

dossier

# Une circonscription fédérale pour tous les Belges

*Le 14 février 2007, le groupe Pavia rendait publique une proposition visant à créer une circonscription fédérale pour 15 des 150 sièges de la Chambre. Le texte qui suit présente cette proposition et ce qui la motive, et répond aux principales questions et objections formulées à son propos. Il s'appuie sur la réflexion de l'ensemble du groupe mais est rédigé sous la responsabilité de ses deux coordinateurs.*

**Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs**

## **POUR UNE GOUVERNANCE FÉDÉRALE LÉGITIME ET EFFICACE**

Un système démocratique suppose un dialogue entre la population et les élus qui prennent des décisions en son nom. Dans un État fédéral, ce dialogue est inévitablement plus complexe : plusieurs niveaux de gouvernement doivent être mis en relation avec des populations différentes. Le gouvernement de chaque entité fédérée doit être légitimé par la population de chacune des entités fédérées et le gouvernement fédéral par la population de l'ensemble de la fédération. Les États fédéraux ont donc besoin d'institutions qui rendent possible ce double dialogue.

À cette fin, la plupart d'entre eux peuvent compter sur des partis politiques fédéraux qui présentent des candidats aux élections sur l'ensemble du territoire de la fédération, certains aussi sur l'élection directe d'un président fédéral.

En Belgique, il n'y a rien de tel, et il y a peu de chances qu'il en aille autrement à brève échéance. Par suite, la population de la fédération n'entretient pas comme telle de lien démocratique avec le gouvernement fédéral. Il est par exemple toujours impossible pour une grande part de l'électorat de porter un jugement électoral sur la moitié des membres du

gouvernement ou les partis auxquels ils appartiennent. La légitimité du gouvernement fédérale en pâtit. Ou, pour le dire de manière plus cavalière : *des ministres qui louchent, c'est louche!*

De plus, la division linguistique de l'opinion publique et de son expression électorale tend à inciter les candidats, même lorsqu'ils ont des ambitions fédérales, à jouer la surenchère au sein de leur propre communauté linguistique. Le compromis institutionnel, qui est toujours nécessaire en fin de course dans le cadre des institutions fédérales belges, s'en trouve rendu sans nécessité plus difficile et sa qualité en souffre. Ce n'est donc pas seulement la légitimité, mais aussi l'efficacité de la prise de décision qui pâtit de l'organisation actuelle de l'État fédéral. Ou, pour l'exprimer de nouveau de manière lapidaire : *des blocs, ça bloque.*

## LA PROPOSITION PAVIA

Le groupe Pavia propose de renforcer la légitimité démocratique de la fédération et d'en rendre le fonctionnement plus efficace, en modifiant comme suit le mode d'élection d'une fraction des membres de la Chambre des représentants.

**Une circonscription fédérale:** 15 des 150 sièges de la Chambre sont attribués selon la formule habituelle de scrutin proportionnel (le système D'Hondt) dans une circonscription correspondant à l'ensemble du territoire de l'État fédéral. Les 135 autres sièges continuent à être attribués selon la formule actuelle dans les 11 circonscriptions que nous appellerons, pour faire bref, « provinciales ».

**Double voix:** chaque électeur dispose de deux voix. L'une doit se porter sur une liste ou des candidats se présentant dans sa circonscription « provinciale ». L'autre doit se porter sur une liste ou des candidats se présentant dans la circonscription fédérale. Les listes de candidats pour la circonscription fédérale sont donc les mêmes dans l'ensemble du pays.

**Double candidature:** un candidat sur une liste pour la circonscription fédérale peut également être candidat dans une circonscription « provinciale ». Il s'agit en effet dans les deux cas d'une candidature pour la même assemblée. Si un candidat est élu dans l'une et l'autre circonscription, il peut décider lui-même lequel des deux sièges il occupera. S'il renonce au siège « provincial », celui-ci sera attribué au premier suppléant selon la formule habituelle. S'il renonce au siège « fédéral », celui-ci sera attribué au premier suppléant du même groupe linguistique.

**Groupes linguistiques:** tout candidat se présentant sur une liste fédérale doit annoncer à quel groupe linguistique il souhaite appartenir, en cas d'élection, dans la prochaine législature. Ce choix doit être accepté soit par trois membres du groupe linguistique concerné de la Chambre sortante, soit par 0.1 % des électeurs inscrits dans au moins quatre des six circonscriptions « provinciales » dont la langue officielle est, exclusivement ou conjointement, celle du groupe linguistique concerné.

**Représentation garantie:** la répartition des sièges dans la circonscription fédérale doit garantir que les élus incluent

neuf candidats ayant exprimé le souhait d'appartenir au groupe néerlandophone et six candidats ayant exprimé le souhait d'appartenir au groupe francophone.

**Nombre de candidats par liste:** les listes présentées dans la circonscription fédérale ne peuvent compter plus de candidats d'un groupe linguistique qu'il n'y a de sièges attribuables à ce groupe. La même règle s'applique aux listes de suppléants. Les listes unilingues néerlandophones ne peuvent donc comprendre plus de neuf candidats effectifs, les listes unilingues francophones pas plus de six, et les listes bilingues jusqu'à quinze

**Apparetements:** des apparetements entre listes sont autorisés pour autant que le nombre total de candidats de chaque groupe linguistique qu'elles présentent ne dépasse pas le nombre de sièges attribuables à ce groupe. Une liste francophone de six candidats effectifs (ou moins) peut donc s'apparenter avec une liste néerlandophone de neuf candidats effectifs (ou moins). Des listes apparementées sont considérées comme n'en formant qu'une seule dans l'attribution de sièges. Dans une deuxième étape, les sièges sont répartis proportionnellement entre les listes apparementées.

**Répartition des sièges entre les candidats:** un siège attribué à une liste échoit au candidat de cette liste non élu jusque-là avec le chiffre d'éligibilité (calculé selon la formule habituelle) le plus élevé. Si ce candidat appartient à un groupe linguistique pour lequel le nombre garanti d'élus a déjà été atteint, le siège est attribué au candidat dont le chiffre d'éligibilité est le

plus élevé parmi les candidats de l'autre groupe linguistique figurant sur la même liste ou, à défaut, sur une liste apparementée. Au cas où aucun candidat de la liste ou d'une liste apparementée n'appartient à ce groupe linguistique, le siège est attribué à la liste (ou alliance de listes) suivante dans l'ordre d'attribution des sièges, pour autant qu'elle contienne au moins un candidat de ce groupe.

La proposition ainsi décrite requiert la révision de deux articles de la Constitution. Une légère retouche de l'article 61 doit permettre à chaque électeur d'émettre deux votes pour la Chambre au lieu d'un seul (point 2 ci-dessus). Et l'article 63 § 2, qui fixe la manière de déterminer le nombre de sièges par circonscription doit être modifié comme suit (points 1 et 5 ci-dessus): « La circonscription fédérale compte quinze sièges, dont neuf sont réservés à des candidats néerlandophones et six à des candidats francophones. La loi détermine le critère d'appartenance linguistique et le mode de répartition des sièges. Chacune des autres circonscriptions compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par cent-trente-cinq. » Quant à tous les autres aspects de la proposition, il suffit de les incorporer dans la loi électorale.

## **D'AUTRES OBJECTIFS?**

Hormis l'amélioration de légitimité et de l'efficacité de nos institutions fédérales, la proposition vise-t-elle d'autres objectifs moins largement partagés?

**Sauver la Belgique?** Pour le groupe Pavia, la question n'est pas là. Certains de ses membres pensent peut-être que la Belgique est en danger. D'autres ne le pensent pas. Certains de ses membres pensent peut-être que si elle est en danger, il est essentiel de la sauver. D'autres ne le pensent pas. Mais qu'elle soit ou non en danger, qu'il importe ou non de la sauver, il est de notre intérêt à tous, même de ceux qui veulent qu'elle continue de se délester de ses compétences, que notre démocratie fédérale puisse fonctionner d'une manière efficace et légitime.

**Revenir à une Belgique unitaire?** Pas du tout. La proposition vise à faire fonctionner notre démocratie fédérale d'une manière plus légitime et plus efficace. Pour que les décisions de notre gouvernement fédéral puissent prétendre être légitimes, il importe que ses ministres puissent être sanctionnés électoralement — positivement ou négativement — par l'ensemble de la population à laquelle ces décisions s'appliquent. En outre, pour rendre la prise de décision fédérale plus efficace, il importe d'éviter les blocages résultant de la surenchère communautaire inévitablement induite par la coexistence de deux électorats essentiellement séparés. Il s'agit donc de rendre les décisions du gouvernement fédéral plus efficaces et plus légitimes. La Belgique unitaire est morte et bien morte. Il ne s'agit nullement d'y retourner. Mieux faire fonctionner la Belgique fédérale, ce peut être lui permettre de prendre plus aisément des décisions qui approfondissent le fédéralisme dans l'intérêt de toutes les entités fédérées. Que l'on crée une circonscription

bilingue couvrant les trois Régions n'implique bien entendu pas davantage que l'on touche au régime linguistique de la Flandre ou de la Wallonie. Permettre aux Wallons de voter pour des Flamands ou à des Flamands de voter pour des Wallons n'implique nullement que le néerlandais cesse d'être la langue officielle de la Flandre ni le français de la Wallonie. Cela implique en revanche que celles et ceux qui ambitionnent de jouer un rôle politique important au niveau fédéral seront davantage incités à apprendre la langue de l'autre communauté. Qui pourrait s'en plaindre ?

**Ressusciter les partis politiques nationaux?** Notre proposition vise à créer une véritable dynamique fédérale. Elle vise certainement à rendre possibles et payantes une cohérence et une solidarité plus fortes entre des partis néerlandophones et des partis francophones. En particulier, elle encourage les apparentements entre partis de la même famille politique, voire la présentation de listes communes avec un programme commun de gouvernement fédéral. Mais elle est parfaitement compatible avec le maintien d'organisations distinctes correspondant à des réalités communautaires ou régionales différentes. L'absence de partis nationaux ne rend pas notre proposition obsolète. C'est précisément cette absence qui la rend essentielle.

**Résoudre le problème BHV?** Il y a bien entendu une analogie: notre proposition consiste à permettre sur l'ensemble du territoire belge ce qui n'est actuellement possible qu'à Bruxelles et dans la cir-

conscription de Halle-Vilvorde, à savoir voter pour des partis des deux bords. On peut dès lors y voir une contrepartie honorable — et plus intelligente que beaucoup d'autres — pour la concession de la scission de BHV selon la logique des circonscriptions provinciales. Chaque citoyen belge — y compris à BHV — disposera d'une voix qu'il ne pourra utiliser que pour les listes se présentant dans sa province. Mais chaque citoyen belge — plus seulement à BHV — disposera désormais aussi d'une voix qu'il peut allouer à n'importe quel parti se présentant dans le pays. Notre proposition s'attaque cependant à un problème beaucoup plus général et plus fondamental: le défi de faire fonctionner la démocratie d'une manière efficace et légitime dans un ensemble dont on est déterminé à respecter la diversité linguistique. La crise de BHV a permis une meilleure prise de conscience de la nature du problème et de la pertinence de la solution que nous proposons, mais notre proposition est très loin de se résoudre à une sortie « par le haut » de la crise BHV. Et elle conserve tout son sens, quel que soit le sort réservé à BHV.

#### **Imiter les autres États fédéraux?**

Certains pays, comme Israël ou les Pays-Bas, ont une circonscription unique couvrant l'ensemble du pays. Mais ce ne sont pas des États fédéraux. Aucun État fédéral n'a recours au système que nous proposons. Mais aucun n'en a besoin comme le nôtre, dans la mesure où les partis qui occupent le pouvoir au niveau fédéral tendent à être représentés dans l'ensemble des entités fédérées et permettent ainsi un fonctionnement fédéral plus

efficace et plus légitime: les programmes que les partis soumettent à l'électeur sont supposés être guidés par une conception de l'intérêt général du pays et effectuent donc anticipativement les arbitrages requis, et ceux qui exercent le pouvoir au niveau fédéral, s'ils ne se présentent pas aux suffrages de tous, n'en sont pas moins susceptibles d'être sanctionnés positivement et négativement sur l'ensemble du territoire en raison de leur appartenance à un parti qui s'y présente.

#### **Montrer la voie à l'Union européenne?**

L'exécutif européen n'est pas constitué de ministres directement soumis à leurs électeurs respectifs nationaux, et les problèmes comme les solutions ne sont dès lors pas strictement parallèles. Mais la démocratie européenne repose aussi ultimement sur des opinions publiques et des électeurs linguistiquement distincts, et tant la légitimité que l'efficacité de la prise de décision européenne souffrent de l'absence résultante de formations politiques transnationales. Il n'est dès lors pas étonnant que des propositions analogues aient vu le jour à ce niveau également. Ainsi, la Commission des affaires institutionnelles du Parlement européen a approuvé le 26 mai 1998 à une forte majorité une résolution demandant la création d'une circonscription couvrant l'ensemble de l'électorat européen pour 10 % des sièges du Parlement. Même si la formule qui convient le mieux pour le Parlement européen n'est pas nécessairement identique à celle qui convient le mieux pour le Parlement fédéral belge, il est clair que l'instauration réussie d'une circonscription nationale en Belgique augmenterait

fortement les chances d'une avancée novatrice analogue au niveau européen. En 1899, la Belgique a été le premier pays à introduire le scrutin proportionnel, aujourd'hui adopté par la grande majorité des démocraties stables du monde. L'intérêt de l'innovation dont il s'agit de faire bénéficier la Belgique ne s'arrête pas à ses frontières.

### **D'AUTRES MODALITÉS?**

**Pourquoi pas au Sénat?** C'est à la Chambre que le gouvernement fédéral doit disposer d'une majorité. C'est donc là que se concentre le pouvoir législatif, et là aussi par conséquent, que les grandes pointures politiques voudront siéger. Introduire cette circonscription au Sénat, ce ne serait pas seulement en complexifier encore la composition. Ce serait aussi perturber sa vocation d'assemblée de réflexion et/ou issue des entités fédérées. Et surtout, ce ne serait pas affecter en profondeur la dynamique fédérale: les ténors des partis continueraient à préférer se présenter à la Chambre et donc à devoir se profiler face à un électorat unicommunautaire.

**Pourquoi pas les 150 sièges?** D'abord parce que l'ancrage géographique d'une part significative des députés a son importance. Ensuite parce qu'une circonscription avec un nombre relativement faible d'élus incite davantage aux alliances. Enfin parce qu'une circonscription fédérale n'attribuant qu'une minorité des sièges suffit à créer la dynamique fédérale: les leaders de tous les partis s'y trouveront et seront très soucieux d'y faire belle figure, en particulier — s'ils ont quelque prétention à diriger le gou-

vernement — de l'autre côté de la frontière linguistique. En outre, du fait de la possibilité de double candidature pour la même assemblée (dans la circonscription nationale et dans une circonscription provinciale), beaucoup d'élus dont la notoriété dépasse le cadre de leur province veilleront aussi à s'y profiler, que ce soit sur la liste des effectifs ou sur celle des suppléants — et leurs partis auront intérêt à les y placer —, même si c'est à leur circonscription provinciale qu'ils devront d'être élus. Même s'il n'y a que 10 % des sièges attribués dans la circonscription fédérale, il est donc probable que la majorité des députés élus y auront mené campagne, et contribué ainsi à la nouvelle dynamique fédérale. Pourquoi 10 %? Il importe de garder à l'esprit que plus le nombre de sièges attribués dans la circonscription fédérale est élevé, plus faible est le nombre moyen de sièges attribués dans les circonscriptions provinciales et donc plus faible le degré de proportionnalité entre sièges et voix dans ces circonscriptions. Un dixième des sièges correspond en outre symboliquement à la taille du gouvernement fédéral (15).

**Et s'il n'y avait plus d'élus directs au Sénat?** À l'aune de nos objectifs, la réforme du scrutin à la Chambre est bien plus importante et plus urgente que la réforme du Sénat. Si le Sénat est réformé, par exemple en réduisant sa composition à des élus émanant indirectement des élections régionales et à des cooptés et donc en supprimant ses 40 élus directs actuels, on pourrait augmenter nombre de députés et attribuer ces élus supplémentaires ou une partie d'entre eux, 30

par exemple, à la circonscription nationale à créer, les 150 sièges actuels restant répartis entre les circonscriptions « provinciales ». Une telle réforme parallèle du Sénat complèterait élégamment la réforme de la Chambre que nous proposons, mais elle n'est pas indispensable à celle-ci. Si la réforme du Sénat n'est pas mure, rien n'empêche d'aller de l'avant avec une circonscription de 15 sièges, quitte à augmenter ce nombre ultérieurement.

**Les « quotas » linguistiques ne sont-ils pas contraires à l'esprit de notre proposition ?** La classification des candidats en néerlandophones et francophones ne fige-t-elle pas des identités que nous voulons rendre moins rigides, et la fixation préalable des nombres d'élus de chaque groupe linguistique n'inhibe-t-elle pas la concurrence pour les votes de l'autre groupe que nous souhaitons encourager ? Au contraire, une représentation garantie est essentielle pour atteindre nos objectifs. D'abord, à supposer que tous les partis se présentent séparément, il y aura une tendance systématique à la surreprésentation des néerlandophones, le scrutin proportionnel selon la formule D'Hondt favorisant les grosses listes et donc davantage celles qui recueillent les voix de l'électorat néerlandophone (qui fait 60 % du total). Ainsi, avec les scores de 2003, 10 des 15 sièges iraient à des partis néerlandophones et 5 à des partis francophones. Bien sûr, l'important est de changer la dynamique en encourageant les partis à courtiser les voix de l'autre bord, que ce soit ou non en formant des listes communes entre partis frères. Mais qu'il y ait ou non des listes communes, il sera d'autant plus

convaincant de demander à des électeurs de l'autre communauté de voter pour soi que ceux-ci auront l'assurance que leurs votes ne contribueront pas à produire un déséquilibre au détriment de leur communauté, mais seulement à élire des candidats soucieux de défendre l'intérêt de l'ensemble de la population. La détermination préalable du nombre d'élus de chaque groupe linguistique permettra donc de décriper l'électorat face à la possibilité de voter pour un ou plusieurs candidats de l'autre communauté sans pour autant diminuer en rien l'intérêt que partis et candidats auront à se profiler de part et d'autre de la frontière linguistique.

**N'y a-t-il pas un risque de « faux néerlandophones » ou de « faux francophones » ?** La formule de représentation garantie que nous proposons suppose un critère d'identification des candidats comme francophones ou néerlandophones. Ceci n'a nul besoin d'impliquer que l'appartenance ethnique ou linguistique du candidat constitue la composante unique ou prioritaire de son identité. Il s'agit simplement d'une méthode commode de garantir une représentation équilibrée dans un contexte institutionnel où l'appartenance à un groupe linguistique est utilisée pour divers dispositifs de protection des minorités (au niveau fédéral et à Bruxelles). D'autres pays dont le système électoral impose une représentation garantie ou des quotas font usage de critères rigides (comme la généalogie) ou administrativement lourds (comme l'aval par des associations représentatives). Nous proposons une procédure légère mais suffisante : l'acceptation par trois mem-

bres du groupe linguistique correspondant de la Chambre sortant du souhait du candidat de siéger, en cas d'élection, au sein de ce groupe. Pour éviter que ce critère d'acceptation ne bloque l'émergence de nouvelles formations politiques, nous proposons d'ajouter une deuxième possibilité: l'acceptation du candidat par 0.1 % des électeurs dans quatre des circonscriptions « provinciales » du régime linguistique correspondant (en ce compris la circonscription bilingue).

**Est-il bien utile de permettre des apparentements entre listes?** Au cas où il n'y aurait que des listes unilingues, l'apparementement entre listes permet d'atteindre une distribution des sièges plus fidèle à la distribution des votes. Les listes unilingues auront intérêt à recourir à de tels apparementements, de manière à ce qu'un siège qui ne peut plus leur être attribué du fait que le nombre de sièges réservé à leur groupe linguistique est déjà atteint, puisse être attribué à une liste de l'autre groupe linguistique avec laquelle elle a choisi de s'apparementer et dont on peut donc supposer qu'elle se sent plus proche. Cette incitation à s'apparementer n'existe pas dans le cas de listes bilingues. Mais les listes bilingues réalisent bien entendu en principe encore mieux la dynamique fédérale escomptée que des listes apparementées deux à deux. La possibilité d'apparementement réduit certes l'utilité de constituer des listes communes, mais elle ne le rend pas sans intérêt. Comme des votes de préférence multiples sont possibles sur une même liste, mais pas sur des listes distinctes — le « panachage » n'est pas possible, même entre

listes apparementées —, une liste commune est préférable à un apparementement entre listes unilingues s'il s'agit de démontrer l'aura nationale de ceux qui prétendent diriger le gouvernement fédéral: c'est sur une liste commune que l'on pourra espérer obtenir les plus gros scores.

## DES APPUIS?

Lorsque nous avons publiquement lancé l'idée, d'abord en juin 2003, puis de manière plus appuyée et plus collective en février 2005, les milieux politiques nous ont réservé, dans les cas les plus favorables, un accueil pour le moins sceptique. Puis peu à peu, des personnalités politiques de premier plan se sont enhardies à mentionner explicitement l'idée d'une circonscription fédérale comme voie prometteuse pour s'attaquer à un problème dont elles perçoivent toute la réalité. Écolo a ouvert la marche avec la proposition de loi Durand-Dubié de juillet 2005 portant sur la création d'une circonscription fédérale de 50 sièges ajoutés à la Chambre en compensation de la suppression des sénateurs élus et cooptés. Jean-Claude Van Cauwenberghe a emboîté le pas en suggérant « qu'on pourrait réfléchir à une circonscription électorale unique et partielle pour la Belgique fédérale » (*Le Soir*, 7 février 2006) tandis que Rudy Demotte estimait que « les préjugés périraient vite si demain Verhofstadt pouvait être élu à Mons et Di Rupo à Gand » (*Het Laatste Nieuws*, 21 avril 2006).

Puis ce fut au tour de Louis Michel. En réponse à une question de son fils Charles, il déclara tout de go que s'il était nommé Premier ministre, « la toute première



proposition que je ferais, c'est d'avoir une circonscription électorale unique, de manière à ce que des francophones puissent être élus en Flandre et de manière à ce que des Flamands puissent être élus par des francophones » (RTBF, « Les bureaux du pouvoir », 20 décembre 2006). Patrick Dewael embraya: « En Belgique, un homme politique devient populaire en cassant du sucre sur l'autre Communauté. Il n'y a plus de politiciens qui ont le courage de défendre la même politique dans le pays entier. Nous avons commis là une erreur grave. Dans tous les pays fédéraux, il y a toujours des circonscriptions nationales » (*La Libre Belgique*, 10 janvier 2007). Puis Elio Di Rupo: « Je n'ai aucun souci pour instaurer une circonscription unique. Ce serait un facteur de ciment. Mais à la Chambre alors » (*La Libre Belgique*, 12 janvier 2007). Ou encore Jos Geysels, ex-patron d'Agalev, et Jean-Luc Dehaene dans une interview conjointe publiée dans *Knack* juste avant notre conférence de presse (7 février 2007), « Plus j'y pense, dit Geysels, plus je suis convaincu par l'une ou l'autre forme de circonscription unique. » Dehaene répond d'abord en évoquant la « chance perdue » que fut la première élection du Parlement européen au suffrage universel (voir encadré). Mais Geysels réattaque: « Je trouve quand même qu'on ne peut pas mettre au rancart la possibilité d'une circonscription nationale, parce que comme Flamand j'ai le droit d'évaluer, mettons, la politique judiciaire d'Onkelinx. » Et Dehaene de conclure: « D'accord. »

La présentation de notre proposition le 14 février fut généreusement relayée dans

la presse, écrite comme audiovisuelle, néerlandophone comme francophone. Le magazine *Knack* a même organisé une consultation électronique sur la question parmi ses lecteurs. Quoique précédé d'un éditorial hostile du rédacteur en chef Rik Van Cauwelaert (le groupe Pavia serait un « Coudenberg bis »), il livra 62 % de votes favorables pour 38 % défavorables. En outre, dès le lendemain de la conférence de presse, notre proposition fut évoquée à la Chambre par le chef de groupe CDH Melchior Wathelet: « Monsieur le Premier Ministre, je me permets de vous interroger concernant une idée lancée par un groupe de réflexion dénommé « Pavia » [...]. Pour moi, l'idée est tout à fait séduisante et intéressante [...]. Quelle est votre position quant à ce projet? » Guy Verhofstadt n'a pas éludé la question: « En effet, ce groupe a émis des propositions. Mais, dans les universités, il y a beaucoup de groupes qui en émettent! Je sais que nombre de mes prédécesseurs se prononcent en faveur de cette idée, comme M. Dehaene ou M. Martens [...] Ce sera à nous, responsables politiques, de réfléchir pour voir quel consensus nous pourrions atteindre dans l'avenir afin de renforcer non seulement l'autonomie des Régions et des Communautés mais également les instruments fédérateurs. C'est certainement une des idées qui sera sur la table dans un avenir proche. » (Chambre des Représentants, séance plénière du 15 février 2007.)

## DES ÉCUEILS?

L'idée sera sur la table. Mais recueillera-t-elle la majorité dont elle a besoin? « La circonscription nationale passe », titrait

*Le Soir* dans la première livraison (24-25 mars 2007) de sa grande enquête (menée conjointement avec *De Standaard*) sur la Belgique et son avenir: six Belges sur dix y sont favorables, mais 75 % des francophones pour 47 % des néerlandophones. Pour expliquer la différence, il importe sans doute de scruter la formulation exacte de la question: « Souhaiteriez-vous en revenir en partie aux circonscriptions électorales nationales, permettant aux électeurs francophones de voter pour des hommes politiques néerlandophones et inversement? » Formulation étrange, puisqu'il n'y a jamais eu de circonscription nationale dans l'histoire électorale de la Belgique, et suggestion d'un retour au passé dont on ne doit pas s'étonner qu'elle suscite une réaction plus défavorable en Flandre, où le « rétablissement de la Belgique unitaire » recueille aussi un soutien de plus de 20 % inférieur à celui qu'il recueille en Wallonie.

Cette perception de la proposition comme un retour au passé sous-tend aussi certaines réactions de responsables politiques flamands. Ainsi, le président du SPA Johan Vande Lanotte (cité par *Le Soir*, 15 février 2007) note bizarrement qu'on a déjà expérimenté une fois avec une circonscription nationale, en l'occurrence lors de la consultation populaire sur le retour de Léopold III. La comparaison serait pertinente — y compris quant à l'effet de polarisation communautaire qu'elle suggère — si notre proposition portait sur l'élection directe d'un président ou d'un Premier ministre, mais un peu de réflexion suffira à Johan Vande Lanotte pour reconnaître que l'élection

au scrutin proportionnel d'une partie d'assemblée avec représentation garantie des deux Communautés, telle que nous la proposons, ne pourra avoir que l'effet inverse. Les jeunes de son parti (le groupe « Animo ») et sa fédération bruxelloise ne s'y sont du reste pas trompés en proposant une résolution prônant l'introduction d'une circonscription fédérale lors du congrès du SPA de janvier 2007.

Interrogé par *Le Soir* (16 mars 2007) sur son opposition à l'idée d'une circonscription fédérale, Yves Leterme, ministre-président flamand, l'interprète également comme un retour au passé: « Je regarde l'avenir. Il ne faut pas être rétrograde. Je ne veux pas retourner aux *fifties*. D'ailleurs, une circonscription nationale ne changerait rien au fait qu'il y a deux communautés linguistiques différentes. » Bien sûr que non. C'est même notre point de départ et le cadre dans lequel nous opérons, y compris en exigeant expressément une détermination préalable de la répartition des sièges entre les deux communautés linguistiques. Il ne s'agit ni de nier cette réalité ni de revenir à une organisation unitaire du pays, mais simplement de s'attaquer à un problème inhérent à cette réalité et qu'Yves Leterme lui-même a bien formulé dans une interview antérieure: « Nous sommes un pays fédéral dont le gouvernement fédéral n'a pas à rendre de comptes, pour ce qui concerne les responsables politiques individuels, dans l'autre partie du pays. » (VRT « Ter Zake », 12 octobre 2006).

Si les leaders actuels du CD&V ambitionnant d'exercer des responsabilités

fédérales étaient moins contraints par leur rôle d'opposition fédérale et par la loyauté à leur partenaire de cartel, ils se montreraient probablement aussi intéressés par l'idée d'une circonscription fédérale que leurs prédécesseurs Martens ou Dehaene ou les leaders du VLD. On peut comprendre en revanche qu'un parti officiellement séparatiste comme la NVA y oppose une résistance viscérale. Mais ce n'est pas tout à fait le cas. Dans le *Knack* du 14 février 2007, Bart De Wever, président de la NVA, conclut sa confrontation avec Stefaan Walgrave (membre du groupe Pavia) dans ces termes : « Je n'ai pas du tout peur de l'instauration d'une circonscription fédérale. Elle ne fera que confirmer le processus historique : les partis francophones ne recueilleront presque pas de voix en Flandre, et inversement. La poursuite de plus de Belgique démontrera paradoxalement que le pays n'existe plus. » On peut donc aller de l'avant, puisque même Bart De Wever n'en a pas peur. Et son usage hardi du futur prouve que lui aussi est convaincu que c'est là le chemin que nous suivrons.

Cela dit, ce chemin reste escarpé, en particulier parce que les révisions constitutionnelles que la mise en œuvre de notre proposition requiert, si limitées soient-elles, requièrent une majorité de deux tiers, et donc, selon toute vraisemblance, la collaboration bienveillante de partis ne figurant pas dans la coalition gouvernementale en voie de formation et n'ayant donc guère d'intérêt à l'aider à dénouer élégamment le casse-tête de BHV. C'est donc loin d'être joué d'avance. Il faudra pouvoir compter sur une bonne dose d'intelligence, de courage aussi et de souci de l'intérêt public, de la part des personnalités politiques auxquelles les élections auront attribué les premiers rôles. Les négociateurs auront en tout cas à portée de main une proposition soigneusement réfléchie. Une fois — peut-être — n'est pas coutume, les universitaires auront fait un peu plus pour les aider que se borner à les critiquer... ■

### LE GROUPE PAVIA ET SES ANTÉCÉDENTS

À la veille de la première élection directe du Parlement européen (1979), le Premier ministre Leo Tindemans a proposé que les europarlementaires belges soient élus dans une circonscription couvrant l'ensemble du pays. Craignant le piège, Charles-Ferdinand Nothomb, son partenaire de gouvernement, s'y est opposé. La création d'une circonscription fédérale pour le Parlement fédéral aurait bien entendu un impact incomparablement plus fort sur le fonctionnement de la démocratie belge que ne l'aurait la proposition de Tindemans si elle avait été acceptée. Elle n'a jamais figuré dans aucune négociation institutionnelle.

Le premier à en avoir évoqué l'idée semble avoir été André Alen, professeur de droit constitutionnel à la KuLeuven, dans un rapport publié en 1990, à l'époque où il était secrétaire d'un gouvernement présidé par Wilfried Martens. Les premiers à l'avoir vraiment défendue semblent avoir été Steven Vansteenkiste, l'actuel chef de cabinet du ministre flamand de l'Intérieur Marino Keulen (*De Standaard*, septembre 1993), Gonzales d'Alcantara, professeur à l'université d'Anvers et président du Centre d'études sur le fédéralisme (*De Tijd*, juin 1994), et Gérard Roland, professeur à l'université de Californie et à l'ULB (*Le Soir* et *De Standaard*, octobre 1994), alors que la Belgique était en voie de transformation officielle en État fédéral.

Dès le milieu des années nonante, plusieurs membres de ce qui allait devenir le Groupe Pavia se sont mis à réfléchir à l'idée d'une circonscription nationale et à l'évoquer de temps à autre. En juin 2003, Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs ont publié une carte blanche conjointe dans *De Standaard* et *La Libre* sous le titre « Un Sénat sans sénateurs, une vraie Chambre fédérale ». Alors que la crise BHV s'approchait de son paroxysme, ils ont pris l'initiative d'en publier une seconde le 4 février 2005, toujours dans *De Standaard* et *La Libre*, cette fois conjointement avec une dizaine d'universitaires de l'ensemble du pays. Ceux-ci ont formé le noyau du Groupe Pavia, qui s'est réuni pour la première fois en septembre 2005, s'est baptisé du nom de la rue bruxelloise dans laquelle il a pris l'habitude de se réunir (« Pavia » à prononcer à l'italienne, avec l'accent sur le « i »), a entendu un certain nombre de personnalités politiques au cours de l'automne 2005, organisé un workshop en janvier 2006, créé le site web <[www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)> au cours de l'été 2006, approfondi ensuite un certain nombre de questions techniques et rendu publique sa proposition précise le 14 février 2007.

Au fil des rencontres et des discussions, les idées des membres du groupe ont évolué. Certains d'entre eux avaient dans le passé évoqué l'idée d'une circonscription nationale au Sénat plutôt qu'à la Chambre, mais un consensus s'est formé d'emblée pour affirmer qu'il est à la fois plus logique et plus efficace de l'introduire à la Chambre. Sur les questions du nombre de sièges, de la double candidature, de la possibilité d'apparement, de l'absence de seuil et beaucoup d'autres moins importantes, les discussions ont produit une convergence rapide. La question la plus longuement discutée a été celle des « quotas », c'est-à-dire de la détermination préalable du nombre de sièges francophones et néerlandophones. La plupart des membres partaient avec un avis défavorable: n'est-ce pas renforcer une identification communautaire que la proposition vise précisément à dépasser? Mais une exploration approfondie des conséquences possibles de la présence et de l'absence de proportions prédéfinies a convaincu le groupe de l'importance de les inclure dans sa proposition, et donc de proposer un critère utilisable de détermination de l'appartenance linguistique.

Le groupe Pavia est constitué de Rik Coolsaet (UGent), Kris Deschouwer (VUB), Carl Devos (UGent), Lieven De Winter (UCL & KUB), Paul Magette (ULB), Marco Martiniello (ULg), Petra Meier (UA), Olivier Paye (FUSL), Koen Raes (UGent), Benoit Rihoux (UCL), Gérard Roland (Berkeley & ULB), Dave Sinardet (UA), Antoon Vandevelde (KuLeuven), Philippe Van Parijs (UCL & Harvard), Caroline Van Wynsberghe (UCL), Pierre Verjans (ULg), Stefaan Walgrave (UA).

De nombreux documents produits ou réunis par le groupe sont consultables et téléchargeables sur <[www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)>, y compris un abondant dossier de presse.