



## Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

**Collection générale | 2018**

---

# Moins de mandataires locaux à Bruxelles ? Scénarios et impact

*Minder lokale mandatarissen in Brussel? Scenario's en impact*

*Fewer local representatives in Brussels? Scenarios and impact*

**Emilie van Haute, Kris Deschouwer, Thibault Gaudin, Rudi Janssens, Dimokritos Kavadias, Ann Mares, Jean-Benoit Pilet, Vivien Sierens et Aurélie Tibbaut**

Traducteur : Micheline Goche



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1885>

DOI : 10.4000/brussels.1885

ISSN : 2031-0293

### Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

### Référence électronique

Emilie van Haute, Kris Deschouwer, Thibault Gaudin, Rudi Janssens, Dimokritos Kavadias, Ann Mares, Jean-Benoit Pilet, Vivien Sierens et Aurélie Tibbaut, « Moins de mandataires locaux à Bruxelles ? Scénarios et impact », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 128, mis en ligne le 08 octobre 2018, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1885> ; DOI : 10.4000/brussels.1885

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.



Licence CC BY

---

# Moins de mandataires locaux à Bruxelles ? Scénarios et impact

*Minder lokale mandatarissen in Brussel? Scenario's en impact*

*Fewer local representatives in Brussels? Scenarios and impact*

**Emilie van Haute, Kris Deschouwer, Thibault Gaudin, Rudi Janssens, Dimokritos Kavadias, Ann Mares, Jean-Benoit Pilet, Vivien Sierens et Aurélie Tibbaut**

Traduction : Micheline Goche

---

## Introduction

- 1 Le nombre de conseillers communaux des dix-neuf communes bruxelloises est en augmentation. Après les élections de 2012, on en dénombrait 685. En 2006, ils étaient 663 et, en 2000, 653. Après les élections communales de 2018, leur nombre atteindra 693. Le nombre total d'échevins suit également cette tendance ascendante. Il passe de 132 en 2000 à 141 en 2018. Ce nombre évolue en fonction de la taille de la population. Dans ce contexte, les règles sont exactement les mêmes à Bruxelles qu'en Flandre et en Wallonie. Mais, comme les communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont de taille moyenne à très grande et comme la population de toutes les communes augmente, le nombre de conseillers communaux et d'échevins est élevé et continue à augmenter.
- 2 Dans la Région de Bruxelles-Capitale, tant le statut des communes (les compétences qu'elles peuvent exercer) que leur nombre font, depuis très longtemps, l'objet d'un débat [Rowies, 1980 ; Witte et al., 2003 ; Vaesen, 2008]. Les partis néerlandophones et francophones ont des opinions différentes à ce sujet. Du côté néerlandophone, on plaide souvent pour une limitation du nombre de communes, éventuellement même jusqu'à une seule, et donc pour le renforcement des institutions régionales. C'est aussi dans ces institutions que la présence néerlandophone dans la gestion est la mieux garantie. Les partis francophones défendent plutôt la situation existante, avec des arguments qui font référence à la proximité du niveau communal avec les citoyens, et aussi au compromis

institutionnel qui a maintenu l'administration au niveau communal en échange d'une forte protection de la minorité néerlandophone de la Région. La crainte d'un blocage des institutions régionales par le droit de veto des néerlandophones est également une raison de laisser exister les communes en tant que niveau de pouvoir [Nassaux, 2018].

- 3 Le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, Rudi Vervoort, a suggéré, en 2017, de réduire les nombres de conseillers communaux et d'échevins à Bruxelles, dans le cadre institutionnel existant (sans toucher ni au nombre ni aux compétences des communes). Cette suggestion aurait répondu à l'objection selon laquelle il y aurait à Bruxelles – ville caractérisée par une population relativement importante et une superficie relativement restreinte – beaucoup plus de mandataires que dans les deux autres régions et que dans d'autres villes. Une comparaison du nombre de mandataires de Bruxelles avec celui d'autres villes du pays et de l'étranger, ainsi qu'avec celui de villes qui sont en même temps capitales et régions au sein d'une fédération (comme Vienne et Berlin), montre, en effet, que le nombre de mandataires de Bruxelles est relativement élevé, en particulier si l'on envisage les mandats exécutifs [Bürger, 2013 ; Martin, 2013 ; van Haute, Deschouwer et al., 2018].
- 4 L'opération de diminution du nombre de mandataires est cependant plus qu'une simple question de chiffres. Le nombre de sièges disponibles aux élections a des conséquences directes notamment sur le nombre de sièges qui peut être attribué à chaque liste, et donc sur la composition de celle-ci, sur les chances de groupes spécifiques d'être représentés et sur la façon dont les mandataires peuvent remplir leur fonction [e.g. Pilet, Freire et Costa, 2012]. Dans le présent article, nous cherchons quel pourrait être l'impact d'une réduction du nombre de conseillers communaux et d'échevins dans la Région de Bruxelles-Capitale. Nous étudions trois scénarios : une réduction du nombre de conseillers et d'échevins de 10, 20 et 30 %. Ces pourcentages sont évidemment arbitraires, mais ils nous permettent cependant de découvrir que les effets d'une réduction du nombre de mandataires sont d'autant plus visibles que cette réduction se poursuit. Pour chacun de ces scénarios, nous examinons l'impact éventuel sur le pluralisme idéologique, sur la charge de travail, sur la formation de coalitions, sur les équilibres de genres et sur la situation des élus néerlandophones. Il apparaît immédiatement qu'une diminution du nombre de conseillers et d'échevins ne serait pas une opération politiquement neutre. Les plus petits groupes au sein des conseils communaux seraient touchés et donc le nombre de mandataires néerlandophones diminuerait également. En ce qui concerne les équilibres de genres, on peut aussi s'attendre à un impact négatif d'une diminution du nombre de conseillers dans la RBC.
- 5 Ceci nous permet également de montrer que, dans le contexte bruxellois, il est très difficile de considérer séparément les institutions, les règles et les procédures et de croire que celles-ci pourraient être ou devenir le produit d'une recherche neutre et objective. Les institutions bruxelloises résultent d'un compromis subtil et complexe dont tous les rouages sont reliés entre eux. L'illustration la plus récente de cette situation est l'effort de limitation du cumul des mandats communaux et régionaux. Celui-ci a conduit à une opposition entre francophones et néerlandophones et à un conflit d'intérêts évoqué par le Parlement flamand. A la question de savoir si une réduction « simple » du nombre de conseillers et d'échevins est plus facile à réaliser, la réponse est évidemment négative.

## 1. Le nombre de mandataires

- 6 Le nombre de conseillers communaux et échevins auxquels une commune a droit est déterminé par la Nouvelle Loi communale (NLC)<sup>1</sup>. Celle-ci lie le nombre de mandataires communaux à la taille de la population de la commune. Plus la commune est peuplée, plus elle a de mandataires, et c'est le cas tant pour les conseillers que pour les échevins (voir le tableau 1). Les trois régions belges utilisent les mêmes règles, et, dans les autres régions également, le nombre de conseillers et échevins augmente continuellement. En Flandre, à partir de 2019, chaque commune comptera un échevin de moins, mais le président du CPAS deviendra *ex officio* membre du collège des bourgmestre et échevins.

**Tableau 1. Les règles actuelles relatives aux nombres de conseillers et d'échevins**

Population	Nombre de conseillers	Nombre d'échevins
< 1 000	7	2
1 000 – 1 999	9	3
2 000 – 2 999	11	3
3 000 – 3 999	13	3
4 000 – 4 999	15	3
5 000 – 6 999	17	4
7 000 – 8 999	19	4
9 000 – 9 999	21	4
10 000 – 11 999	21	5
12 000 – 14 999	23	5
15 000 – 19 999	25	5
20 000 – 24 999	27	6
25 000 – 39 999	29	6
30 000 – 34 999	31	7
35 000 – 39 999	33	7
40 000 – 49 999	35	7
50 000 – 59 999	37	8
60 000 – 69 999	39	8

70 000 – 79 999	41	8
80 000 – 89 999	43	8
90 000 – 99 999	45	8
100 000 – 149 999	47	9
150 000 – 199 999	49	9
200 000 – 249 999	51	10
250 000 – 299 999	53	10
> 300 000	55	10

Source : articles 8 et 16 de la NLC

- 7 Le tableau 2 donne l'évolution du nombre de conseillers communaux de la Région de Bruxelles-Capitale pour les trois législatures précédentes (2000-2012) et fait aussi une projection pour les deux prochaines législatures (2018-2024)<sup>2</sup>. Entre 2000 et 2012, cinq communes ont eu, chaque fois, le même nombre de conseillers (Saint-Gilles, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort et Woluwé-Saint-Pierre), deux ont vu leur conseil s'agrandir de quatre membres (Anderlecht et Molenbeek-Saint-Jean) et toutes les autres ont eu deux conseillers de plus. Dans l'ensemble, le nombre de conseillers a augmenté de 5 %. Les projections montrent qu'à réglementation inchangée, il y aura huit conseillers supplémentaires en 2018 (sur la base de la taille de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2017) et encore 12 en 2024 (sur la base des projections de la population de l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse IBSA [2016]).
- 8 Toutes communes confondues, il y aurait, entre 2000 et 2025, 52 conseillers de plus (soit une augmentation de 8 %). Ceux-ci seraient répartis comme suit :
- Aucune augmentation dans deux communes : Schaerbeek et Watermael-Boitsfort
  - Deux conseillers de plus dans 9 communes : Auderghem, Forest, Ixelles, Koekelberg, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Node, Uccle, Woluwé-Saint-Lambert et Woluwé-Saint-Pierre
  - Quatre conseillers de plus dans 7 communes : Anderlecht, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-Ville, Etterbeek, Evere, Ganshoren et Jette
  - Six conseillers de plus à Molenbeek-Saint-Jean.
- 9 Le nombre d'échevins est fixé par l'article 16 de la NLC. Cependant, dans la Région de Bruxelles-Capitale, le nombre d'échevins peut être augmenté d'une unité, sous certaines conditions prévues à l'article 279 de la NLC. C'est le mécanisme de l'*échevin surnuméraire*. A Bruxelles, au niveau communal, il n'existe aucune garantie de participation à la gestion pour les élus néerlandophones, comme c'est le cas à la Région. Cependant, depuis les Accords du Lombard de 2001, il est prévu que les communes reçoivent une rémunération financière si elles accueillent un Néerlandophone dans leur collège d'échevins ou nomment un Néerlandophone au poste de président de leur CPAS. Nous ne tenons pas compte de ces échevins surnuméraires dans nos calculs. Ils sont d'ailleurs la conséquence d'accords passés lors de la formation de coalitions dans les communes et leur nombre oscille donc en fonction des décisions de chacune d'utiliser ou non le mécanisme de

l'échevin surnuméraire. Cela ne signifie pas que, dans le débat relatif au nombre de mandataires communaux, ces échevins surnuméraires n'ont pas d'importance. Bien au contraire : comme la demande d'une réduction de la complexité des institutions bruxelloises vient souvent du côté néerlandophone, la réponse francophone est qu'une partie de cette complexité contribue précisément à la protection de la minorité néerlandophone, tant dans les communes que dans les institutions régionales. Nous simulons donc une réduction linéaire du nombre d'échevins, sans les échevins surnuméraires, mais, dans la discussion des effets, nous indiquons l'influence de ceux-ci sur la possibilité de continuer à appliquer le mécanisme de l'échevin surnuméraire.

- 10 Le tableau 3 présente l'évolution du nombre d'échevins au cours des trois dernières législatures ainsi qu'une projection pour les deux prochaines législatures. Entre 2000 et 2012, le nombre d'échevins a augmenté d'une unité dans sept collèges. Le nombre total d'échevins de la Région a donc augmenté de 132 en 2000 à 139 en 2012 (5 %).

**Tableau 2. Evolution du nombre de conseillers communaux**

Commune	2000-2006		2006-2012		2012-2018		Projection 2018		Projection 2024	
	Population	Conseillers	Population	Conseillers	Population	Conseillers	Population	Conseillers	Population	Conseillers
Anderlecht	87 812	43	96 011	45	110 943	47	117 412	47	129 088	47
Auderghem	28 804	29	29 552	29	31 904	31	33 161	31	34 054	31
Berchem Sainte-Agathe	18 735	25	20 078	27	22 876	27	24 224	27	26 794	29
Bruxelles	133 859	47	144 784	47	165 048	49	178 552	49	200 898	51
Etterbeek	39 404	33	41 740	35	45 408	35	47 180	35	50 215	37
Evere	31 348	31	33 462	31	36 938	33	39 556	33	45 711	35
Forest	45 555	35	47 719	35	52 741	37	55 613	37	58 720	37
Ganshoren	19 757	25	20 970	27	23 353	27	24 269	27	26 375	29
Ixelles	73 174	41	77 511	41	83 295	43	85 541	43	89 214	43
Jette	39 749	33	42 981	35	48 755	35	51 426	37	57 322	37
Koekelberg	16 211	25	18 157	25	20 583	27	21 638	27	24 605	27
Molenbeek-Saint-Jean	71 219	41	79 877	41	93 279	45	96 586	45	104 205	47
Saint-Gilles	42 458	35	44 265	35	48 940	35	50 659	37	54 478	37
Saint-Josse-Ten-Node	22 097	27	23 557	27	26 902	29	27 402	29	28 505	29
Schaerbeek	105 692	47	111 946	47	126 393	47	132 590	47	141 842	47
Uccle	74 221	41	75 954	41	79 498	41	81 944	43	83 028	43
Watermael-Boitsfort	24 773	27	24 056	27	24 288	27	24 619	27	24 000	27
Woluwe-Saint-Lambert	46 528	35	47 952	35	51 688	37	54 311	37	55 100	37
Woluwe-Saint-Pierre	37 922	33	38 232	33	39 949	33	41 207	35	42 401	35
TOTAL	959 318	653	1 018 804	663	1 132 781	685	1 187 890	693	1 276 555	705

Source : [IBSA, 2016], calculs propres

**Tableau 3. Evolution du nombre d'échevins**

Commune	2000-2006	2006-2012	2012-2018	Projection 2018	Projection 2025
Anderlecht	8	8	9	9	9
Auderghem	6	6	7	7	7
Berchem-Sainte-Agathe	5	6	6	6	6
Bruxelles	9	9	9	9	10
Etterbeek	7	7	7	7	8
Evere	7	7	7	7	7
Forest	7	7	8	8	8
Ganshoren	5	6	6	6	6

Ixelles	8	8	8	8	8
Jette	7	7	7	8	8
Koekelberg	5	5	6	6	6
Molenbeek-Saint-Jean	8	8	8	8	9
Saint-Gilles	7	7	7	8	8
Saint-Josse-Ten-Node	6	6	6	6	6
Schaerbeek	9	9	9	9	9
Uccle	8	8	8	8	8
Watermael-Boitsfort	6	6	6	6	6
Woluwé-Saint-Lambert	7	7	8	8	8
Woluwe-Saint-Pierre	7	7	7	7	7
TOTAL	132	134	139	141	144

Source : [IBSA, 2016], propres calculs

- 11 La projection montre qu'à réglementation inchangée, il y aura deux échevins supplémentaires en 2018<sup>3</sup> (sur la base des chiffres de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2017) et, à nouveau, trois échevins de plus en 2024. Dans l'ensemble, il y aurait, entre 2000 et 2024, douze échevins de plus (+ 9 %). A ces chiffres, il faut donc encore ajouter les échevins surnuméraires néerlandophones.
- 12 La région de Bruxelles-Capitale est compétente pour la réglementation relative aux administrations locales. C'est pourquoi le Parlement et le gouvernement peuvent modifier les articles 9 et 16 de la NLC par une ordonnance, qui doit être approuvée par une double majorité – une majorité dans chaque groupe linguistique.
- 13 Nous avons testé trois scénarios possibles : une diminution du nombre de conseillers de 30 %, de 20 % et de 10 %. Chaque fois, une diminution linéaire a été appliquée dans chacune des 19 communes. Le tableau 4 présente le nombre de conseillers par commune pour chacun des trois scénarios.

**Tableau 4. Taille des conseils communaux selon trois scénarios de réduction**

Commune	Nombre de conseillers 2012-18	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	47	33	38	42
Auderghem	31	22	25	28
Berchem Sainte-Agathe	27	19	22	24

Bruxelles	49	34	39	44
Etterbeek	35	24	28	31
Evere	33	23	26	30
Forest	37	26	30	33
Ganshoren	27	19	22	24
Ixelles	43	30	34	38
Jette	35	24	28	31
Koekelberg	27	19	22	24
Molenbeek-Saint-Jean	45	31	36	40
Saint-Gilles	35	24	28	31
Saint-Josse-Ten-Node	29	20	23	26
Schaerbeek	47	33	38	42
Uccle	41	29	33	37
Watermael-Boitsfort	27	19	22	24
Woluwe-Saint-Lambert	37	26	30	33
Woluwe-Saint-Pierre	33	23	26	30
TOTAL	685	478	550	612

- 14 Le scénario le plus drastique (diminution de 30 %) ferait descendre le nombre de conseillers communaux de la région de plus de 200 unités (de 685 à 478). Une diminution linéaire de 20 % entraînerait la suppression de 135 conseillers et une réduction de 10 % en supprimerait 73.
- 15 Ces scénarios ne sont évidemment pas les seuls imaginables. On peut considérer des diminutions plus faibles ou plus fortes. L'article 8 de la NLC prévoit un minimum de 7 conseillers pour les toutes petites communes (moins de 1 000 habitants). Dans le cas d'une réduction de 30 %, les plus petits conseils communaux de la RBC compteraient encore 19 membres, soit le nombre de conseillers que la NLC prévoit pour les communes comptant entre 7 000 et 8 999 habitants. La plus petite commune bruxelloise (Koekelberg – voir tableau 2) a pourtant 16 000 habitants.
- 16 On peut aussi se demander s'il faut se tenir au principe selon lequel les conseils communaux doivent compter un nombre impair de membres. C'est le cas actuellement. Cela permet d'éviter les blocages politiques quand un conseil se compose de deux camps égaux. Dans le cas d'une diminution linéaire du nombre de conseillers, le résultat devra alors être corrigé s'il donne un nombre pair.



- 17 Une autre question concerne l'évolution de la taille des conseils communaux en fonction de la taille de la population, comme c'est prévu actuellement dans la NLC (voir ci-dessus). Le mécanisme prévoit certes un maximum de conseillers pour les communes de plus de 300 000 habitants, mais ne prévoit évidemment aucune limite supérieure pour la RBC dans son ensemble. En d'autres termes, si la population de la RBC et de ses communes continue à augmenter, le nombre total de conseillers de la région fera de même.
- 18 Une solution possible consiste à appliquer la même logique que pour la détermination du nombre de sièges de la Chambre ou des parlements wallon et flamand. Le nombre total d'élus est fixe – 150 pour la Chambre – et ce nombre est ensuite réparti entre les différentes circonscriptions électorales en fonction de leur nombre d'habitants. Si cette règle est appliquée aux conseillers communaux, la RBC pourrait fixer un nombre total de conseillers. Celui-ci serait un plafond fixe. Les évolutions de la taille de la population par commune ne conduiraient alors qu'à une adaptation de la répartition des sièges entre les communes. Dans un tel scénario, il ne serait pas opportun de répartir tout simplement le nombre total de conseillers entre les communes. Ceci serait d'ailleurs très préjudiciable aux communes les plus petites. Le mieux serait, dès lors, de développer une méthode selon laquelle un nombre de conseillers est déterminé pour l'ensemble de la RBC ; un pourcentage fixe (par exemple 50 %) de ce nombre de conseillers est distribué aux communes, chacune d'elle en recevant le même nombre, le reste étant réparti entre elles en fonction de leur nombre d'habitants. En ce qui concerne ce reste, chaque commune recevrait – comme pour la Chambre – un nombre de conseillers qui correspond au poids de sa population dans la population totale de la RBC.
- 19 On pourrait, de plus, déterminer un seuil minimum sous lequel aucune commune ne pourrait descendre.

## 2. Diminution du nombre de conseillers communaux : conséquences possibles

- 20 Dans les paragraphes suivants, nous examinons les conséquences politiques des trois scénarios (30 %, 20 %, 10 %), à partir des résultats des élections communales de 2012. Nous regardons comment les voix obtenues par chaque liste seraient traduites dans la répartition des sièges, mais aussi comment les mandats seraient répartis au sein des listes. On pourrait penser à d'autres conséquences, qu'il n'est cependant pas possible d'exposer à l'aide de simulations. Une modification du nombre de sièges disponibles peut, par exemple, influencer la façon dont les partis composent leur liste, ou décident de déposer ou non une liste avec d'autres partis via la formation d'un cartel [Verthé et Deschouwer, 2011]. Nous n'examinons ici que les effets qui peuvent être simulés et calculés, tout en sachant que l'image esquissée n'est pas complète.

### 2.1. La diversité politico-idéologique

- 21 En premier lieu, nous examinons la mesure dans laquelle une diminution du nombre de conseillers communaux influence la diversité de la représentation politique. La recherche en sciences politiques a largement démontré que la proportionnalité entre la répartition des sièges et le nombre de listes qui obtiennent au moins un siège est en lien direct avec le nombre de mandats à répartir [Cox, 1998]. Moins il y a de sièges à répartir, plus il est

difficile à une petite liste d'obtenir au moins un siège, et plus faible est la possibilité que la répartition des sièges soit vraiment proportionnelle.

- 22 C'est pourquoi nous regardons le nombre de listes qui, en 2012, dans les différentes communes, ont obtenu au moins un siège et examinons comment ce nombre évoluerait si le nombre de conseillers diminuait de 10, 20 ou 30 % (tableau 5). Cette première simulation montre immédiatement qu'aucun des trois scénarios n'aurait un impact important sur le nombre de listes qui obtiendraient des élus. Même une diminution de 30 % n'aurait qu'un effet limité. En 2012, le nombre moyen de listes présentes était 5,4. Cette moyenne descendrait à 5,0 pour une diminution de 30 % du nombre de conseillers et à 5,2 si celui-ci diminuait de 10 ou de 20 %. Si nous examinons la situation commune par commune, nous voyons que, dans 13 des 19 communes, aucun des trois scénarios ne conduirait à une diminution du nombre de listes ayant au minimum un élu.
- 23 Les scénarios entraîneraient la perte du seul siège du *Vlaams Belang* à Anderlecht, de la liste *SAMEN* (ENSEMBLE) à Auderghem, de la liste FDF à Ganshoren (uniquement dans le cas de - 30 %), de la liste NVA à Jette, des listes FDF et ISLAM à Molenbeek (uniquement dans le cas de - 30 %), et de la liste PTB-PvdA à Schaerbeek. Il s'agit donc d'un nombre limité de listes impactées, mais il faut noter que ce sont des listes qui ne se présentent pas aux élections en cartel avec d'autres listes, et aussi que les listes unilingues néerlandophones seraient particulièrement touchées (voir aussi ci-dessous).

**Tableau 5. Nombre de listes ayant au moins un siège dans les conseils communaux, en 2012 et projections**

Commune	Nombre de listes ayant au moins un siège en 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	6	5	5	5
Auderghem	5	4	4	4
Berchem Sainte-Agathe	7	7	7	7
Bruxelles	6	6	6	6
Etterbeek	5	5	5	5
Evere	5	5	5	5
Forest	5	5	5	5
Ganshoren	5	4	5	5
Ixelles	5	5	5	5
Jette	7	6	6	6
Koekelberg	3	3	3	3
Molenbeek-Saint-Jean	8	6	8	8

Saint-Gilles	4	4	4	4
Saint-Josse-Ten-Node	4	4	4	4
Schaerbeek	6	5	5	5
Uccle	5	5	5	5
Watermael-Boitsfort	5	5	5	5
Woluwé-Saint-Lambert	5	5	5	5
Woluwe-Saint-Pierre	6	6	6	6
TOTAL	5,4	5,0	5,2	5,2

- 24 En ce qui concerne l'accès au conseil communal des petites listes, on pourrait en grande partie compenser l'effet de la diminution du nombre de conseillers en ne répartissant pas les sièges selon les séries de diviseurs Imperiali, mais selon les séries de diviseurs D'Hondt. Actuellement, les premiers sont utilisés pour les élections communales, les seconds pour les élections européennes, fédérales et régionales<sup>4</sup>. Le système Imperiali est incontestablement favorable aux grandes listes. Si on passait au système D'Hondt, le nombre de listes ayant au moins un élu resterait très proche de la situation actuelle, même avec une diminution de 30 %. Nous avons pu calculer que toutes les listes qui perdraient leur élu à cause d'une baisse du nombre de conseillers, garderaient cependant cet élu grâce au changement du système D'Hondt vers Imperiali.

## 2.2. La charge de travail

- 25 Le nombre de listes qui ont été élues au conseil communal n'est pas le seul aspect à prendre en considération. Nous devons aussi vérifier que la charge de travail politique est supportable dans des plus petits conseils (et dans des plus petits collèges d'échevins). Pour les conseils communaux, nous examinons deux éléments : le nombre moyen d'élus par liste et la marge de majorité à disposition des partis qui ont décidé, en 2012, de gérer une commune ensemble.
- 26 Le premier critère – le nombre d'élus par liste – est important pour le travail qui doit être effectué dans les conseils communaux. Au cours d'une séance, des questions nombreuses et variées sont traitées. Cela suppose une certaine répartition des tâches entre les conseillers, en particulier au sein des groupes politiques du conseil. Pour les listes qui ont un petit nombre d'élus, il est difficile, voire impossible, de suivre dans les détails tous les dossiers. La qualité du contrôle de la gestion par le conseil communal serait, de cette façon, directement affectée.
- 27 Quand le nombre total de conseillers communaux diminue, le nombre moyen d'élus par liste diminue évidemment aussi (tableau 6). Ici, l'impact de la réduction du nombre de conseillers est très clair. Une baisse de 30 % conduirait à une compression significative des groupes politiques. Le nombre moyen d'élus par groupe passerait de 5,8 à 4,0. Dans certaines communes, les baisses seraient même plus fortes. A Anderlecht, Auderghem,

Schaerbeek ou Uccle, le nombre moyen d'élus par liste ne serait plus supérieur à 3. Cela résulte du fait que, souvent, de nombreuses voix se portent sur une seule grande liste et/ou du fait que les voix sont réparties sur un grand nombre de petites listes.

**Tableau 6. Le nombre moyen d'élus par liste en 2012 et projections**

Commune	Nombre moyen d'élus par liste en 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	4,3	3,0	3,4	3,8
Auderghem	2,8	2,0	2,3	2,5
Berchem Sainte-Agathe	4,9	3,4	4,0	4,4
Bruxelles	8,9	6,2	7,1	8,0
Etterbeek	6,4	4,4	5,1	5,6
Evere	6,0	4,2	4,7	5,4
Forest	6,7	4,7	5,4	6,0
Ganshoren	4,9	3,4	4,0	4,4
Ixelles	7,8	5,4	6,2	6,9
Jette	6,4	4,4	5,1	5,6
Koekelberg	4,9	3,4	4,0	4,4
Molenbeek-Saint-Jean	8,2	5,6	6,5	7,3
Saint-Gilles	6,4	4,4	5,1	5,6
Saint-Josse-Ten-Node	5,3	3,6	4,2	4,7
Schaerbeek	4,3	3,0	3,4	3,8
Uccle	3,7	2,6	3,0	3,4
Watermael-Boitsfort	4,9	3,4	4,0	4,4
Woluwé-Saint-Lambert	6,7	4,7	5,4	6,0
Woluwé-Saint-Pierre	6,0	4,2	4,7	5,4
TOTAL	5,8	4,0	4,6	5,1

- 28 Le tableau 7 offre une image des difficultés devant lesquelles se trouveraient certains groupes ; il donne, pour chaque commune, le nombre de listes ayant moins de 3 élus, dans la situation actuelle et selon les trois scénarios. Dans chacun de ceux-ci, le nombre de groupes ayant seulement un ou deux élus augmenterait. Dans le scénario de 30 %, ce

nombre passerait de 23 à 29, sachant, en outre, qu'un certain nombre de listes qui, en 2012, n'avaient qu'un seul élu perdraient aussi celui-ci et disparaîtraient du conseil communal. Il n'y a aucun doute que la baisse du nombre de conseillers communaux entraînerait, pour certains groupes politiques, de grandes difficultés à remplir leur tâche.

**Tableau 7. Nombre de listes ayant moins de 3 élus, en 2012 et projections**

Commune	Nombre de listes ayant moins de 3 élus en 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	3	2	2	2
Auderghem	3	2	2	2
Berchem Sainte-Agathe	3	4	4	3
Bruxelles	1	2	1	1
Etterbeek	0	1	1	0
Evere	0	2	1	1
Forest	0	2	1	1
Ganshoren	2	1	2	2
Ixelles	0	1	0	0
Jette	3	2	2	2
Koekelberg	0	1	1	1
Molenbeek-Saint-Jean	3	1	3	3
Saint-Gilles	1	1	1	1
Saint-Josse-Ten-Node	0	1	1	0
Schaerbeek	0	0	0	0
Uccle	0	1	1	1
Watermael-Boitsfort	1	1	1	1
Woluwe-Saint-Lambert	1	3	2	1
Woluwe-Saint-Pierre	2	1	1	2
TOTAL	23	29	27	24

- 29 Les interviews et les *focus groups*<sup>5</sup> que nous avons organisés en 2013 et en 2017 avec des mandataires locaux confirment cette crainte. Les conseillers communaux indiquent que l'une des difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat est le manque de temps. La préparation des dossiers, les déplacements, les réunions du conseil et des commissions et – pour certains aussi – l'absence d'appui logistique et technique pour l'exercice de leur contrôle démocratique en sont les causes. Ce manque de temps s'avère le plus criant pour les petits groupes, pour les groupes de l'opposition et pour les conseillers qui soit ne sont pas des politiques professionnels (et qui exercent donc une autre profession), soit sont "ultra-professionnels" et cumulent plusieurs mandats<sup>6</sup>. Une diminution du nombre de conseillers aggraverait encore, sans aucun doute, cette problématique.
- 30 Dans ce contexte, nous devons aussi noter que le recrutement de personnel politique est parfois très difficile au niveau local [Devos, Reynaert et Verlet, 2008]. Le manque du temps nécessaire pour exercer dûment un mandat a été évoqué par divers chefs de groupe comme l'un des principaux obstacles rencontrés par ceux qui veulent convaincre les gens d'être candidats aux élections. Si une diminution du nombre de conseillers peut adoucir quelque peu le problème du recrutement, une concentration du travail politique conduira certainement aussi à une plus grande professionnalisation des mandats politiques locaux, et le profil des candidats inscrits sur les listes des élections communales changera également [Delwit, 2006]. Un nombre plus élevé de conseillers peut aussi permettre d'amener un éventail plus large d'opinions, de connaissances et de secteurs dans les conseils communaux. Dans les entretiens que nous avons eus en 2018 avec 30 mandataires locaux (surtout des bourgmestres et des échevins), nous avons souvent entendu avancer l'argument de cette diversité pour plaider contre une réduction du nombre de conseillers.

## 2.3. Les majorités au niveau communal

- 31 Une autre conséquence de la diminution du nombre de mandats qu'il faut étudier est celle de la formation de majorités au niveau communal. Deux questions se posent à ce propos. La première consiste à se demander si la majorité qui a été formée en 2012 pourrait aussi être constituée après une diminution du nombre de conseillers. Et – c'est la deuxième question – faudrait-il des partis plus nombreux pour former une majorité ? Les deux éléments sont analysés dans les simulations des tableaux 8 et 9.
- 32 Dans le tableau 8, figure, pour chaque commune, le pourcentage de sièges contrôlés par la majorité formée en 2012, ainsi que le pourcentage de sièges que la majorité aurait eus après la réduction linéaire du nombre de conseillers de 10, 20 ou 30 %. En général, une baisse du nombre de conseillers entraîne un renforcement de la majorité. Les glissements ne sont cependant pas très importants. Une diminution de 30 % de la taille des conseils entraîne un renforcement de la majorité de seulement 1 pourcent. Une diminution du nombre de sièges de 10 ou de 20 % conduit aussi à un renforcement d'environ 1 pourcent. Dans certaines communes, on observe aussi une légère baisse de la taille de la coalition. Cela se passe dans les cas où les listes qui sont ensemble au pouvoir dans la commune seraient les plus touchées par la diminution de la taille du conseil. Ce serait le cas à Berchem-Sainte-Agathe, Etterbeek, Ixelles, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Node, Schaerbeek et Watermael-Boitsfort. Dans aucune des 19 communes, la majorité de 2012 ne serait perdue à cause d'une diminution du nombre de mandataires.

**Tableau 8. Pourcentage de sièges contrôlés par la majorité dans la commune, en 2012 et projections**

Commune	% de sièges de la majorité en 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	74,5	78,8	76,3	76,22
Auderghem	74,2	77,3	76,0	75,0
Berchem-Sainte-Agathe	59,3	57,9	63,6	62,5
Bruxelles	57,1	58,8	56,4	56,8
Etterbeek	80,0	79,2	82,1	77,4
Evere	60,6	60,9	61,5	60,0
Forest	64,9	65,4	66,7	63,6
Ganshoren	63,0	68,4	68,2	62,5
Ixelles	53,5	53,3	52,9	52,6
Jette	60,0	62,5	60,7	61,3
Koekelberg	59,3	63,2	63,6	62,5
Molenbeek-Saint-Jean	55,6	58,1	52,8	52,5
Saint-Gilles	71,4	70,8	67,9	71,0
Saint-Josse-Ten-Node	72,4	70,0	73,9	69,2
Schaerbeek	61,7	60,6	60,5	61,9
Uccle	70,7	72,4	72,7	73,0
Watermael-Boitsfort	55,6	52,6	59,1	54,2
Woluwe-Saint-Lambert	73,0	73,1	73,3	72,7
Woluwe-Saint-Pierre	54,5	56,5	57,7	53,3
TOTAL	64,3	65,3	65,6	64,1

33 Ce faible impact d'une diminution du nombre de mandataires sur la formation et la stabilité des majorités au niveau communal apparaît aussi dans le tableau 9. Nous y voyons, pour chaque commune, le nombre minimal de partis nécessaire pour former une majorité (pour former ce que l'on appelle une "*minimal winning coalition*"). Ce nombre n'est influencé nulle part par nos scénarios, excepté dans une seule commune, où, pour le

scénario de diminution de 30 %, la liste la plus grande (Liste du Bourgmestre) obtiendrait une majorité absolue des sièges.

**Tableau 9. Nombre de partis nécessaire pour former une coalition gagnante minimale, en 2012 et projections**

Commune	Nombre minimum de partis pour une coalition	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	2	2	2	2
Auderghem	1	1	1	1
Berchem-Sainte-Agathe	2	2	2	2
Bruxelles	2	2	2	2
Etterbeek	2	2	2	2
Evere	2	1	2	2
Forest	2	2	2	2
Ganshoren	2	2	2	2
Ixelles	2	2	2	2
Jette	2	2	2	2
Koekelberg	1	1	1	1
Molenbeek-Saint-Jean	2	2	2	2
Saint-Gilles	1	1	1	1
Saint-Josse-Ten-Node	1	1	1	1
Schaerbeek	2	2	2	2
Uccle	1	1	1	1
Watermael-Boitsfort	2	2	2	2
Woluwé-Saint-Lambert	1	1	1	1
Woluwé-Saint-Pierre	2	2	2	2
TOTAL	1,7	1,6	1,7	1,7



## 2.4. Les élus néerlandophones

- 34 Une diminution éventuelle du nombre de conseillers communaux n'influencerait pas seulement la répartition des sièges entre les listes. Elle se répercuterait aussi sur la répartition des sièges au sein des listes. Nous examinons en particulier les effets d'un abaissement du nombre de conseillers sur la proportion de candidates élues et sur les chances des candidats néerlandophones. Les projections que nous faisons s'appuient sur les résultats des élections de 2012, et non pas sur des développements ultérieurs internes aux listes et aux conseils. Nous ne dressons pas, ici non plus, une image complète et définitive de toutes les conséquences possibles d'une diminution du nombre de mandataires. Dans le contexte bruxellois, par exemple, il est très pertinent de savoir dans quelle mesure la composition des listes peut influencer le comportement des électeurs issus de l'immigration et les chances de ceux-ci d'être élus, s'ils sont candidats [Jacobs, 2010]. Encore une fois, ceci n'est pas sans lien avec la mesure dans laquelle les électeurs non-belges s'inscrivent aux élections locales [Nikolic, 2017]. Et l'identification précise de candidats issus de l'immigration est également très difficile [Jacobs, 2009]. En revanche, en ce qui concerne les nombres de femmes élues et d'élus néerlandophones, nous pouvons simuler relativement facilement les effets d'une diminution du nombre de conseillers et échevins.
- 35 Le tableau 10 permet d'évaluer l'impact d'une réduction du nombre de mandats sur le nombre absolu et sur la proportion d'élus néerlandophones dans les communes bruxelloises<sup>7</sup>. La principale leçon que nous pouvons en tirer est que la proportion d'élus néerlandophones de la RBC serait lourdement touchée par une telle diminution du nombre de mandats. Une réduction de 10 % du nombre de conseillers ferait baisser le nombre de Néerlandophones d'environ 15 % (- 9 élus sur 69, soit - 13,3 %). Une diminution de 30 % du nombre de conseillers entraînerait une baisse de 37,7 % du nombre de Néerlandophones.
- 36 Cette tendance générale cache de grandes différences entre les communes. Dans celles où la proportion d'élus néerlandophones était déjà réduite en 2012, une diminution du nombre de mandats peut avoir un effet important. Ainsi une diminution de 30 % pourrait entraîner le fait que, dans trois communes (Auderghem, Forest et Ixelles), ne siège plus aucun Néerlandophone. Celles-ci perdraient la possibilité d'ajouter un échevin néerlandophone surnuméraire pour refléter le caractère bilingue de la RBC. De plus, dans six communes, ne siègerait plus qu'un seul Néerlandophone (Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten-Node, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwé-Saint-Lambert et Woluwé-Saint-Pierre). Si cet élu n'appartient pas à la majorité, ces communes ne désigneraient pas non plus d'échevin néerlandophone.

**Tableau 10. Nombre et proportion d'élus néerlandophones, en 2012 et projections**

Commune	Nombres et proportion en 2012		- 30 %		- 20 %		- 10 %	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Anderlecht	11	23,4	7	21,2	8	21,1	8	19,1

Auderghem	1	3,2	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Berchem-Sainte-Agathe	5	18,5	3	15,8	4	18,2	5	20,8
Bruxelles	10	20,4	8	23,5	10	25,6	10	22,7
Etterbeek	3	8,6	3	12,5	3	10,7	3	9,7
Evere	3	9,1	3	13,0	3	11,5	3	10,0
Forest	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,0
Ganshoren	4	14,8	3	15,8	4	18,2	4	16,7
Ixelles	1	2,3	0	0,0	0	0,00	1	2,6
Jette	6	17,1	3	12,5	5	17,9	5	16,1
Koekelberg	5	18,5	3	15,8	4	18,2	4	16,7
Molenbeek-Saint-Jean	5	11,1	2	6,4	3	8,3	5	12,5
Saint-Gilles	3	8,6	1	4,2	2	7,1	2	6,5
Saint-Josse-Ten-Node	2	6,9	1	5,0	2	8,7	2	7,7
Schaerbeek	3	6,4	2	6,1	2	5,3	2	4,8
Uccle	2	4,9	1	3,4	1	3,0	2	5,4
Watermael-Boitsfort	2	7,4	1	5,3	1	4,6	1	4,2
Woluwé-Saint-Lambert	2	5,4	1	3,8	2	6,7	2	6,1
Woluwé-Saint-Pierre	1	3,0	1	4,3	1	3,9	1	3,3
TOTAL	69	10,1	43	9,0	55	10,0	60	9,8

- 37 Cet effet très néfaste d'une diminution du nombre de conseillers sur le nombre d'élus néerlandophones, surtout dans les communes où ceux-ci sont déjà peu nombreux, est causé par deux mécanismes. Comme on l'a vu plus haut, lors d'une diminution du nombre de mandats, les listes les plus vulnérables sont surtout celles qui, en 2012, n'avaient qu'un seul élu et, dans plusieurs communes, ce sont des listes unilingues néerlandophones (N-VA, Vlaams Belang, SAMEN). D'autre part, les Néerlandophones élus sur des listes bilingues sont souvent ceux qui obtiennent leur siège avec le nombre le plus faible de voix de préférence. Lorsque le nombre de mandats est diminué, ce sont eux qui perdent leur siège.

## 2.5. Les équilibres des genres

- 38 Les systèmes électoraux – et le nombre de sièges disponibles en fait partie – ne sont jamais neutres en ce qui concerne le genre [Kittilson et Schwindt-Bayer, 2012]. Le tableau 11 montre qu'une diminution linéaire du nombre de mandataires n'aurait cependant aucun effet négatif sur le nombre de femmes élues. Mieux même, les projections indiquent que, dans les trois scénarios, le nombre de femmes élues augmenterait légèrement dans les conseils communaux de la RBC. En 2012, il y avait 38,83 % de conseillères. Cela aurait été 41,63 % s'il y avait eu 30 % de moins de sièges à répartir. Ce pourcentage serait respectivement de 41,27 % et de 40,69 % pour une diminution de 20 % ou de 10 %. Cet effet positif est présent dans toutes les communes, sauf à Berchem-Sainte-Agathe et – pour certains scénarios – à Bruxelles-Ville, Etterbeek et Jette. Notons enfin qu'une diminution de 30 % du nombre de mandataires conduirait à un conseil communal en majorité féminin dans quatre communes (Auderghem, Ganshoren, Ixelles et Woluwé-Saint-Lambert), alors que ce n'est le cas actuellement qu'à Auderghem et à Ixelles.
- 39 Ce léger effet positif d'une diminution du nombre de mandats sur la représentation des femmes n'est pas très surprenant. En général, l'attribution des votes en tête de liste favorise uniquement – aux élections communales – les deux premiers candidats de la liste. Les autres n'obtiennent leur siège que sur la base de leurs voix de préférence. La recherche a montré que les candidats masculins recueillent, en général, plus de voix de préférence que les femmes parce que les électeurs masculins qui votent uniquement pour des hommes sont plus nombreux que les électrices qui votent uniquement pour des femmes [Marien et al., 2016]. Plus il y a de mandats à répartir, plus cet avantage des candidats masculins dû aux voix de préférence apporte d'élus. Mais si l'on diminue le nombre de mandats, le rôle des voix de préférence est moindre et le désavantage qu'il entraîne pour les candidates disparaît.

**Tableau 11. Nombre et proportion de femmes élues au conseil communal, 2012 et projections**

Commune	Elues en 2012		- 30 %		- 20 %		- 10 %	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Anderlecht	17	36,2	12	36,4	17	44,7	17	40,5
Auderghem	18	58,1	14	63,6	16	64,0	17	60,7
Berchem Sainte-Agathe	7	26,0	4	21,0	5	22,7	6	25,0
Bruxelles	18	36,7	12	35,3	14	35,9	17	38,6
Etterbeek	14	40,0	9	37,5	11	39,3	13	41,9
Evere	12	36,4	9	39,1	10	38,5	12	40,0
Forest	14	37,8	12	46,1	13	43,3	13	39,4

Ganshoren	13	48,1	10	52,6	11	50,0	13	54,2
Ixelles	24	55,8	18	60,0	19	55,9	21	55,3
Jette	14	40,0	9	37,5	12	42,9	12	38,7
Koekelberg	9	33,3	8	42,1	9	40,9	9	37,5
Molenbeek-Saint-Jean	11	24,4	8	25,8	8	22,2	10	25,0
Saint-Gilles	13	37,1	10	41,7	11	39,3	12	38,7
Saint-Josse-Ten-Node	8	27,6	6	30,0	7	30,4	7	26,9
Schaerbeek	16	34,0	12	36,4	14	36,8	16	38,1
Uccle	20	48,8	14	48,3	16	48,5	18	48,6
Watermael-Boitsfort	10	37,0	7	36,8	8	36,4	10	41,7
Woluwé-Saint-Lambert	17	45,9	15	57,7	16	53,3	16	48,5
Woluwé-Saint-Pierre	11	33,3	10	43,5	10	38,5	10	33,3
TOTAL	266	38,8	199	41,6	227	41,3	249	40,7

### 3. Des collèges de bourgmestre et échevins réduits

- 40 Pour les collèges échevinaux, nous avons testé les trois mêmes scénarios : une diminution de 10, 20 ou 30 % du nombre d'échevins. Nous n'avons pas tenu compte des échevins néerlandophones surnuméraires (voir plus haut). Ceux-ci résultent d'ailleurs d'accords au sein de la majorité. Ici aussi, nous avons appliqué les trois scénarios de manière linéaire dans chaque commune. Le tableau 12 donne le nombre d'échevins par commune pour chacun des scénarios.

**Tableau 12. Taille du collège échevinal pour chacun des trois scénarios**

Commune	2012-2018	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	9	6	7	8
Auderghem	7	5	6	6
Berchem-Sainte-Agathe	6	4	5	5
Bruxelles	9	6	7	8
Etterbeek	7	5	6	6
Evere	7	5	6	6

Forest	8	6	6	7
Ganshoren	6	4	5	5
Ixelles	8	6	6	7
Jette	7	5	6	6
Koekelberg	6	4	5	5
Molenbeek-Saint-Jean	8	6	6	7
Saint-Gilles	7	5	6	6
Saint-Jose-Ten-Node	6	4	5	5
Schaerbeek	9	6	7	8
Uccle	8	6	6	7
Watermael-Boitsfort	6	4	5	5
Woluwé-Saint-Lambert	8	6	6	7
Woluwé-Saint-Pierre	7	5	6	6
TOTAL	139	97	111	125

- 41 Le scénario le plus drastique de 30 % ferait baisser le nombre d'échevins de 42 unités (de 139 à 97) dans la RBC. En cas de réduction linéaire de 20 ou de 10 %, le nombre d'échevins diminuerait respectivement de 28 et de 14 unités. Pour une réduction de 30 %, les collèges les plus petits de la RBC comprendraient 4 échevins, soit le nombre prévu dans la NLC pour les communes comptant de 5 000 à 9 999 habitants.
- 42 La diminution du nombre d'échevins conduit aux mêmes considérations que celle du nombre de conseillers. Tous les collèges doivent-ils avoir un nombre impair d'échevins ? Faut-il un minimum d'échevins par commune ? Peut-on déterminer une limite supérieure pour l'ensemble de la RBC et répartir ensuite le nombre total d'échevins de la région entre les communes en fonction de la population de celles-ci ?
- 43 La question se pose aussi de savoir comment le travail pourra être effectué et réparti s'il y a moins d'échevins. La charge de travail actuelle de ceux-ci varie fortement d'une commune à l'autre, et aussi entre les échevins d'une même commune. Il est donc très difficile d'estimer quel serait l'impact de la diminution de leur nombre. Cependant, étant donné la fréquence du cumul de mandats locaux et de mandats régionaux, fédéraux et européens, on peut supposer qu'il y a place pour augmenter la charge de travail des mandataires.
- 44 Les débats du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>8</sup>, ainsi que des entretiens individuels (2013) et des *focus groups* (2017) ont aussi montré que les mandataires communaux eux-mêmes ne sont pas opposés à une diminution du nombre de mandats échevinaux. Les arguments utilisés pour défendre cette diminution évoquent le coût

financier et la constatation de ce que certains portefeuilles d'échevins sont trop légers pour justifier une occupation à plein temps et la rémunération correspondante. Les arguments des opposants à la diminution font référence au climat négatif que celle-ci pourrait créer, parce que la qualité du travail fourni par de nombreux échevins dans ces conditions serait mise en question<sup>9</sup>.

- 45 Comme dans le cas de la diminution du nombre de conseillers communaux, celle du nombre d'échevins aurait un net impact négatif sur le nombre de Néerlandophones dans les collèges. En 2012, seules cinq communes comptaient un échevin néerlandophone, et ceci sans faire appel au mécanisme de l'échevin surnuméraire (Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles-Ville, Etterbeek, Jette et Molenbeek-Saint-Jean). S'il y a moins d'élus néerlandophones, la probabilité diminue nettement que l'un d'eux puisse devenir échevin. Le risque existe que des Néerlandophones ne puissent plus avoir accès au collège échevinal que via le mécanisme des échevins surnuméraires, et cela dans un nombre plus faible – une dizaine – de communes que ce n'est le cas aujourd'hui. Etant donné qu'une baisse du nombre de conseillers peut avoir pour conséquence que, dans plusieurs communes, il reste peu, ou pas, d'élus néerlandophones, il y a évidemment un effet indirect sur la participation de ces derniers à la majorité et donc à la composition des collèges échevinaux.
- 46 Une réduction de la taille des collèges pourrait en outre avoir un effet fortement négatif sur les équilibres des genres. Pour les sept communes qui n'ont qu'une ou deux échevines, une diminution du nombre d'échevins pourrait jouer au désavantage de celles-ci.

## Conclusions

- 47 La Région de Bruxelles-Capitale compte, pour le moment, 685 conseillers communaux et 139 échevins (les échevins surnuméraires non compris). Ce nombre élevé résulte simplement de l'application des règles de la Nouvelle Loi communale, qui sont utilisées aussi bien en Flandre et qu'en Wallonie, pour fixer le nombre de mandataires locaux. C'est parce que les dix-neuf communes bruxelloises sont toutes relativement grandes que le nombre total de mandataires est aussi élevé. En revanche, en Flandre et en Wallonie, il y a de nombreuses petites communes, et donc un nombre de conseillers pour 1 000 habitants plus élevé qu'à Bruxelles. Ce ratio est 0,6 pour Bruxelles, 1,15 pour la Flandre et 1,45 pour la Wallonie. Quant au nombre de conseillers au kilomètre carré, il est évidemment plus grand à Bruxelles (4,8) qu'en Wallonie et en Flandre (respectivement 0,31 et 0,55)<sup>10</sup>.
- 48 Ce nombre relativement élevé de mandataires – même comparé à ceux d'autres villes ou capitales – est souvent prétexte à suggérer une diminution du nombre de postes. Le Ministre-Président Vervoort a fait comprendre, à plusieurs reprises, qu'il voulait évoluer dans ce sens. Une ordonnance du 25 janvier 2018 détermine que le nombre d'échevins ne sera pas plus élevé en 2018 qu'en 2012. Il ne s'agit donc pas d'une décision de diminution mais d'une opposition à une éventuelle augmentation du nombre d'échevins.
- 49 Dans le présent article, nous avons étudié l'impact d'une éventuelle diminution des nombres de conseillers et d'échevins. Pour ce faire, nous avons analysé trois scénarios : une diminution de 10, 20 et 30 %. Nous avons déduit de cette analyse qu'une baisse du nombre de mandataires politiques locaux ne serait pas une opération politiquement neutre. Nous constatons, en premier lieu, que l'impact serait très important sur les petits groupes au sein des conseils communaux. Ces derniers se réduiraient encore, ce qui

obligerait de répartir la charge de travail entre un nombre plus restreint de conseillers. En outre, il est clair que la réduction du nombre de conseillers toucherait particulièrement les élus néerlandophones. Leur nombre serait plus faible dans tous les scénarios et, dans certaines communes, ramené à un ou zéro. Les listes, très peu nombreuses, qui disparaîtraient des conseils communaux sont presque toutes des listes néerlandophones, en particulier, unilingues. Les Néerlandophones seraient également touchés lors de la composition des collèges échevinaux réduits. Dans les communes n'ayant qu'un seul élu néerlandophone, la probabilité est plus faible que celui-ci soit repris dans le collège, et, dans celles qui n'ont aucun élu néerlandophone, le mécanisme des échevins surnuméraires ne pourrait plus être utilisé.

- 50 Une diminution du nombre de conseillers n'aurait aucun impact sur les équilibres des genres. Mais il faut s'attendre à des effets visibles sur les collèges. Les femmes y sont déjà fortement sous-représentées – sept communes n'ont qu'une ou deux échevines – et, dans les collèges de plus petite taille, elles auraient sans doute encore plus de difficultés à conquérir une place.
- 51 Réduire le nombre total de mandataires dans la Région de Bruxelles-Capitale est, certes, juridiquement possible. L'impact politique de cette opération n'est cependant pas négligeable. Dans les débats qui ne manqueront pas d'avoir lieu encore sur le statut des communes, sur leur nombre, sur leurs liens avec le niveau régional et sur la complexité, nécessaire ou non, des institutions, la connaissance du fait qu'une intervention relativement simple telle que la diminution linéaire des nombres de conseillers et d'échevins peut avoir des conséquences importantes ouvre une perspective très intéressante.

---

## BIBLIOGRAPHIE

BÜRGER, H., 2013. La décentralisation à Vienne. In : *Faut-il fusionner les communes bruxelloise ? Les expériences d'Anvers, Vienne et Berlin*, Bruxelles : Re-Bel e-book, n° 13. Disponible à l'adresse : <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-13/Re-Bel-e-book-13-FR.pdf>

COX, G., 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge : Cambridge University Press.

DE MAESSCHALK, F., 2009. L'intérêt pour le quartier : le lieu de résidence des conseillers communaux dans la Région de Bruxelles-Capitale. In : *Brussels Studies*. 27/06/2009. N° 27. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/brussels/672>

DELWIT, P., 2006. Les mandataires communaux en Région bruxelloise : environnement changeant, nouvelles élites ? In : *Cahiers du Cevipol*. N° 2/2006. Disponible à l'adresse : <http://cevipol.ulb.ac.be/sites/default/files/Contenu/Cevipol/cahier06-2.pdf>

DESCHOUWER, K. et BUELENS, J., 1997. De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In : *Res Publica*. Vol. 39, n° 1, pp. 89-99.

DEVOS, C., REYNAEET, H. et VERLET, D., 2008. Lijstvorming op lokaal vlak: het spannende voorstel van de electorale strijd, In : BUELENS, J., RIHOUX, B. en DESCHOUWER, K., *Tussen kiezer en hoofdkwartier. De lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*. Bruxelles : VUB-Press. p. 47-72.

IBSA, 2016. Projections démographiques communales bruxelloises 2015-2025, In : *Cahiers de l'IBSA*, N° 6. Bruxelles: service public régional de Bruxelles. Disponible à l'adresse : [http://ibsa.brussels/fichiers/publications/cahiers-de-ibsa/cahiers\\_ibsa\\_n\\_6\\_octobre\\_2016](http://ibsa.brussels/fichiers/publications/cahiers-de-ibsa/cahiers_ibsa_n_6_octobre_2016)

JACOBS, D., SWYNGEDOUW, M., HANQUINET, L., VANDEZANDE, V., ANDERSSON, R., BEJA HORTA, A. P., BERGER, M., DIANI, M., GONZALEZ FERRER, A., GIUGNI, M., MORARIU, M., PILATI, K. et STATHAM, P., 2009. The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe. In : *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*. Vol. 10, n° 1, pp. 67-88.

JACOBS, D., 2010. Ethnic voting in Brussels: Voting patterns among ethnic minorities in Brussels (Belgium) during the 2006 local elections. In : *Acta Politica*. Vol. 45, n° 3, pp. 273-297.

KITTILSON, M.C. et SCHWINDT-BAYER, L., 2012. *The gendered effects of electoral institutions: Political engagement and participation*. Oxford : Oxford University Press.

MARIEN, S., WAUTERS, B. et SCHOUTEDEN, A., 2017. Voting for Women in Belgium's Flexible List System. In : *Politics & Gender*. Vol. 13, n° 2, pp. 305-335.

MARTIN, M., 2013. La taille importe. Commentaires à partir de Berlin. In : *Faut-il fusionner les communes bruxelloise ? Les expériences d'Anvers, Vienne et Berlin*, Bruxelles : Re-Bel e-book, n° 13. Disponible à l'adresse : <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-13/Re-Bel-e-book-13-FR.pdf>

NASSAUX, J. P., 2018. Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018). In : *Courrier Hebdomadaire*. N° 2374. Bruxelles : CRISP.

NIKOLIC, L., 2017. *Registration of foreign residents for municipal elections: A mixed-methods study of the 2012 municipal elections in Belgium*. Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales. Bruxelles : Université libre de Bruxelles.

PILET, J.B., FREIRE, A. et COSTA, O., 2012. Ballot structure, district magnitude and constituency-orientation of MPs in proportional representation and majority electoral systems. In : *Representation*. Vol. 48, n° 4, pp. 359-372.

ROWIES, L., 1980. Les projets de fusions de communes dans la région bruxelloise (1975-1979). In : *Courrier hebdomadaire*. N° 885. Bruxelles : CRISP.

VAESEN, J. (2008), *Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*. Thèse de doctorat en Histoire. Bruxelles: Vrije Universiteit Brussel. Disponible à l'adresse : <http://www.briobrusssel.be/assets/scripties/osmose%20dwang%20en%20tegenmacht.pdf>

VAN HAUTE, E., DESCHOUWER, K., GAUDIN, T., JANSSENS, R., KAVADIAS, D., MARES, A., PILET, J.-B., SIERENS, V. et TIBBAUT, A., 2018. *Gouvernance à Bruxelles. Premier rapport: gouvernance locale*. Bruxelles : Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale.

VERTHÉ, T. et DESCHOUWER, K., 2011. Samen naar de kiezer. De vorming van pre-electorale allianties tussen CD&V en N-VA en tussen SP.a en Groen! bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. In : *Res Publica*. Vol. 53, n° 4, pp. 407-428.

WITTE, E., ALEN, A., DUMONT, H., VANDERNOOT, P. et DE GROOF, R., 2003. *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*. Bruxelles : Larcier.



ZIBOUH, F., 2011. La représentation politique des musulmans à Bruxelles. In : *Brussels Studies*. 05/12/2011. N° 55. Disponible à l'adresse : <https://journals.openedition.org/brussels/1069>

## NOTES

1. [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1988062435&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1988062435&table_name=loi)
2. Les projections sont des extrapolations de développements existants, mais elles doivent toujours être considérées avec la prudence nécessaire, d'autant plus si elles envisagent (ou essaient d'envisager) le futur.
3. Une Ordonnance de janvier 2018 limite le nombre d'échevins de 2018 à celui de 2012.
4. La série de diviseurs D'Hondt divise les résultats, par parti, par 1, 2, 3, 4, etc et attribue ensuite les sièges dans l'ordre des quotients que ces divisions donnent. La série de diviseurs Imperiali divise par 2, 3, 4, etc. La petite différence entre les deux systèmes a des conséquences importantes. Le système D'Hondt fournit un résultat très proportionnel, avec seulement un léger avantage pour les grands partis. Le système Imperiali, au contraire, donne un résultat moins proportionnel. Dans le cas où il y a un grand parti et un certain nombre de petits partis, l'application du système Imperiali rend la conquête d'un siège supplémentaire beaucoup plus facile pour ce grand parti que pour les petits. L'application du système D'Hondt au niveau communal peut donc abaisser le seuil pour les petits partis et donc entraîner, pour ceux-ci, des conséquences moins dramatiques en cas de diminution du nombre de sièges disponibles.
5. En 2013, nous avons eu d'abord des entretiens semi-structurés avec 22 conseillers communaux. En 2017, nous y avons ajouté trois entretiens collectifs avec, chaque fois, sept ou huit conseillers. Nous les avons sélectionnés en visant la meilleure représentativité possible en termes de commune, d'ancienneté, d'âge et d'expérience de la politique.
6. Le cumul des mandats n'est pas un phénomène marginal dans la politique bruxelloise [e.g. Vaesen, 2006]. Deux tiers des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale cumulent ce mandat avec une fonction locale. Limiter le cumul entraînerait d'abord une augmentation du nombre de mandataires, qui serait immédiatement absorbée par une diminution de 10 % du nombre de mandats disponibles.
7. Nous avons identifié ceux-ci à l'aide de deux critères. D'une part, il s'agit d'élus inscrits sur des listes unilingues néerlandophones (N-VA, Vlaams Belang, SAMEN à Auderghem). D'autre part, il s'agit d'élus inscrits sur des listes bilingues (Ecolo-Groen, Liste du Bourgmestre, PS-Sp.a, CDH-CD&V, MR-VLD) qui ont fait une déclaration d'appartenance linguistique et qui ont été, plus tard, candidats sur une liste néerlandophone lors d'élections régionales, fédérales ou européennes, ou que nous retrouvons sur le site d'un parti néerlandophone. Pour certains d'entre eux, il n'a pas été facile de déterminer leur groupe linguistique. Nous avons alors recherché leur profil personnel ou utilisé les informations données par les médias.
8. Proposition d'Ordonnance visant à supprimer un poste d'échevin dans chaque commune et à intégrer le président du CPAS dans le collège, DOC., Parl. Rég.Brux.-Cap., session 2011-2012, A-257/1, 23 décembre 2011.
9. Proposition d'ordonnance visant à supprimer un poste d'échevin dans chaque commune et à intégrer le président du CPAS dans le collège, Rapport établi au nom de la Commission des Affaires intérieures, chargée des administrations locales et des compétences de l'agglomération, DOC., Parl. Rég. Brux.-Cap., session 2012-2013, A-257/2, 18 avril 2013.
10. On trouvera plus de détails et des comparaisons internationales dans van Haute, Deschouwer et al., [2018].

---

## RÉSUMÉS

Le nombre de conseillers communaux et d'échevins dans la Région de Bruxelles-Capitale est relativement élevé et augmente à chaque élection. Au cours des débats sur le fonctionnement des institutions politiques de la Région, l'idée de réduire le nombre de mandataires locaux est régulièrement mise sur la table. La présente contribution étudie les implications possibles d'une telle diminution. Trois scénarios sont envisagés : une diminution de 10 %, de 20 % et de 30 %. Pour chacun de ces scénarios, une simulation a été faite de ses effets sur le pluralisme dans les conseils communaux, sur la charge de travail des conseillers et échevins, sur la formation de coalitions, sur les équilibres de genres et sur la position des élus néerlandophones. Pour les petits groupes, pour les néerlandophones et pour l'égalité des genres, les effets seraient clairement négatifs.

Het aantal gemeenteraadsleden en schepenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is relatief hoog, en stijgt bij elke verkiezing. In de debatten over het functioneren van de politieke instellingen van het Gewest wordt regelmatig het idee geopperd om het aantal lokale mandatarissen te verminderen. Deze bijdrage onderzoekt welke de mogelijke implicaties van een dergelijke vermindering zouden zijn. Drie scenario's worden bekeken: een vermindering met 10 %, met 20 % en met 30 %. Voor elk van die scenario's wordt gesimuleerd welke de gevolgen zijn voor de ideologische diversiteit in de gemeenteraden, de werklast voor de raadsleden en schepenen, de coalitievorming, de genderevenwichten en de positie van de Nederlandstalige verkozenen. Voor kleine fracties, voor de Nederlandstaligen en voor de genderevenwichten zouden de effecten duidelijk negatief zijn.

The number of municipal councillors and aldermen in the Brussels-Capital Region is relatively high, and increases at each election. In the debates on the functioning of the political institutions of the Region the idea to reduce the number of local representatives is regularly raised. This contribution explores the possible implications of such a reduction. Three scenarios are examined: a reduction by 10 %, by 20 % and by 30 %. For each of these scenarios, the consequences for the ideological diversity in the municipal councils, the workload for the representatives and the aldermen, the formation of coalitions, the gender balances and the position of the Dutch speaking elected representatives are simulated. For the smaller fractions, the Dutch speaking representatives and the gender balances the effects are clearly negative.

## INDEX

**Mots-clés** : communes, élections, fédéralisme, institutions, personnel politique, région, système électoral

**Thèmes** : 2. statut de Bruxelles – fonctionnement institutionnel – vie politique

**Keywords** : elections, electoral system, federalism, institutions, municipalities, political staff, region

**Trefwoorden** federalisme, gemeenten, gewest, instellingen, kiesstelsel, politiek personeel, verkiezingen

## AUTEURS

### EMILIE VAN HAUTE

Emilie van Haute est professeure associée, Cheffe du Département des Sciences politiques à l'ULB (Université libre de Bruxelles) et chercheuse au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol). Ses recherches sont centrées sur la politique belge, l'adhésion aux partis, la dynamique interne des partis, la division des partis en factions (factionalisme), les élections et le comportement électoral. Elle a publié récemment « Federal reform and the quality of representation in Belgium », en collaboration avec Kris Deschouwer, dans la revue *West European Politics* en 2018. [evhaute\[at\]ulb.ac.be](mailto:evhaute[at]ulb.ac.be)

### KRIS DESCHOUWER

Kris Deschouwer est professeur et chercheur au département des Sciences politiques de la *Vrije Universiteit Brussel*. Ses travaux portent sur les partis politiques, les élections, le régionalisme et le fédéralisme, et la représentation politique. Son dernier livre s'intitule « Mind the Gap. Political Participation and Representation in Belgium », publié par ECPR Press en 2017. [kris.deschouwer\[at\]vub.be](mailto:kris.deschouwer[at]vub.be)

### THIBAUT GAUDIN

Université libre de Bruxelles

### RUDI JANSSENS

Vrije Universiteit Brussel

### DIMOKRITOS KAVADIAS

Vrije Universiteit Brussel

### ANN MARES

Vrije Universiteit Brussel

### JEAN-BENOIT PILET

Université libre de Bruxelles

### VIVIEN SIERENS

Université libre de Bruxelles

### AURÉLIE TIBBAUT

Université libre de Bruxelles