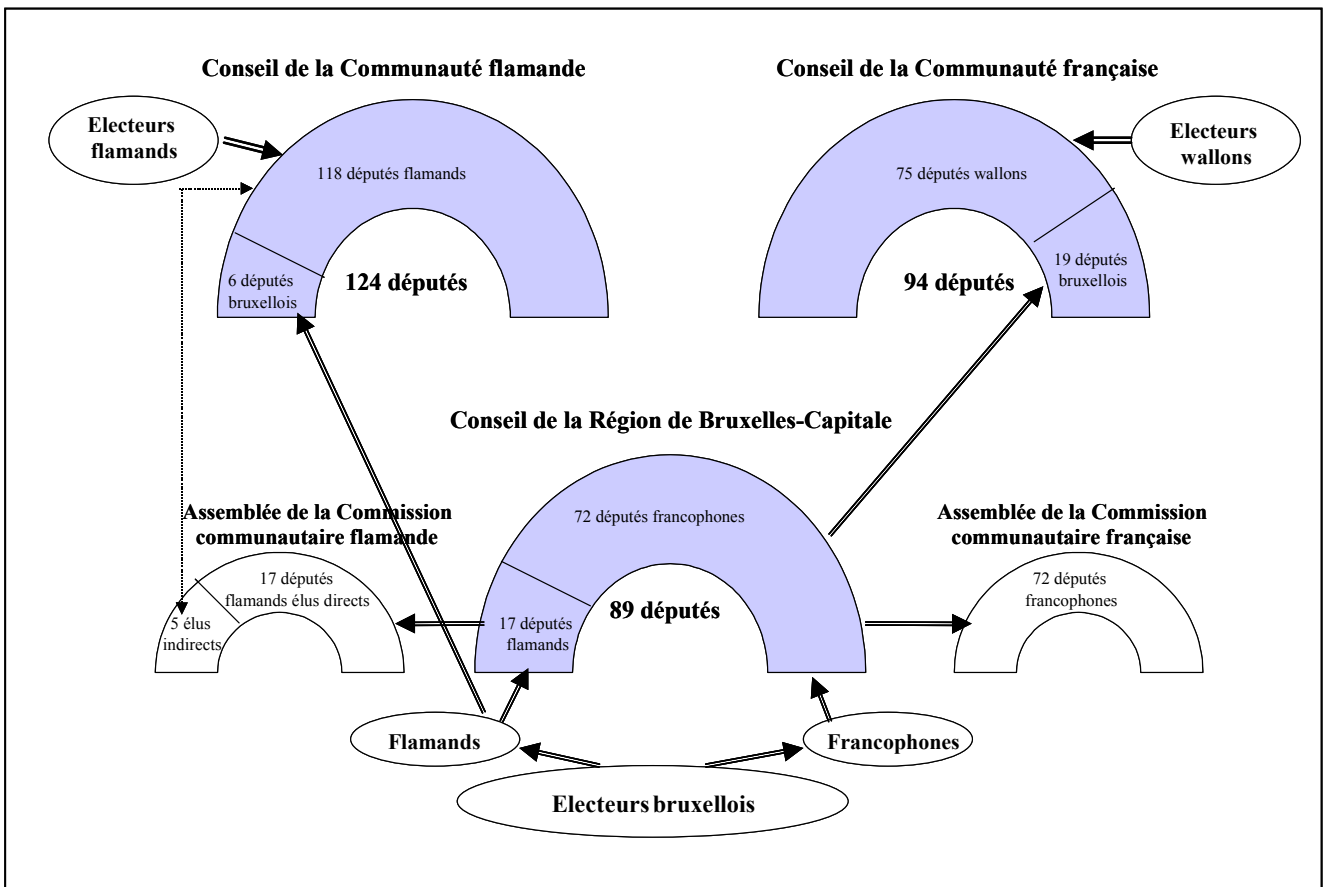
*Estimations

Les simulations basées sur les résultats des élections de 1999 montrent que si le PS, Ecolo et le PSC avaient décidé de se regrouper pour la répartition des sièges entre les partis francophones, le groupement de partis aurait obtenu un siège supplémentaire (qui aurait été attribué à Ecolo au détriment du PRL-FDF). Le regroupement entre le PS et Ecolo n'était pas suffisant pour obtenir une modification de la répartition des sièges. Quant aux simulations basées sur le sondage de septembre 2001, elles montrent que les regroupements considérés ne modifient pas la répartition des sièges.

III.CONCLUSIONS

L'accord du Lombard a rencontré la revendication des partis flamands d'accroître et de garantir leur représentation au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande et ce, de plusieurs manières (figure 2).

Figure 2 : Composition des Institutions bruxelloises et des Conseils de Communauté



De manière directe, ils ont obtenu une modification du nombre de membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du mode de répartition entre les deux groupes linguistiques ainsi qu'une augmentation du nombre de membres de la Commission communautaire flamande. Ainsi, le nombre total de membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est porté, pour les scrutins à venir, de 75 à 89 et le nombre de conseillers de chaque groupe linguistique est fixé par la loi à 72 pour le groupe linguistique français et à 17 pour le groupe linguistique néerlandais. Par conséquent, les

partis flamands ont désormais la garantie d'obtenir exactement 17 sièges et obtiennent 6 députés bruxellois supplémentaires par rapport à la situation actuelle. Au sein de la Commission communautaire flamande, les partis flamands ont obtenu l'ajout de cinq membres supplémentaires par rapport aux 17 élus directement.

Comme le montrent nos simulations basées sur les résultats électoraux de 1999, seul le nombre de 17 permet une représentation flamande qui ne fasse pas la courte échelle au Vlaams Blok sans augmenter exagérément le nombre de sièges attribués au groupe linguistique néerlandais. Dans ce cas, le Vlaams Blok serait crédité de 5 sièges face aux autres formations politiques, en coalition ou non, qui bénéficieraient de 12 sièges. Mais, c'est tirer des plans sur la comète : cette situation ne se vérifiera lors des prochaines élections que si les rapports de force entre les partis démocratiques et le Vlaams Blok ne se modifient pas, hypothèse un tant soit peu hasardeuse. Seuls les électeurs de 2004 détermineront les poids respectifs des formations politiques qui présenteront des candidats à leurs suffrages sur la base d'un programme électoral dont les priorités et les accents seront en phase avec le contexte politique qui prévaudra à ce moment là.

L'accord du Lombard prévoit également le remplacement des ministres et secrétaires d'Etat par leur suppléant pendant la durée de leur mandat exécutif. Les suppléants siégeront en tant que parlementaires à part entière. Ce point de l'accord permettra donc d'augmenter le nombre de représentants des Flamands de Bruxelles au prorata du nombre de députés flamands bruxellois qui deviendront ministre ou secrétaire d'Etat fédéral, régional ou communautaire. Aujourd'hui, l'application de cette mesure permettrait le remplacement de 2 députés flamands bruxellois. Il en va évidemment de même pour les francophones.

De manière indirecte, les partis flamands ont obtenu l'élection directe des 6 membres bruxellois au Conseil flamand qui ne feront désormais plus partie du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Un autre point important de l'accord du Lombard concerne les dispositions prises en vue d'empêcher le blocage des institutions bruxelloises. Elles sont au nombre de trois : la possibilité de groupement entre les listes d'un même groupe linguistique, la désignation des ministres et des secrétaires d'Etat régionaux et le principe de la double majorité au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune ainsi que l'élection des membres supplémentaires de la Commission communautaire flamande.

Parmi celles-ci, deux mesures ont un impact sur le processus électoral. La première concerne la possibilité de réaliser des groupements de listes pour la détermination des sièges au Conseil. Cette possibilité a certainement été prévue pour éviter l'éparpillement des voix et réduire le poids du Vlaams Blok. Cependant, nos simulations mettent en évidence que, si au lieu d'augmenter le nombre de sièges attribués aux partis flamands, on avait simplement permis la possibilité de groupement de listes pour la détermination du nombre de sièges, le groupement de tous les partis démocratiques flamands aurait réduit le poids du Vlaams Blok. Il nous semble important de souligner que les groupements de partis pourraient également se faire avec le Vlaams Blok, ce qui dans ce cas lui serait favorable. Cette possibilité de groupement pourrait influencer certains accords préélectorales également du côté francophone et avoir également des conséquences au niveau du Conseil de la Communauté française.

La deuxième concerne l'élection des cinq membres supplémentaires de la Commission communautaire flamande. Ils sont répartis entre les listes à la proportionnelle des voix attribuées aux listes du même sigle (ou aux listes ayant fait déclaration de groupement) présentées pour l'élection directe des membres du Conseil flamand. L'objectif est toujours le même. En effet, le Vlaams Blok est aujourd'hui proportionnellement moins fort au Conseil flamand que dans le groupe néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

De manière générale, les objectifs poursuivis par la réforme semblent rencontrés si et seulement si on considère le poids et l'existence actuels des différentes formations politiques. Rien ne dit que le prochain scrutin ressemblera à celui de 1999. Il est toujours bon de rappeler que c'est l'électeur qui vote.

IV.ANNEXE : L'ACCORD DU LOMBARD

L'accord en dix points prévoit un certain nombre de mesures permettant d'empêcher le blocage des institutions, de garantir une meilleure représentation des flamands et d'assurer le bon fonctionnement des commissions communautaires.

Le premier point de l'accord ¹⁶ concerne les dispositions prises en vue d'empêcher le blocage des institutions bruxelloises. Elles sont au nombre de trois : la possibilité de groupement entre les listes d'un même groupe linguistique, la désignation des ministres et des secrétaires d'État régionaux et le principe de la double majorité au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

La première disposition modifie le processus de présentation des listes des candidats et le calcul de la dévolution des sièges. Désormais, deux ou plusieurs listes de candidats d'un même groupe linguistique pourront faire une déclaration réciproque de groupement de listes pour la détermination du nombre de sièges. De plus, le nombre dévolu à chaque groupe linguistique étant fixé par la loi (voir ci-dessous), un diviseur électoral est établi pour chaque groupe linguistique, la répartition des sièges entre les listes se faisant sur cette base selon la méthode « D'Hondt » (voir ci-dessous).

La deuxième disposition modifie le mode de désignation des ministres et des secrétaires d'État. Jusqu'à présent, la loi spéciale du 12 janvier 1989 (art. 35) prévoit deux possibilités de désignation des ministres : soit les candidats au gouvernement sont élus s'ils sont présentés sur une même liste signée par la majorité absolue des membres du Conseil, comprenant la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique, soit le président est élu à la majorité absolue des membres du Conseil et les groupes linguistiques élisent chacun deux membres du gouvernement. Dans ce deuxième cas, les présentations de candidats au gouvernement doivent être signées par au moins cinq membres du Conseil et dans le cas du président par au moins trois membres du groupe linguistique correspondant pour les autres candidats. Des dispositions similaires règlent l'élection des secrétaires d'Etat. Cette deuxième possibilité n'a, jusqu'à présent, jamais été utilisée. Mais, si le Vlaams Blok

¹⁶ Articles 25, 28, 31, 32, 36 et 38 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

obtenait la majorité absolue dans le groupe linguistique néerlandais, la loi lui permettrait d'élire deux ministres et un secrétaire d'Etat¹⁷. L'accord du Lombard prévoit dès lors que, dans le cas où un accord n'est pas intervenu pour la désignation des ministres et des secrétaires d'État, les ministres (à l'exception du ministre-président) et les secrétaires d'État régionaux sont élus à la majorité absolue des membres du Conseil sur présentation de la majorité absolue des membres de leur groupe linguistique. S'ils n'obtiennent pas cette majorité absolue, une seconde présentation est organisée après un délai de 30 jours. Ils sont alors élus à la majorité absolue des membres du Conseil, sur présentation de la majorité absolue des membres du groupe linguistique français ou de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande selon le cas¹⁸. Il est également prévu qu'un membre du gouvernement (ou secrétaire d'État) ne puisse faire l'objet d'une motion de défiance que si elle est adoptée par une assemblée composée de la même manière que celle qui a participé à sa présentation. De plus, en cas de désaccord au sein du gouvernement sur les propositions de secrétaires d'État dans les trois mois de sa prestation de serment, leur mode d'élection s'aligne sur celui qui s'applique aux ministres.

La troisième disposition maintient le principe de la majorité absolue des suffrages de l'assemblée et dans chaque groupe linguistique à titre principal. Mais si cette double majorité n'est pas réunie, après un délai de trente jours, on peut procéder à un second vote pour lequel il est exigé une majorité absolue des suffrages et un tiers au moins des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique. La combinaison de ces règles devrait ainsi « *opérer un équilibre entre l'exigence d'une protection suffisante du groupe linguistique le moins nombreux et la nécessité de garantir le bon fonctionnement de l'Assemblée* »¹⁹. La même procédure est instaurée pour éviter les risques d'un blocage permanent de l'Assemblée de la Commission communautaire commune.

Le deuxième point de l'accord²⁰ concerne une modification de la loi communale prévue dans les accords fédéraux, dits de la Saint-

¹⁷ Nassaux J.-P., 2001, op. cit.

¹⁸ Voir supra la modification de la Commission communautaire flamande.

¹⁹ Justification à l'amendement n°106 introduit par M. Moureaux et consorts, Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/4.

²⁰ Article 32 de la loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés modifiant en l'occurrence la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Polycarpe²¹, et plus précisément, « les règles de majorité à respecter pour adopter les ordonnances régionales relatives à la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales, le changement et la rectification des limites des communes, la composition et l'organisation, la compétence et le fonctionnement des agglomérations et fédérations de communes, l'élection des organes communaux et intracommunaux, ainsi que des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes, le régime disciplinaire des bourgmestres, et ce suite au transfert de ces compétences aux régions. En raison de la nécessité de prévoir une protection accrue du groupe linguistique le moins nombreux lors de l'adoption de ces ordonnances, les règles de majorité sont calquées sur celles relatives aux ordonnances adoptées par l'Assemblée de la Commission communautaire commune »²². Autrement dit, les ordonnances prises en vertu de l'article 6, §1er, VIII, 1° à 5° de la loi spéciale du 8 août 1980 doivent recueillir la majorité absolue des suffrages au Conseil et dans chaque groupe linguistique. Si la majorité absolue dans chaque groupe linguistique n'est pas réunie, il est procédé à un second vote, à l'issue d'un délai de 30 jours, qui doit recueillir la majorité absolue des suffrages ainsi qu'un tiers au moins des suffrages exprimés dans chaque groupe linguistique.

Le troisième point de l'accord²³ concerne le remplacement des ministres et secrétaires d'État par leur suppléant pendant la durée de leur mandat exécutif. Les suppléants siégeront en tant que parlementaires à part entière. Ils cèdent leur place au membre effectif en cas de démission. Leur statut est dès lors aligné sur celui d'application aux gouvernements des autres niveaux de pouvoir, à l'instar des règles régissant les remplacements dans l'ensemble des assemblées du pays.

Le quatrième point de l'accord²⁴ concerne la représentation des groupes linguistiques néerlandophone et francophone dans le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Le nombre de membres du Conseil est porté à 89. Ceux-ci sont répartis entre les deux

²¹ Lois spéciales du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés et portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales régionales.

²² Justification à l'amendement n°107 introduit par M. Moureaux et consorts, Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/4.

²³ Article 22 de la loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

²⁴ Articles 10 et 28 de la loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

groupes linguistiques à raison de 17 pour le groupe linguistique néerlandophone et 72 pour le groupe linguistique francophone. L'objectif de cette mesure est d'assurer le bon fonctionnement des composantes communautaires du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et notamment d'améliorer les conditions de travail des membres du groupe linguistique le moins nombreux ²⁵.

Le cinquième point de l'accord²⁶ prévoit l'ajout de cinq nouveaux membres à la composition de l'assemblée de la Commission communautaire flamande pour les compétences qu'elle exerce seule. Ces sièges sont accordés aux candidats des listes appartenant au groupe linguistique néerlandais présentées à l'élection du Conseil. Ils sont répartis entre les listes à la proportionnelle (méthode D'Hondt) du poids électoral des listes du même sigle (ou aux listes ayant fait déclaration de groupement) présentées pour l'élection directe des membres du Conseil flamand. La décision de calculer les sièges en fonction du Conseil flamand a été prise afin d'éviter le blocage des institutions communautaires bruxelloises et de garantir leur bon fonctionnement²⁷. En effet, le Vlaams Blok est proportionnellement moins fort au Conseil flamand que dans le groupe néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Un mécanisme de « parrainage » sera établi par la loi afin de régler la correspondance entre les listes du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et celles du Conseil flamand. Les frais relatifs à cette mesure sont à charge de la dotation de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande.

Le sixième point de l'accord²⁸ concerne l'élection directe des membres bruxellois du Conseil flamand. Dès la prochaine élection, les six membres bruxellois du Conseil flamand seront élus directement par les électeurs bruxellois qui « *n'émettent pas leur suffrage en faveur d'une liste de candidats appartenant au groupe linguistique français* ». Il ne s'agira plus, dès lors, comme aujourd'hui des 6 premiers membres élus du groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. De même, la possibilité ouverte au groupe linguistique néerlandais du Conseil bruxellois d'élire en son sein des membres appelés à remplacer ceux devenus

²⁵ Justification à l'amendement n°98 introduit par M. Moureaux et consorts, Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/4.

²⁶ Articles 37 et 38 de la loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

²⁷ Justification à l'amendement n°113 introduit par M. Moureaux et consorts, Sénat, Session 2000-2001, n°2-709/4.

²⁸ Articles 12, 13, 14, 23, 24, 26, 27 et 34 de la loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

ministres ou secrétaires d'État est supprimée. Ces six membres du Conseil flamand doivent être domiciliés, et être inscrits dans le registre de la population, dans une commune faisant partie du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. La présentation de leur candidature suit les mêmes modalités que celle des candidats au mandat de membre du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, tandis que les listes de candidatures seront présentées sur le bulletin de vote dans la partie réservée aux listes flamandes de candidats à ce Conseil directement après celles-ci. Le mandat de membre du Conseil bruxellois et de membre du gouvernement ou secrétaire d'État de la Région de Bruxelles-Capitale devient incompatible avec le mandat de député au Conseil flamand.

Le septième point de l'accord²⁹ prévoit un refinancement des commissions communautaires française et flamande. A partir de l'année budgétaire 2002, il est prévu l'inscription, à charge du budget national, d'une dotation spéciale de 24.789.352,48 Euros, montant qui sera ensuite annuellement indexé et adapté à la croissance réelle du revenu national brut. Ce montant est réparti à concurrence de 80% pour la COCOF et 20% pour la VGC. Ces moyens sont constitués d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques. De plus, un montant supplémentaire de 24.789.352,48 Euros est ajouté, à partir de l'année budgétaire 2002, au montant du droit de tirage des commissions communautaires française et flamande. Ce montant est à charge du budget de la Région et est adapté annuellement à l'évolution moyenne des salaires dans les services du gouvernement de la Région.

Le huitième point de l'accord³⁰ concerne la représentation des groupes néerlandophone et francophone dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale . Si dans une commune, le bourgmestre est présenté avec des signatures émanant des deux groupes linguistiques³¹, le groupe linguistique le moins nombreux doit obtenir soit un échevin, soit la présidence du CPAS.

²⁹ Articles 45 et 55 de la loi du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales régionales.

³⁰ Article 2 de la loi du 13 juillet 2001 portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale

³¹ En ce qui concerne la procédure de détermination de l'appartenance linguistique, le nouvel article 279 §3 de la loi communale assouplit la réglementation en ce qui concerne le moment où la déclaration d'appartenance linguistique peut avoir lieu. Jusqu'à présent, elle pouvait être faite jusqu'à ce que l'acte de présentation des candidats à l'élection du conseil communal soit déposé. Dorénavant, cette déclaration pourra aussi être faite dans l'acte de présentation de chaque échevin et préalablement à son élection, à la séance du conseil de l'aide sociale qui élit le président du centre public

Le neuvième point de l'accord³² prévoit qu'un crédit de 24.789.352,48 à charge du budget de l'État fédéral mais transitant par le budget de la Région de Bruxelles sera réparti à partir de 2002 entre les communes qui compteront un échevin ou un président de CPAS néerlandophone. Ce crédit sera, dès 2003, indexé et adapté à la croissance réelle du produit national brut de l'année budgétaire concernée. Ces moyens sont constitués d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques. La répartition entre les communes se fera selon des critères objectifs s'inspirant de ceux utilisés pour la répartition du fonds des communes.

Le dixième point de l'accord concerne la représentation des groupes linguistiques dans les conseils de police des zones de police locale bruxelloises. La loi du 7 décembre 1998³³ organisant un service de police intégré, structuré en deux niveaux, tend à faire en sorte qu'il y ait, dans chaque conseil de police de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, au moins un membre du groupe linguistique néerlandais par commune³⁴. Il sera désormais dérogé à ce principe : dans les zones de police locale bruxelloises, les conseils de police devront comprendre un nombre minimum de représentants du groupe linguistique néerlandophone ³⁵ : trois membres pour la zone 3 (Molenbeek, Berchem, Ganshoren, Jette et Koekelberg), quatre membres pour la zone 4 (Bruxelles, Ixelles), quatre membres pour la zone 5 (Schaerbeek, Saint-Josse, Evere), quatre membres pour la zone 2 (Anderlecht, Forest, Saint-Gilles), deux membres pour la zone 6 (Etterbeek, Woluwé Saint Lambert, Woluwé Saint-Pierre) et deux membres pour la zone 1 (Uccle, Auderghem, Watermael-Boitsfort). Si ce nombre n'est pas atteint, des membres supplémentaires seront cooptés.

d'aide sociale (Rapport sur la proposition de la loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale, Sénat, Session 2000-2001, doc. 2-740-4.). Cette déclaration d'appartenance linguistique ne peut être révoquée sans cesse. Elle est déterminée une fois pour toutes et lie l'intéressé jusqu'à la fin de sa carrière politique (article 3 de la loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'article 279 §2 de la nouvelle loi communale).

³² Article 54 de la loi du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales régionales

³³ L'article 22bis §1er.

³⁴ Rapport sur la proposition de la loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale, Sénat, Session 2000-2001, doc 2-740-4.

³⁵ Article 4 de la loi portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale introduisant un article 22bis dans la loi du 7 décembre 1998.

D'autres dispositions sont inscrites dans la loi du 13 juillet 2001. Il est prévu que les ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et flamande dans les communes bruxelloises (article 19). La suspension d'une norme ou d'un acte peut être ordonnée par la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'État si des moyens sérieux sont susceptibles de justifier son annulation. De plus, le Conseil ou un organe désigné par lui exerce le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales. Il en va de même pour l'Assemblée de la Commission communautaire française ou pour l'organe qu'elle désigne. Le Conseil est aussi désormais compétent en ce qui concerne le financement complémentaire des partis politiques.