

2. Fédéralisme, institutions et vie politique

Stabilité, instabilité et retour

Pascal DELWIT et Jean-Benoit PILET

Jusqu'au milieu des années septante, la Belgique était réputée pour sa stabilité : stabilité du comportement électoral de ses citoyens, stabilité de sa Constitution qui n'avait subi que fort peu de modifications, stabilité de ses institutions et, enfin, stabilité de son fonctionnement consociatif arc-bouté sur deux grands piliers – socialiste et chrétien.

Ce modèle qui semblait inaltérable a été sérieusement bousculé. Au plan électoral, l'élection de 1965 a anticipé des changements profonds et le passage d'un bipartisme imparfait vers un multipartisme extrême¹. Le fonctionnement consociatif autour des mondes socialiste et chrétien s'est aussi progressivement grippé. Mais ce qui frappe peut-être plus les imaginations depuis une quinzaine d'années est la polarisation sur le clivage linguistique et le véritable emballement sinon la fuite en avant qui en découle dans les matières institutionnelles et constitutionnelles.

En l'espace de vingt-deux ans, la Belgique a vécu quatre réformes de l'État majeures – 1980, 1988, 1993, et 2001. Et tout laisse supposer qu'on ne restera pas longtemps là.

¹ Pascal Delwit, *Composition, décomposition et recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 2003.

Au-delà de ces réformes majeures, une véritable frénésie réformiste semble affecter tous les exécutifs belges depuis plusieurs années. Le champ constitutionnel est touché mais ce n'est que la face visible de l'iceberg. Aussi la caractérisation première du paysage et du cheminement politico-institutionnel belge à l'époque contemporaine, est sans aucun doute l'instabilité et la quête perpétuelle d'un nouvel équilibre.

Loin d'avoir fixé un socle de sécurité institutionnelle, l'érection formelle d'un État fédéral en 1993 semble avoir au contraire accéléré un processus de mise en question permanente.

Le fédéralisme belge est de *confrontation*². La chose est entendue et vécue quotidiennement par nombre d'acteurs à l'œuvre dans la société. Indéniablement, la qualification de Francis Delpérée illustre une réalité tangible, structurelle qui rend le débat et la vie politique de plus en plus difficiles.

Dans cette contribution, notre propos ne sera pas, essentiellement, de revenir sur cette confrontation. Elle visera plutôt à éclairer et questionner certains aspects ou domaines où s'exprime la houle du mouvement centrifuge quasi permanent dans notre société au points que de plus en plus nombreux sont ceux qui abandonné l'idée de vouloir suivre le(s) cour(s) des événements.

Fédéralisme et gouvernance

Un des premiers aspects à épingleur concerne les modifications à l'œuvre dans la gouvernance. Le processus décisionnel belge n'a jamais été d'une clarté limpide. Il est ancré depuis plusieurs décennies dans une logique consociative, visant à satisfaire de manière relativement proportionnelle les différents mondes sociologico-politiques de la société belge³.

² Francis Delpérée, « Le fédéralisme de confrontation », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (eds), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

³ Jean Meynaud, Jean Ladrière, François Perin (eds), *La décision en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n° 138, Paris Armand Colin, 1965.

Aujourd'hui, l'entrecroisement de deux clivages saillants – gauche/droite sur les questions économiques et linguistique – conduit à des négociations de plus en plus complexe car elles doivent aboutir à la satisfaction d'une multiplicité d'intérêts contradictoires. La longueur des négociations et leurs difficultés ne sont pas à proprement parler un phénomène neuf, nous l'avons souligné. Mais l'avènement du fédéralisme et l'approfondissement de la régionalisation-communautarisation en Belgique exacerbe ces traits.

La dernière réforme de l'État – sans modification constitutionnelle – en porte un témoignage éloquent⁴. Pour aboutir à un accord global, il a fallu réunir un nombre de conditions particulièrement élevé. En simplifiant à outrance : un accord associant les entités fédérale et fédérées (accords du Lambermont), un accord entre Bruxellois francophones et flamands sous l'œil très attentif d'autres acteurs (accords du Lombard), un accord entre les partis francophones de la majorité – parti socialiste, fédération PRL FDF MCC et Ecolo – et le principal parti francophone de l'opposition – parti social chrétien – (accord de la Saint-Boniface) et un accord entre le gouvernement fédéral et le CDH pour la signature de la Convention cadre du Conseil de l'Europe relative à la protection des minorités !

Ajoutons que cet aboutissement n'a été obtenu, pour reprendre les mots de Daniel Ducarme, que par expérimentation juridique : « Il y a une interpellation que je souhaite faire à tous ceux que cela peut concerner. Elle prend la forme d'une question : voulez-vous le maintien d'une Belgique pacifiée ? Il y a, pour cela, quatre conditions à remplir. Premièrement, il faut veiller au respect des garanties accordées aux minorités. Deuxièmement, il faut continuer à combattre l'extrême droite par tous les moyens. Troisièmement, il faut une Belgique équilibrée entre ses Communautés et ses régions, avec le maintien de Bruxelles comme région à part entière. Quatrièmement, et je sais que cela peut choquer un certain nombre de juristes, il faut admettre que l'on doit légiférer par expérimentation. C'est quelque chose que l'on fait d'ailleurs en Belgique depuis de nombreuses années. Celui qui sort de ce cadre se poserait en Ponce Pilate politique »⁵.

⁴ Pascal Delwit, Benoit Hellings, « La nouvelle réforme de l'État : processus, contenu, méthode », *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, 2002, tome 2-3-4, pp. 99-106.

⁵ *La Libre Belgique*, 9 août 2001

Cela dit, l'expérimentation était tellement *expérimentale* que la Cour d'arbitrage a dû annuler une disposition importante des accords du Lombard : l'adjonction de cinq parlementaires régionaux flamands à la Vlaamse Gemeenschap Commissie, désignée en proportion des résultats des partis à l'élection régionale flamande ⁶.

Aussi, au-delà du contenu des différents accords évoqués, il importe de mettre en évidence les multiples éléments d'incertitude qui ont jalonné ce processus : capacité à atteindre un compromis au niveau fédéral et avec les entités fédérées, puis en Région bruxelloise, puis entre partenaires francophones, ... ; aptitude à finalement décrocher une majorité parlementaire des deux tiers à la Chambre des représentants et au Sénat avec chaque fois une majorité dans chaque groupe linguistique ; acceptation de l'échafaudage présenté en amont sous la forme d'avis par le Conseil d'État et en aval sous la forme de décisions par la Cour d'arbitrage. Tout cela avant même d'éprouver la faisabilité et la validité des choix opérés.

Un autre exemple du caractère conflictuel du fédéralisme belge est l'évolution des accords de coopération. Ces arrangements entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions sont précisément nés d'une volonté d'entrer dans une logique plus coopérative. Ils s'inscrivent dans ce que Marc Uyttendaele nomme « les relations constructives entre les partenaires de l'État fédéral » ⁷. Au cours de la dernière décennie, l'essence des accords de coopération a pourtant été modifiée pour en faire de nouveaux stratagèmes politiques, de nouveaux outils du conflit communautaire en Belgique.

⁶ « L'attribution de sièges supplémentaires sur la base des chiffres électoraux obtenus pour l'élection du Conseil flamand vise à « assurer le bon fonctionnement des composantes communautaires des institutions bruxelloises et (à) éviter le blocage de celles-ci » (Doc. Parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/4, p. 17).

Ces objectifs ne sont pas suffisants pour justifier le mode de désignation de cinq membres supplémentaires, prévus par l'article 38, qui ne présente aucun lien avec la volonté exprimée par les électeurs bruxellois. Cette dérogation revient à soumettre ceux-ci à un traitement différent qui, faute de justification admissible, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. L'article 38 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés doit être annulé ».

Cour d'arbitrage, *Arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003*, pp. 77-78.

⁷ Marc Uyttendaele, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

Pour rappel, les accords de coopération furent instaurés en 1988 en complément de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980. Leur principe est d'associer les diverses composantes de l'État fédéral dans la gestion de certaines matières comme la gestion des cours d'eau, les réseaux de transports, etc.

Comme le dit très justement Tanguy de Wilde d'Estmael, on aurait pu espérer qu'à l'instar des autres États fédéraux, la Belgique voit naître spontanément ce type de collaboration. Néanmoins, dans un pays où le fédéralisme est avant tout un processus de distanciation, il a fallu recourir à un dispositif de droit positif en la matière⁸.

Dès la fin des années quatre-vingt, fleurit toute une série d'accords de coopération en Belgique. Les trois Régions, les trois Communautés et l'État fédéral ont progressivement mis sur pied des conférences interministérielles, qui ont conduit à diverses conventions de collaboration.

Originellement, les accords de coopération répondaient donc à la nécessité naturelle de lier autonomisation et collaboration. Avant tout pour des considérations d'ordre pratique, ces deux termes ne peuvent dans tout État fédéral qu'être corollaires. État fédéral et entités fédérées opéraient en quelque sorte en bons pères de famille.

Toutefois, le rôle des accords de coopération a changé au fil des ans. De la gestion matérielle, on est petit à petit passé à l'instrumentalisation politique de ces dispositions *a priori* techniques. Progressivement, les accords de coopération sont devenus des instruments stratégiques ayant leur place dans les marathons de négociations institutionnelles. Dès 1993, les responsables politiques leur firent jouer ce rôle. L'effectivité de la scission de la Province du Brabant fut par exemple conditionnée par les francophones à la signature d'un accord de coopération. Dans l'esprit des responsables politiques, l'accord de coopération est devenu une nouvelle arme.

Dans tous les cas de figure, les deux camps pouvaient y trouver leur compte. Pour les uns, les accords de coopération tracent la voie

⁸ Tanguy de Wilde d'Estmael, « Les accords de coopération comme mécanisme de prévention et de solution des conflits. Présentation de la nouveauté institutionnelle », in André Alen (et al.), *Les conflits d'intérêt. Quelle solution pour la Belgique de demain ?*, Namur, La Charte, 1990, pp.90-122.

de la régionalisation d'une nouvelle prérogative et ouvre la boîte de Pandore. À l'inverse, les opposants aux transferts de compétence voit dans l'accord de coopération la solution du moindre mal puisque continuant à associer toutes les parties. Les accords de coopération ont aussi été utilisés pour reporter *sine die* une décision délicate. Enfin, d'aucuns considèrent que les accords de collaboration ont, sur la régionalisation, l'avantage d'éventuellement permettre une refédéralisation plus aisée de la compétence. On évite la lourdeur et la charge symbolique d'une révision constitutionnelle.

On le voit clairement, dans le fédéralisme en constante évolution que connaît la Belgique, les accords de coopération sont vite passés du simple outil de gestion raisonnée au stratagème politique. Certains jugent même nécessaire de tirer la sonnette d'alarme du confédéralisme. De ce point de vue, les accords de coopération poseraient les bases d'une gestion commune par les régions des quelques compétences qui ne peuvent être entièrement régionalisées. On pencherait alors vers une gestion de type confédéral.

Il est en tout les cas révélateur de constater que même dans des domaines techniques, le fédéralisme belge semble exceller à trouver la voie de la gestion conflictuelle.

Le mouvement sans fin des remodelages institutionnels. L'exemple du Sénat

Dans le champ institutionnel, un des éléments fondamentaux de la réforme de l'État de 1993 a été la refonte du Sénat. La plupart des acteurs et des analystes en conviennent aujourd'hui, la mue de la chambre haute s'est révélée être un échec.

Jusqu'en 1993, le bicaméralisme belge était égalitaire dans les prérogatives affectées à la Chambre et au Sénat. Mais leur composition n'était déjà pas la même. Deux cent douze députés étaient élus directement pour cent et six sénateurs. À ceux-ci s'ajoutaient cinquante-deux sénateurs provinciaux et vingt-six sénateurs cooptés⁹.

⁹ Véronique Laureys, Mark Van den Wijngaert, Luc François, Emmanuel Gerard, Jean-Pierre Nandrin, Jean Stengers (eds), *L'histoire du Sénat en Belgique de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999.

La réforme intervenue en 1993 a modifié tout à la fois les compétences et la composition de l'assemblée sénatoriale. L'objectif était de redéfinir le Sénat dans un contexte fédéral.

Dans une large mesure, la nouvelle composition s'est révélée hybride. En effet, quarante sénateurs sont élus directement (vingt-cinq dans le collège néerlandophone et quinze dans le collège francophone). À ces quarante sénateurs, s'ajoutent vingt et un sénateurs de Communautés (dix en provenance de la Communauté flamande, dix en provenance de la Communauté française et un de la Communauté germanophone), et dix sénateurs cooptés (six désignés par les sénateurs néerlandophones et quatre par les sénateurs francophones).

L'essence de cette nouvelle composition était une redéfinition du rôle de la Haute assemblée. Elle était censé conduire à la mise en place d'une chambre favorisant le dialogue de Communauté à Communauté et apte à défendre les intérêts des entités fédérées. En vérité, il n'en a rien été. Dans une très large mesure, le Sénat, surtout dans le chef de ses quarante élus directs et de ses dix sénateurs cooptés, s'est toujours vécu et pensé comme une Chambre fédérale-nationale.

La seule modification notable du rôle du Sénat dans le bicaméralisme déséquilibré instauré en 1993 est sa nouvelle posture de chambre de réflexion dans les matières éthiques. En réduisant les compétences du Sénat, la Haute assemblée a pu consacrer plus de temps à l'étude de certains dossiers. Cela s'est par exemple traduit par un travail de qualité des sénateurs à propos de la dépénalisation de l'euthanasie. En théorie, le principe de cooptation des sénateurs qui date de 1921 se fonde d'ailleurs sur ce principe de chambre des sages¹⁰. En pratique, toutefois, les cooptations demeurent le plus souvent présidées par des logiques politiques.

Au-delà du nouveau rôle supposé du Sénat, la réforme de l'État de 1993 a également transformé sa composition. Le mode de scrutin mis en place pour l'élection des quarante sénateurs directs a eu plusieurs effets pervers. En établissant deux collèges – un francophone et un néerlandophone –, on a construit de fait une situation où les ténors

¹⁰ Jean Stengers, « Les caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831 », *La réforme du Sénat. Actes du colloque du 6 octobre 1989*, Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp.12-43.

de la vie politique fédérale se sont retrouvés candidats au Sénat afin de tester et de profiter de leur popularité (supposée) auprès de l'électorat le plus important possible. Les principaux leaders de la majorité et de l'opposition se sont ainsi retrouvés au Sénat au moment même où la Chambre des représentants devenait prééminente. Paradoxe qu'épinglait en 1998, le président du CVP, Marc Van Peel : « Néanmoins, si l'on aborde la problématique des changements possibles, l'organisation de l'élection des sénateurs devrait être modifiée. Avec deux grandes circonscriptions, nous avons pu relever un effet pervers. Les principales personnalités des partis – présidents, ministres ou Premier ministre – s'y présentent dans une optique quasi plébiscitaire. Mais compte tenu des prérogatives comparées du Sénat et de la Chambre, c'est absurde. Il n'est pas normal, par exemple, que Guy Verhofstadt présente son principal discours d'opposition à la chambre de commerce de Courtrai parce qu'il n'est pas présent à la Chambre, centre de la vie politique. C'est malsain »¹¹.

Durant la précédente législature, le législateur a voulu répondre à cette situation en introduisant la possibilité d'une double candidature, à la Chambre et au Sénat (voir *infra*). Bien qu'appliquée au scrutin du 18 mai, la Cour d'arbitrage est aussi intervenue au lendemain des élections en considérant cette loi anticonstitutionnelle. Le législateur est sommé de revoir sa copie avant le prochain scrutin fédéral.

Plus fondamentalement, une réflexion sur la place et les fonctions du Sénat dans le fédéralisme belge a été lancée. Elle a été officiellement initiée par le discours devant les Chambre du Premier ministre Guy Verhofstadt en octobre 2001. En l'espèce, le Premier ministre frappait les imaginations puisqu'il en appelait ni plus ni moins qu'à la suppression du Sénat.

En vérité, il ne confirmait qu'une intention annoncée dans sa rentrée politique de la même année : « Pourquoi ne pas fusionner les deux chambres en une seule assemblée ? Les sénateurs me disent que ça ne va pas, qu'à 71, il ne sont pas assez nombreux pour faire tout le travail : changer la constitution, réformer la justice, examiner les textes évoqués, etc. Je crois qu'ils ont raison »¹².

¹¹ Marc Van Peel, in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (eds), *Les présidents de partis répondent. Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 50.

¹² *La Dernière heure*, 27 août 2001.

Le Premier ministre ne s'est pas lancé seul. Le Vice-Premier ministre Louis Michel lui emboîtait immédiatement le pas. Appelé à commenter une fusion éventuelle de la Chambre et du Sénat, le ministre des Affaires étrangères la voyait « frappée du coin du bon sens »¹³. Ce propos convergent a cependant rencontré une opposition nette. Politiquement, elle a été menée par le Président du Sénat Armand De Decker, qui voyait dans cette proposition une mise « en question (du) fédéralisme belge »¹⁴. Au plan extérieur, elle s'est surtout exprimée par l'entremise du constitutionnaliste de l'UCL Francis Delpérée, au verbe acerbe envers le Premier ministre : « Je trouve cela très préoccupant : le personnage politique le plus important du Royaume tire à vue, pour ne pas dire au bazooka, contre une des institutions majeures de la Belgique fédérale. C'est du bowling institutionnel : on lance la boule et on s'apprête à renverser des quilles. La pratique me paraît dangereuse. (...) Guy Verhofstadt fait du shopping et ne cherche pas à savoir ce qui se passe dans les faits »¹⁵.

En définitive, le projet de fusion de la Chambre et du Sénat a été abandonné (à tout le moins officiellement). En la matière, les six partis du gouvernement arc-en-ciel ont négocié un compromis du renouveau politique, présenté au printemps 2002.

Celui-ci prévoit le maintien d'une assemblée sénatoriale mais dans une configuration différente de celle actuellement à l'œuvre. L'optique est d'en faire une vraie chambre des entités fédérées, composée sur une base paritaire. La prudence doit pourtant rester de mise tant il est vrai que l'accord intervenu associait des partenaires gouvernementaux qui ne déjà plus tous les mêmes et que, comme le rappelait Alain Eraly¹⁶, les accords engageant une prochaine législature n'ont qu'une valeur relative, pour le dire de façon euphémistique.

Si ce projet aboutissait néanmoins, cela nous conduirait à trois fonctionnements, à trois jeux de compétences et à trois compositions différentes d'une assemblée parlementaire en l'espace de quinze ans, fait exceptionnel dans une démocratie consolidée.

¹³ *Le Soir*, 30 août 2001.

¹⁴ *La Libre Belgique*, 9 octobre 2001.

¹⁵ *La Libre Belgique*, 11 octobre 2001.

¹⁶ Alain Eraly, *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor, 2002.

Les multiples variations du droit électoral

En matière de changements voire de fuites en avant, l'évolution des législations électorales est emblématique.

De 1999 à nos jours, le Parlement a énormément légiféré dans le domaine du droit électoral. Cet activisme législatif sur ces problématiques est à noter car il tranche sérieusement par rapport aux faibles modifications intervenues dans le droit électoral belge depuis l'instauration du mode de scrutin de type proportionnel en 1899¹⁷. Par ailleurs, en régionalisant la loi communale et provinciale¹⁸, le législateur a octroyé la possibilité aux régions de modifier le mode de scrutin à l'œuvre aux élections communales et, éventuellement, de réformer le mode de désignation du bourgmestre.

Évalué à l'aune des dernières années, le désir de modifier le droit électoral n'est pas neuf. Il en avait beaucoup été question dans la précédente législature. Deux problématiques avaient alors été fortement débattues : la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête et l'établissement d'un mode de scrutin de type majoritaire. Certains responsables politiques avaient aussi évoqué la suppression de l'obligation de vote.

LES TRANSFORMATIONS DE L'EFFET DEVOLUTIF DE LA CASE DE TETE

Dans les années nonante, l'effet dévolutif de la case de tête avait été mis en cause par les libéraux du nord et du sud du pays. Ces derniers estimaient trop important le poids des partis politiques dans la composition des assemblées, dès lors qu'ils sont gestionnaires de la confection des listes électorales. Entre 1945 et 1991, seuls 23 députés sur 3.382 furent élus en dehors de l'ordre de présentation¹⁹. Ce chiffre

¹⁷ Voir Jean Stengers, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899 », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 129-144.

¹⁸ Voir Pascal Delwit, Benoit Hellings, « Les accords du Lambermont-Saint-Polycarpe », *L'Année sociale. 2001, 2002*, pp. 43-58.

¹⁹ Wilfried Dewachter, « Élections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique 1919-2002 », in Eliane Gubin, Jean-Pierre Nandrin, Emmanuel Gerard et Els Witte (eds), *Histoire de la Chambre des représentants en Belgique*, Bruxelles, Chambre des Représentants, 2003, p. 74.

doit être relativisé car il est bien évident que les partis placent aux positions de tête les candidats les plus populaires. Néanmoins, la dévotion des votes des listes concourt indéniablement à cette stabilité de l'ordre de présentation des listes. Par ailleurs, d'aucuns considéraient que la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête allait contribuer à la féminisation des assemblées. Jusqu'au 13 juin 1999, les libéraux étaient dans l'opposition et insistaient régulièrement sur l'importance de cette réforme.

Plusieurs propositions de lois avaient été initiées à cet effet durant la législature 1995-1999. En mars 1997, Guy Verhofstadt et Hugo Coveliers, tous deux membres du parti libéral flamand (VLD), de même que Bert Anciaux et Jan Loones de la Volksunie avaient déposé deux propositions de loi introduisant cette réforme pour les élections communales et provinciales, d'une part, pour les élections des Parlements wallon et flamand, d'autre part. Quelques semaines plus tard, Louis Michel et Didier Reynders, membres du parti libéral francophone (PRL) faisaient de même pour les élections législatives et provinciales²⁰. Tout en reconnaissant certains inconvénients à la proposition, les sociaux chrétiens rejoignaient cette position²¹.

Pour leur part, les formations socialistes et vertes avaient une position plus nuancée à ce sujet, craignant une individualisation des campagnes et une *starisation* de la vie politique²². Ces propositions ont eu un prolongement, dans la négociation l'accord de gouvernement en juin-juillet 1999. Et dans un entretien, en janvier 2000, Guy Verhofstadt espérait un aboutissement *radical* en la matière, évoquant une suppression pure et simple : « Et je ne parle pas de la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Cela figure dans la déclaration gouvernementale »²³.

²⁰ Marjorie Gassner, Christophe Magdalijs, « Propositions de réforme du système électoral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1604, 1998, p. 32.

²¹ Joëlle Milquet, « Intervention », in *Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral. Actes du Colloque des 22 et 23 septembre 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 621.

²² Pascal Delwit, « Vers un changement de mode de scrutin en Belgique ? », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), *Le mode de scrutin... op. cit.*, pp. 161-186.

²³ *La Libre Belgique*, 10 janvier 2000.

Finalement, un compromis s'est noué sur une pondération de moitié de l'effet d'évolutif de la case de tête. En d'autres termes, dans la répartition des sièges à l'intérieur d'une liste, le pot commun des voix case de tête est diminué de moitié, ce qui renforce, toutes choses égales par ailleurs, l'importance de la voix de préférence. Aussi, la place sur la liste, en particulier quand la magnitude est élevée (c'est-à-dire quand le nombre de sièges à distribuer est élevé), est plus relative qu'auparavant. Pendant la législature 1999-2003, ce principe de pondération a été adopté pour tous les scrutins à l'œuvre en Belgique.

L'impact de cette décision a été de suite sensible. En 1999, seuls un député et trois sénateurs²⁴ avaient été élus en dehors de l'ordre de présentation. En 2003, dix-huit députés et sept sénateurs, soit 13,2% des élus²⁵, ont été élus aux dépens d'un(e) ou plusieurs candidat(e)s mieux placés qu'eux²⁶. L'effet de la pondération de moitié de l'effet dévolutif de la case de tête est incontestable.

Mais, il a été renforcé par l'action de deux autres variables. En premier lieu, la provincialisation des circonscriptions a augmenté le nombre de sièges à distribuer (la magnitude). Par conséquent, les voix du pot commun ont le plus souvent été épuisées alors qu'il restait encore des sièges à attribuer au sein de la liste. Par ailleurs, on constate une baisse croissante de la part des électeurs qui exprime un vote de liste. En mai 2003, ils ne représentaient plus que 33,5% à la Chambre et 32% au Sénat²⁷. Très logiquement, plus le nombre de votes de liste baisse, moins nombreux sont les élus à en bénéficier.

²⁴ On considère comme élu en dehors de l'ordre de présentation, tous les élus ayant obtenu un score qui leur a permis de dépasser un candidat mieux placé qu'eux ; et ce, même si le candidat qui a été doublé est finalement élu lui aussi.

²⁵ Lors des élections renouvelant les assemblées fédérales, 190 mandats (150 députés + 40 sénateurs) sont attribués par élection directe.

²⁶ Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, « Le scrutin du 18 mai 2003 à l'aune de la nouvelle contrainte institutionnelle », in *L'année sociale. 2003*, Bruxelles, Institut de sociologie de l'ULB, 2004.

²⁷ Bram Wauters, « Het gebruik van voorkeurstemmen bij de federale parlementsverkiezingen van 18 mei 2003 », *Res Publica*, 2003/2-3, pp. 401-428, p. 403.

LES CHANGEMENTS DU SYSTÈME ÉLECTORAL

L'idée de modifier le système électoral n'était pas neuve mais elle a fortement été mise à l'agenda politique dans les années nonante. Fin 1994, feu Jean Gol, alors président du parti réformateur libéral, introduisait une demande de révision de l'article 62 de la Constitution²⁸ dans le but d'instaurer un système de scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives²⁹. La volonté des libéraux de démembrer la proportionnelle ne s'est pas démentie jusqu'en 1999. En 1996, Louis Michel et Herman De Croo, respectivement présidents des libéraux francophones et flamands, signaient de concert une contribution dans laquelle ils spécifiaient : « Autre réforme fondamentale, celle du système électoral proportionnel dans lequel le gouvernement est toujours composé d'une coalition de partis avec les transactions, concessions et amalgames que cela sous-tend. Le système majoritaire dans lequel le parti ayant mérité la confiance de l'électeur gère le pays, permet au contraire de mener une politique décidée, volontariste dont le succès ou l'échec sera sanctionné, en pleine connaissance de cause, par l'électeur »³⁰.

Outre les dimensions propres aux opportunités politiques du moment, l'objectif principal était de tendre à une recomposition du paysage politique autour d'une dualité gauche-droite. Dans ce dessein, les libéraux espéraient voir imploser les sociaux chrétiens, tenaillés entre une aile gauche et droite. Dans son programme pour les élections législatives du 13 juin 1999, la fédération PRL FDF MCC fixait une position favorable au principe d'un scrutin mixte alliant une part, non déterminée, de sièges dévolus à la proportionnelle et une part de sièges distribués au scrutin uninominal à deux tours³¹.

²⁸ L'article 62 stipule : « La constitution des collèges électoraux est réglée par la loi. Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi ».

²⁹ *Le Soir*, 5-6 novembre 1994.

³⁰ Herman De Croo, Louis Michel, « L'État et la liberté : introduction à l'histoire du libéralisme en Belgique », in *Les libéraux de 1846 à 1996*, Bruxelles, Centre Paul Hymans, 1996, p. 14.

³¹ *Unir pour réussir. Le changement PRL FDF MCC. Le programme de la fédération PRL-FDF-MCC*, 1999, p. 125.

Cette idée d'une recombinaison autour d'une bipolarisation était aussi celle du président des libéraux flamands, Guy Verhofstadt. Il préconisait un mode de scrutin majoritaire pour départager la gauche de la droite, exemple de la France à l'appui : « En France, la logique du scrutin uninominal à deux tours est identique (à celle de la Grande-Bretagne). Lors de l'élection législative du printemps 1997, l'alternative était somme toute relativement simple : était-on pour ou contre Alain Juppé, pour ou contre Lionel Jospin ? L'électorat a tranché et le gouvernement de centre-droite s'est éclipsé au profit d'un exécutif de la gauche plurielle »³².

Dans les rangs socialistes, certains songeaient également à une modification du mode de scrutin ; singulièrement Philippe Busquin : « Le système électoral belge n'est pas toujours profitable à ce genre de démarche (L'Olivier). Mais l'avenir est à une synthèse des forces de progrès socialistes, des écologistes « ouverts », des démocrates chrétiens et des libéraux progressistes. Le voilà, notre modèle »³³. Il s'agissait donc de clarifier les options dans une optique de bipolarisation : « Oui, si on veut clarifier la politique, un système majoritaire serait souhaitable. On quitterait le système des compromis où le PSC excelle depuis quarante ans pour rester au pouvoir »³⁴.

Ces propositions favorables à un mode de scrutin majoritaire ou mixte-majoritaire ont été largement oubliées dans la législature du gouvernement arc-en-ciel. Dans les rangs écologistes, il y avait un refus catégorique d'une évolution vers un système majoritaire. Aux yeux des dirigeants d'Ecolo et d'Agalev, une telle transformation rayerait les verts de la scène parlementaire. Parmi les sociaux chrétiens, le rejet du mode de scrutin majoritaire était tout aussi clair³⁵. En vérité, les six formations du précédent exécutif fédéral ont légiféré dans une toute autre optique. La dimension *proportionnelle* du mode de scrutin n'a pas du tout été mise en cause. Mais le Parlement a été très actif, entre 1999 et 2003, dans la modification du droit électoral. De manière schématique, il a modifié la règle électorale sous cinq angles principaux :

³² *Ibid.*, p. 69.

³³ *Le Soir*, 15 décembre 1997.

³⁴ *Le Matin*, 27 avril 1998.

³⁵ Voir le chapitre « Efficiente politieke cultuur » du programme du CVP pour les élections législatives du 13 juin 1999 : CVP, *Kansen voor Kwaliteit. Op alle vlakken*, 1999.

- la *provincialisation* des circonscriptions,
- l'introduction d'un seuil de 5% à l'échelle desdites circonscriptions,
- la réintroduction des suppléants,
- l'autorisation des doubles candidatures,
- la place des femmes sur les listes.

La provincialisation des circonscriptions électorales

Jusqu'en 2002, les circonscriptions pouvaient être soit des arrondissement provinciaux (Liège, Verviers, Huy-Waremme, Mons-Soignies, Charleroi-Thuin, Hainaut occidental, Gand-Eeklo, Alost-Audenarde, Saint-Nicolas-Termonde, Anvers, Malines-Turnhout, Bruges, Courtrai-Roulers-Tielt, Furnes-Dixmude-Ypres-Ostende) ou des provinces (Limbourg, Luxembourg, Namur, Brabant wallon, Brabant flamand³⁶). L'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde fait office de cas très particulier.

Le législateur a *provincialisé* toutes les circonscriptions. Il n'y a donc plus d'arrondissements provinciaux mais dix circonscriptions provinciales : Brabant wallon, Hainaut, Namur, Luxembourg, Liège, Limbourg, Flandre orientale, Flandre occidentale, Anvers et Brabant flamand (moins les cantons de Hal-Vilvorde).

Pour l'ancienne province du Brabant, toutefois, les choses se déclinaient de manière particulièrement complexe. On y recense formellement trois circonscriptions : Brabant wallon, Brabant flamand moins les cantons de Hal-Vilvorde, et Bruxelles-Hal-Vilvorde. Un compromis est intervenu là aussi. Les *frontières* des circonscriptions n'étaient pas été affectées. Formellement, les trois circonscriptions restaient donc en l'état. Mais plusieurs modifications étaient avancées.

1. En ce qui concerne l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, les listes devenaient désormais unilingues. Il n'y avait plus la possibilité de déposer des listes bilingues³⁷. Avant de voter pour un parti donné, les électeurs de cet arrondissement auraient à se

³⁶ Sans toutefois les cantons de Hal-Vilvorde.

³⁷ Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant le code électoral. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc. 50 2035/001, 2002, p. 5.

déterminer linguistiquement : soit choisir des listes francophones, soit opter pour des listes néerlandophones.

2. Pour le dépouillement, une affectation préalable des sièges entre listes francophones et néerlandophones devait intervenir : « Avant de procéder à la dévolution des sièges dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde répartit ceux-ci entre les listes de candidats d'expression française et les listes de candidats d'expression néerlandaise de la manière indiquée à l'alinéa suivant.

Le Bureau établit un diviseur électoral en divisant le total général des bulletins valables par le nombre de sièges à conférer dans la circonscription. Il divise par ce diviseur les totaux des chiffres électoraux obtenus respectivement par les listes de candidats d'expression française et par les listes de candidats d'expression néerlandaise. Il fixe ainsi, pour chaque groupe de listes, son quotient électoral, dont les unités indiquent le nombre de sièges acquis ; le siège restant éventuellement à conférer est attribué au groupe de listes dont le quotient a la fraction la plus élevée. En cas d'égalité de fraction, le siège restant est conféré au groupe de listes dont le chiffre électoral est le plus élevé »³⁸.

3. Les électeurs qui optaient pour un parti flamand voteraient pour une liste unique Brabant flamand-Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Aussi, tout en votant dans deux circonscriptions différentes, les citoyens flamands de Bruxelles-Hal-Vilvorde et du Brabant flamand voteraient pour les mêmes candidats.
4. Par ailleurs, le mécanisme d'apparementement était maintenu, pour les listes francophones, entre l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et le Brabant wallon.

Cet accord est un exemple de l'hyper tuyauterie institutionnelle du fédéralisme belge. Mais il est surtout un exemple de fragilité juridique et des libertés prises avec le prescrit constitutionnel. En l'espèce, la législation a été suspendue³⁹ puis cassée par la Cour d'arbitrage⁴⁰.

³⁸ Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant le code électoral. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc. 50 2035/001, 2002, p. 8.

³⁹ Au motif du caractère sérieux des moyens : « Du fait que le nombre de candidats élus dans les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain ne dépend pas des chiffres de population respectifs de ces circonscriptions électorales, les électeurs et les candidats de deux des circonscriptions électorales du Royaume se voient privés, de manière discriminatoire, de la garantie offerte par l'article 63 de la Constitution.

Cela a obligé les partis à revoir leurs listes dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde et dans le Brabant flamand. Plus fondamentalement, le problème est cette fois posé avec une épée de Damoclès puisque la Cour d'arbitrage a enjoint une modification de la législation avec les prochaines élections fédérales. Or, les positions en présence sont antinomiques entre les points de vue francophone et néerlandophone. La Cour précise cependant qu'une « nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province »⁴¹.

Pour une part, la provincialisation des circonscriptions a clarifié les choses en mettant fin aux incertitudes liées à l'apparement provincial. La deuxième dévolution des sièges par apparement provincial était tout à fois incompréhensible pour la grande majorité des citoyens et des responsables politiques, et introduisait des incertitudes fortes parmi le personnel parlementaire.

Par ailleurs, en élargissant les circonscriptions, on facilite l'entrée de minorités en politique (les jeunes, les femmes et, éventuellement, des Belges d'origine étrangère). Plus la circonscription est grande, plus un parti a la possibilité de placer correctement des nouveaux venus. Mais ce n'est pas ce qui a motivé la réforme.

Le premier élément à l'origine du changement était l'espoir qu'entretenaient libéraux et socialistes flamands de *casser* la forte implantation du CD&V dans les communes. L'idée du SP.A et du VLD était que le poids des bourgmestres démocrates chrétiens serait dilué dans les circonscriptions provinciales. Cela d'autant plus, et c'est le deuxième élément, qu'à la tête des listes provinciales devaient se

Dans ce cadre restreint de l'examen auquel la Cour peut procéder dans le traitement d'une demande de suspension, les moyens qui sont pris de la violation des articles 10 et 11 combinés avec l'article 63 de la Constitution doivent être considérés comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage »

Cour d'arbitrage, *Arrêt n° 30/2003 du 26 février 2003*, p. 32.

40

Cour d'arbitrage, *Arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003*, pp. 31-32.

41

Cour d'arbitrage, *Arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003*, p. 33.

retrouver des *locomotives* électorales. Cette réforme a été négociée par et pour des poids lourds de la vie politique, dont chaque parti attendait et espérait un *plus* politique. Dans les faits, l'observation a largement été corroborée au scrutin du 18 mai 2003 ⁴².

Cela dit, la philosophie du mode de scrutin ne variait pas. Nous avons toujours bien affaire à un système électoral proportionnel. À l'initiative de Guy Verhofstadt I, le gouvernement a cependant introduit une nouvelle mesure visant à éviter une trop grande fragmentation politique : l'établissement d'un seuil à 5% dans les circonscriptions.

L'établissement d'un seuil

Pour pouvoir accéder à la distribution des sièges dans la circonscription, les partis doivent désormais décrocher 5% des voix valablement exprimées dans la circonscription concernée. Le seuil de 5% s'applique aussi pour chacun des collèges, francophone et flamand, au Sénat.

Cette mesure n'a eu qu'un impact relatif au scrutin du 18 mai 2003, mais elle a quand même eu pour effet de priver Agalev, devenu entre-temps Groen ! d'une représentation à la Chambre, alors même que cette formation avait votée la mesure ! Deux mandats de députés (Anvers et Flandre Orientale) et un de sénateur ont été perdus par les verts flamands. Cela profita au VLD (les deux députés) et au CD&V (le sénateur). Par ailleurs, la NV.A a aussi été privée d'un siège de député dans la province d'Anvers et d'une place au Sénat par cette disposition. Le bénéfice en revient au VLD (au Sénat) et au Vlaams Blok (Anvers) ⁴³.

La réintroduction des suppléants

La problématique des suppléants est sans doute emblématique de l'instabilité législative et institutionnelle belge.

En effet, les méandres de la problématique des suppléants dans le droit électoral belge depuis plusieurs années sont pour le moins curieux. En 2000, le principe des suppléants a été abrogé en même temps qu'était pondéré de moitié l'effet dévolutif de la case de tête.

⁴² Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, *ibid.*

⁴³ *Ibid.*

Ce dernier aspect était peut-être plus important que la réforme sur la dévolution des sièges. Deux ans plus tard, avant même que la nouvelle législation ait eu à s'exprimer (!), cette législation a été abrogée et les suppléants ont été réintroduits parallèlement au processus de *provincialisation* des circonscriptions électorales ! Cette réintroduction avait notamment pour origine la révolte des candidats et fédérations de partis des entités rurales, inquiets d'être éventuellement écrasés par les responsables des entités urbaines. La suppléance redevenait une soupape et une garantie pour certains cadres, anxieux quant à leur avenir politique.

Aussi, paradoxalement, la place pour les suppléances a parfois été plus chaude dans la confection des listes électorales en 2003 que celle pour une candidature effective. Il faut dire que nombreux étaient ceux appelés à siéger, ce que confirmera d'ailleurs l'après scrutin 2003. En effet, suite à l'introduction de la double candidature et au découplage des élections fédérale et régionales, nombre d'élus ont dû renoncer à un de leurs mandats. Par conséquent, beaucoup de suppléants sont appelés à siéger. À la rentrée parlementaire, ils étaient trente-sept à la Chambre et neuf au Sénat. Près d'un tiers des mandats ne sont donc pas assurés par des personnalités constituant le premier choix de l'électeur ⁴⁴.

L'introduction des doubles candidatures

La nouvelle loi électorale a ouvert la possibilité d'une « double candidature », au Sénat et à la Chambre des représentants. Celle-ci n'est cependant possible que si « la candidature pour l'élection à la Chambre est déposée dans la circonscription électorale du domicile du candidat » ⁴⁵.

En cas de double candidature et de double élection, le candidat élu est tenu d'opter dans les trois jours entre les deux mandats, et de démissionner d'une des deux assemblées. Il est alors remplacé par le premier suppléant de la liste. Une fois encore, la Cour d'arbitrage a déclaré anticonstitutionnelle la nouvelle loi et l'a annulée : « Selon

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Chambre des représentants, *Projet de loi portant diverses modifications en matière de législation électorale. Texte adopté en séance plénière et transmis au Sénat*, doc 50 1806/018, 2002, p. 5.

l'article 49 de la Constitution, nul ne peut être à la fois membre des deux chambres. La Cour doit examiner la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de la différence de traitement entre les électeurs et entre les candidats qui découlerait de la disposition en cause. Le législateur a dérogé à l'interdiction de principe d'être simultanément candidat à la Chambre et au Sénat. S'il était élu à la fois à la Chambre et au Sénat, le candidat ne pourrait cependant exercer qu'un seul de ces mandats. La mesure attaquée est de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut pas apprécier l'effet utile de son vote. En outre elle avantage sans justification raisonnable les candidats qui peuvent bénéficier de la double candidature. Le moyen est fondé. L'article 6 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matières de législations électorales doit être annulé, comme il est indiqué au dispositif »⁴⁶.

La place des femmes sur les listes

Dans le domaine de l'évolution vers l'égalité de genres, la législation électorale a aussi évolué. La perspective de la loi Smet-Tobback a été approfondie. Deux mesures majeures ont été adoptées.

Premièrement, en matière de confection de liste, les titulaires des premières places effectives ne peuvent être du même genre. Si la tête de liste est un homme, le deuxième doit nécessairement être une femme et réciproquement. La même mesure vaut d'ailleurs pour les suppléants. Le législateur a introduit une mesure transitoire en la matière. Lors du premier renouvellement d'une assemblée qui suit le vote de la loi, les deux genres doivent être présents parmi les trois premiers et non pas les deux premiers candidats de la liste.

Deuxièmement, le législateur a appliqué le principe d'une quasi-parité de candidats des deux sexes : « Sur chacune des listes, ni l'écart entre le nombre de candidats titulaires de chaque sexe, ni celui entre le nombre de candidats suppléants de chaque sexe ne peuvent être supérieur à un »⁴⁷.

⁴⁶ Cour d'arbitrage, *Arrêt n°73/2003*, 26 mai 2003, pp. 36-37.

⁴⁷ Chambre des représentants, *Projet de loi portant divers... op. cit.*, p. 7.

L'IMPACT DE LA REGIONALISATION DE LA LOI COMMUNALE ET PROVINCIALE

L'abondance des changements du droit électoral durant la précédente législature ne semble pas avoir comblé tous les appétits. De nouveaux pas sont en voie d'être accomplis. Pour une part, ils s'inscriront dans la continuité des réflexions et mesures adoptées en 1999 et 2003. Nous l'avons dit, la Cour d'arbitrage a imposé un changement par rapport à l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. De même, le Parlement a adopté l'introduction d'un seuil à 5% pour les élections régionales : 5% aux assemblées régionales wallonne et flamande, et 5% dans chaque collège linguistique pour l'assemblée régionale bruxelloise.

Mais certaines assemblées régionales ont elles-mêmes avancé dans la voie de réformes du droit électoral. Ainsi, le Parlement flamand a-t-il adopté le principe de la provincialisation des circonscriptions alors que son alter ego wallon refusait de suivre cette voie.

Pour arriver à ces résultats, de nombreux accords ont dû, une fois encore, être noués : les partis francophones de la majorité ont dû garantir au CDH la perpétuation du siège germanophone aux élections européennes pour que celui-ci s'abstienne avec bienveillance sur l'introduction d'un seuil à 5% aux élections régionales. Mais c'est indéniablement du côté flamand que le prix à payer pour la provincialisation des circonscriptions a le plus marqué. Cette législation a été votée par les libéraux et les socialistes flamands mais aussi par les mandataires du Vlaams Blok. Sans l'apport de l'extrême droite, la mesure n'aurait pu être adoptée. Il n'y a aucun doute, sur cette question le cordon sanitaire a été rompu dans l'esprit et dans la lettre.

Enfin, il reste à pointer un des effets possibles de l'approfondissement de la régionalisation, et tout spécialement la régionalisation de la loi communale et provinciale : les mutations possibles du droit électoral à l'échelle des élections communales. Les exécutifs et parlements régionaux sont engagés dans une réflexion sur le mode de scrutin à l'œuvre à l'échelon local ; en particulier sur la problématique de l'élection directe du bourgmestre.

En Flandre, le parlement flamand a déjà opté pour ce principe mais sans avoir défini les modalités. Le gouvernement flamand a déjà travaillé sur divers projets de décret détaillé. La dernière version

devrait être soumise au Vlaamse Raad dès le début de la prochaine législature régionale. Ce projet de décret propose de faire élire les bourgmestres flamands au scrutin uninominal à deux tours. Les élections des conseillers communaux seraient maintenues selon le système actuel de représentation proportionnelle.

En Wallonie et à Bruxelles, les discussions sont moins avancées. Dans la Région de Bruxelles-capitale, les volontés de réforme ont jusqu'à présent été bloquées par les discussions sur la possibilité légale de modifier le mode de désignation des bourgmestres sans porter atteinte aux protections linguistiques prévues par les articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale ⁴⁸.

En Wallonie, le projet le plus concret a été déposé sur la table du gouvernement régional en juillet 2002 par le ministre des Affaires intérieures Charles Michel. Il y propose un modèle assez proche utilisé en France pour les élections municipales dans les communes de plus de 3500 habitants. Il s'agit d'un scrutin majoritaire de listes à deux tours. La liste qui obtient la majorité absolue à l'issue du premier tour, ou arrivée en tête au second, obtient une majorité absolue des sièges. Le reste est distribué à la proportionnelle entre toutes les listes, en ce compris celle arrivée en tête ⁴⁹. À l'heure actuelle, le projet n'a pas encore obtenu l'aval de l'ensemble des membres de la majorité.

Il est donc tout à fait possible sinon probable que le mode de scrutin à l'œuvre aux scrutins communaux soit différent d'une région à l'autre lors de l'élection qui interviendra en octobre 2006.

Un fédéralisme symétrique questionné mais perpétué

Depuis l'établissement des entités fédérées, mais surtout depuis la mise en place de l'État fédéral et du principe de l'élection directe des assemblées régionales, la question de la *symétrie* est posée. Ou, pour être plus correct, des symétries.

⁴⁸ Ces deux articles garantissent la représentation politique des deux groupes linguistiques dans les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁴⁹ Pour éviter un trop fort avantage pour cette liste, son score serait diminué avant de procéder à la répartition proportionnelle de la seconde moitié des sièges au conseil communal.

En effet, lors de chaque scrutin nombre d'interrogations surgissent quant à l'éventuelle asymétrie à l'intérieur du gouvernement fédéral ou entre l'exécutif fédéral et ceux des entités fédérées.

En termes de rhétorique, nombre d'acteurs et de personnalités politiques se sont prononcés dans des sens différents. Sur le plan des principes, la plupart soulignent l'intérêt et la cohérence des symétries comme en porte témoignage ce petit florilège de déclarations d'hommes politiques francophones :

- « D'autant que je méfie des majorités asymétriques. Pour l'efficacité, la cohérence politique, c'est moins facile » (Melchior Wathelet, CDH, 2004) ⁵⁰.
- « C'est vrai. C'est la bouteille à l'encre du côté flamand. Si on se retrouve dans un système asymétrique, je ne vois vraiment pas comment on pourrait réussir. Cela me pose problème. On serait alors beaucoup plus dans le confédéralisme : ce serait un basculement » (Marc Hordies, Ecolo, 2002) ⁵¹.
- « Si on vend une asymétrie au niveau fédéral, on vend la scission de l'État belge » (Busquin, PS, 1999) ⁵².
- « Oui. Les grandes familles doivent se retrouver ensemble au pouvoir ou dans l'opposition. L'asymétrie, c'est un bâton de dynamite sous le siège de l'État fédéral » (Langendries, PSC, 1999) ⁵³.
- « L'asymétrie politique au gouvernement fédéral, ce serait reconnaître que l'appartenance à une communauté linguistique est plus importante que l'attachement à une idéologie. Absurde » (Deleuze, Ecolo, 1999) ⁵⁴.

Mais en même temps, l'on observe certaines nuances dans le champ des affinités idéologiques au profit de certains principes du fédéralisme. Surtout on relève nombre de propos d'opportunités où les partis et dirigeants tantôt vantent la collaboration avec leur alter ego idéologique de l'autre rôle linguistique tantôt la minimise voire la nie.

⁵⁰ *Le Soir*, 7 janvier 2004.

⁵¹ *La Libre Belgique*, 28 août 2002.

⁵² *Le Soir*, 8 février 1999.

⁵³ *Le Matin*, 14 mai 1999.

⁵⁴ *Le Matin*, 14 mai 1999.

- «L'idéal dans cette phase du fédéralisme serait que l'on dispose de majorités semblables. Cela dit, l'asymétrie est l'essence même du fédéralisme» (Van Cauwenberghe, PS, 1995) ⁵⁵.
- « Il faut être logique. Dès le moment où l'on prône un système fédéral, l'asymétrie est inscrite dans les astres » (Louis Michel, Fédération PRL FDF MCC, 1997) ⁵⁶.
- « L'aboutissement de la fédéralisation de l'État passe par la formation de gouvernements asymétriques » (Louis Michel, Fédération PRL FDF MCC, 1997) ⁵⁷.
- « Et parce que la dernière réforme de l'État a définitivement rendu possible la formation de majorités asymétriques (les partis associés au fédéral ne doivent pas nécessairement être ceux qui occupent les exécutifs régionaux, par exemple) » (Philippe Maystadt, PSC1998) ⁵⁸.
- « La logique du fédéralisme permettra l'asymétrie. Plus tard. La génération politique actuelle veut des symétries pour permettre aux institutions de fonctionner et de nouer les symétries nécessaires » (Fred Erdman, SP, 1998) ⁵⁹.
- « Il me paraît normal, dans un État fédéral, qu'il y ait des majorités différentes entre les régions et le fédéral. Mais il est souhaitable qu'il y ait encore des courants politiques qui aient une dimension fédérale » (Van Peel, CVP, 1998) ⁶⁰.
- « Je préfère une asymétrie dans la composition du gouvernement plutôt que dans les résultats. Je préfère un gouvernement asymétrique qui fasse gagner la Wallonie, à un gouvernement symétrique qui la fasse perdre comme on vient de le vivre » (Didier Reynders, Fédération PRL FDF MCC, 1999) ⁶¹.
- « On a créé en 1980 des mécanismes d'un pays fédéral où la logique peut nous conduire à des gouvernements qui ne seraient pas symétriques » (Elio Di Rupo, PS, 1999) ⁶².

⁵⁵ *Le Soir*, 27 mars 1995.

⁵⁶ *Le Soir*, 17 octobre 1997.

⁵⁷ *Le Soir*, 20-21 décembre 1997.

⁵⁸ *Le Soir*, 27 mai 1998.

⁵⁹ *Le Soir*, 27 mai 1998.

⁶⁰ *La Libre Belgique*, 19 juin 1998.

⁶¹ *La Libre Belgique*, 8 janvier 1999.

⁶² *Le Matin*, 22 avril 1999.

- « La Flandre vit dans son monde à elle. On ne doit pas lier le destin des francophones au paysage politique flamand. Je ne souhaite pas un gouvernement asymétrique mais je ne l'exclus pas » (Elio Di Rupo, PS, 2002) ⁶³.

À l'observation, la symétrie a, dans une très large mesure, été respectée. Depuis la mise en place des régions et des communautés, les partis se sont inscrits dans une logique de symétrie à l'intérieur de l'exécutif fédéral, et entre niveaux fédéral et fédérés.

Il y a eu cependant un certain nombre d'entorses. Pour des raisons institutionnelles d'abord. Dans une phase transitoire, les exécutifs des régions et communautés ont été composés de manière proportionnelle au poids parlementaire de chaque parti.

Pour des raisons politico-institutionnelles ensuite. Cette logique de proportionnalité a été prolongée en Flandre jusqu'en 1991 pour de pures raisons politiques. Au niveau régional, le CVP avait, le soir même des élections législatives du 13 décembre 1987 ⁶⁴, conclu un accord avec le VLD. Pour sa part, le SP refusait de montrer dans l'attelage national sans être aussi partie prenante de l'exécutif régional-communautaire flamand. Jean-Luc Dehaene avait trouvé cette ficelle pour conclure la plus longue négociation gouvernementale d'après-guerre.

Sur un plan politico-institutionnel, il faut bien sûr citer la Région bruxelloise. Ses institutions et le poids que détient le Vlaams Blok oblige à une participation de tous les partis démocratiques flamands à la majorité. Par ailleurs, la constitution de la fédération PRL FDF, en 1993, a rendu sa présence dans l'exécutif bruxellois quasi incontournable. Aussi, les libéraux bruxellois participent-ils au gouvernement bruxellois entre 1994 et 1999 alors même que le PRL et le FDF siégeaient dans les rangs de l'opposition à l'échelon fédéral, de la Région wallonne et des Communautés française et germanophone. Inversement, les sociaux chrétiens francophones parties prenantes de ces gouvernements étaient relégués dans l'opposition en Région bruxelloise.

⁶³ *Le Soir*, 3 mai 2002.

⁶⁴ Hugo De Ridder, *Sire, donnez-moi cent jours*, Bruxelles, Duculot, 1989.

Dans la précédente législature, nous avons aussi observé des petits phénomènes d'asymétrie. La défunte Volksunie était membre de l'exécutif de la Région et de la Communauté flamandes mais absente du gouvernement fédéral. Pour leur part, par 103 « non » contre 85 « oui », les Ecolos bruxellois ont refusé, à l'assemblée générale du 11 juillet 1999, d'entrer dans un exécutif où ils ne décrochaient qu'un secrétariat d'État tandis qu'Ecolo rentrait dans les exécutifs fédéral, régional wallon, et des Communautés française et germanophone⁶⁵.

Enfin, l'après scrutin 2003 a inauguré une nouvelle asymétrie dans la mesure où les verts francophones et flamands continuent à exercer les responsabilités gouvernementales dans les entités fédérées alors qu'ils ont rejoint les travées de l'opposition dans le chef d'Ecolo et qu'ils ont disparu de la scène parlementaire dans le chef de Groen ! au niveau fédéral.

Les choses se déclinent de manière plus nette au gouvernement fédéral où la symétrie s'est à ce jour parfaitement appliquée. Tout juste convient-il de mentionner la fin de la précédente législature où, l'espace de quelques semaines, les verts francophones ont rejoint les rangs de l'opposition alors que leurs coreligionnaires flamands demeuraient dans la majorité.

Bref, d'une manière globale, les symétries dans la construction des gouvernements fédéral et fédérés restent clairement le cadre d'action et de pensée des partis en Belgique. Seuls, les partis à vocation régionale peuvent accepter sinon promouvoir une configuration différente. L'exemple a été patent pour la Volksunie en 1999. Mais c'est aussi la situation dans laquelle se situe le FDF : la formation régionaliste bruxelloise siège au gouvernement de la Région bruxelloise et aspire à accéder à celui de la Communauté française. En revanche, elle ne semble avoir aucune revendication pour l'échelon fédéral.

De deux points de vue, ces constations peuvent apparaître paradoxales.

D'une part, la dynamique théoriquement à l'œuvre dans un État fédéral vise à une dissociation de la vie et du jeu politiques aux échelons fédéral et fédérés. C'est d'ailleurs dans cette optique que le canevas institutionnel et politique des entités fédérale et fédérées n'a pas été imaginé et construit de la même façon.

⁶⁵ Pascal Delwit, *Composition... op. cit.*

Si la dissolution anticipée des assemblées est possible pour la Chambre des représentants et le Sénat, elle ne l'est pas pour les assemblées régionales et communautaires. Plus significatifs encore sont les temps de législature différenciés : quatre ans au plan fédéral, cinq ans dans le chef des Régions et Communautés. Cette mesure a justement été adoptée pour affirmer cette dissociation.

D'autre part, le concept de *familles politiques* apparaît tenu à la lumière de la prégnance du clivage communautaire. Depuis l'éclatement des partis nationaux – 1968 chez les sociaux chrétiens, 1972 chez les libéraux et 1978 chez les socialistes –, l'autonomie et l'indépendance d'action des partis, à l'intérieur de la famille, se sont approfondis à telle enseigne que le rôle linguistique des formations est aujourd'hui plus déterminant dans leur stratégie et leurs revendications que leur identité idéologique, qui n'a pas disparu pour autant.

Sur cette question, les mouvements vont et viennent au gré des besoins, des dirigeants et des opportunités politiques. Chez les libéraux, la coexistence entre Louis Michel et Guy Verhofstadt – et la fédération PRL FDF et le VLD – est apparue un temps tendue.

« Le VLD n'est pas un point de passage obligé pour moi. S'il est possible d'avoir la famille libérale dans son entier au gouvernement, c'est bien. Sans plus. Mais mon destin n'a absolument plus rien à voir avec le VLD »⁶⁶, déclarait Michel à l'automne 1997. Cela n'a pas empêché le même de marcher main dans la main avec Guy Verhofstadt dans l'élaboration du gouvernement arc-en-ciel en 1999.

Les deux hommes ont d'ailleurs signé un contrat d'alliance à la veille du scrutin fédéral de mai 2003. « Le VLD et le MR concluent un contrat d'alliance pour l'après 18 mai. Si l'électeur nous en donne la force, nous irons ensemble au gouvernement. Ensemble, nous voulons poursuivre le changement. Louis Michel et Guy Verhofstadt partagent les objectifs suivants pour les quatre années à venir :

- Ensemble, nous allons donner toutes les impulsions et enlever les obstacles pour permettre la création d'un maximum d'emploi ;
- Ensemble, nous voulons achever intégralement la réforme fiscale et poursuivre la réduction de la pression fiscale pour renforcer le pouvoir d'achat des travailleurs ;

⁶⁶ *Le Soir*, 17 octobre 1997.

- Ensemble, nous allons préserver et développer le système des pensions et garantir que notre pays garde le meilleur système de soins de santé en Europe en lui assurant les moyens nécessaires ;
- Ensemble, nous soutenons et encourageons l'esprit créatif et d'entreprises des citoyens ;
- Ensemble, nous combattons la criminalité d'une manière efficace, sans préjugés afin que chacun puisse vivre dans un climat de sécurité ;
- Ensemble, nous ferons tout pour que la Belgique fasse entendre sa voix au niveau européen et dans le monde ;
- Ensemble, nous allons défendre les intérêts de notre communauté, dans un climat d'écoute et de dialogue, sans provocation, mais dans le souci rationnel de trouver des solutions.

Nous rendons public ce projet, afin que les citoyens puissent y apporter leur soutien le 18 mai prochain »⁶⁷. Mais les échanges ont été vifs entre les deux partis sur le budget soins de santé dans l'élaboration de l'accord de gouvernement. Et libéraux du nord et du sud du pays ont s'opposent fermement sur le dossier du droit de vote aux élections communales des étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Au demeurant, la concertation annoncée entre les deux formations n'apparaît pas fulgurante.

Dans les rangs socialistes, les mouvements ne manquent pas non plus. Durant sa présidence, Patrick Janssens s'était systématiquement démarqué de l'image du PS. Il n'a entretenu avec Elio Di Rupo que des relations sporadiques et distendues. En revanche, le courant semble mieux passer entre Elio Di Rupo et Steve Stevaert. Cela n'empêche nullement des passes d'armes assez dures au gouvernement entre les deux formations socialistes. L'exemple du bras de fer sur la question des chèques service fin 2003 en a été une illustration frappante.

Dans les rangs démocrates chrétiens, nous pouvons observer le même phénomène. Il est d'ailleurs plus ancien dès lors que le PSC-CVP est le premier parti national à s'être scindé. Si un contact est maintenu entre les deux formations, force est de constater que leurs cheminements ne vont pas à l'amble après leur renvoi dans l'opposition. Alors que le CVP a conservé l'étiquette *chrétienne* dans son nouveau

⁶⁷ *La Libre Belgique*, 10 mai 2003.

label – Christen-Democratisch en Vlaams, CD&V –, le PSC l’a abandonné dans sa mue en Centre démocrate humaniste (CDH).

Plus fondamentalement, les repositionnements diffèrent. Les démocrates chrétiens flamands poursuivent une fuite en avant nationaliste flamande, en endossant notamment la posture confédéraliste, et opèrent un virage conservateur sur les questions de société. Leurs *alter ego* francophones assument un virage centriste et d’ouverture sur les questions de société.

Chez les verts, la situation n’est pas des plus simples non plus. Ecolo et Agalev ont longtemps affirmé et promu une collaboration forte, à telle enseigne que les deux formations ne siégeaient que dans un seul groupe parlementaire à l’échelon fédéral. Cela n’a pourtant pas empêché les édiles d’Agalev de charger Ecolo dans le cadre d’un tournant plus flamand depuis six à sept ans. Deux évolutions sont pourtant notables dans le chef d’Agalev (aujourd’hui Groen !).

Depuis plusieurs années, les verts flamands ont clairement endossé l’essence flamande de leur formation et de ses actes politiques. À l’instar de tous les partis en Flandre (sauf le SP.A), ils avaient intégré, en 1996, le mot *Vlaams* à leur nom. C’est dans ce contexte qu’il faut aussi saisir certaines interventions surprenantes cette dernière année. La première, très en phase avec le débat politico-médiatique flamand du moment, était une interview de Jos Geysels au quotidien *De Standaard*. Le chef de file des verts chargeait... l’Ecolo Isabelle Durant sans ménagement : « Au lieu d’écrire un roman à base d’échanges épistolaires, il faut un plan de gestion pour le transport des voyageurs. La ministre des Transports doit se reprendre. Sinon, elle aura des problèmes avec nous ! »⁶⁸. Le même Geysels ne se privait pas de renvoyer les verts francophones dans les cordes sur les questions organisationnelles. À une question relative aux flottements d’Ecolo quant à la participation, Geysels assénait une leçon d’organisation politique : « Notre scénario était prêt à Pâques. On ne va pas en négociation avec des idées romantiques. Cela suppose qu’il faut être très bien préparé : savoir qui sera ministre, qui restera au parti et quelles priorités du programme on veut faire passer... Cela s’est bien passé pour Agalev »⁶⁹. Mais l’observation la plus significative en la matière a

⁶⁸ *Le Soir*, 13 mai 2002.

⁶⁹ *La Libre Belgique*, 27-28 novembre 2002.

été le départ d'Ecolo du gouvernement et le maintien de celui d'Agalev en mai 2003. Par ailleurs, à la suite de son accession au secrétariat politique, Vera Dua n'a pas fait mystère de sa volonté émancipatrice du nouveau parti Groen ! vis-à-vis d'Ecolo⁷⁰.

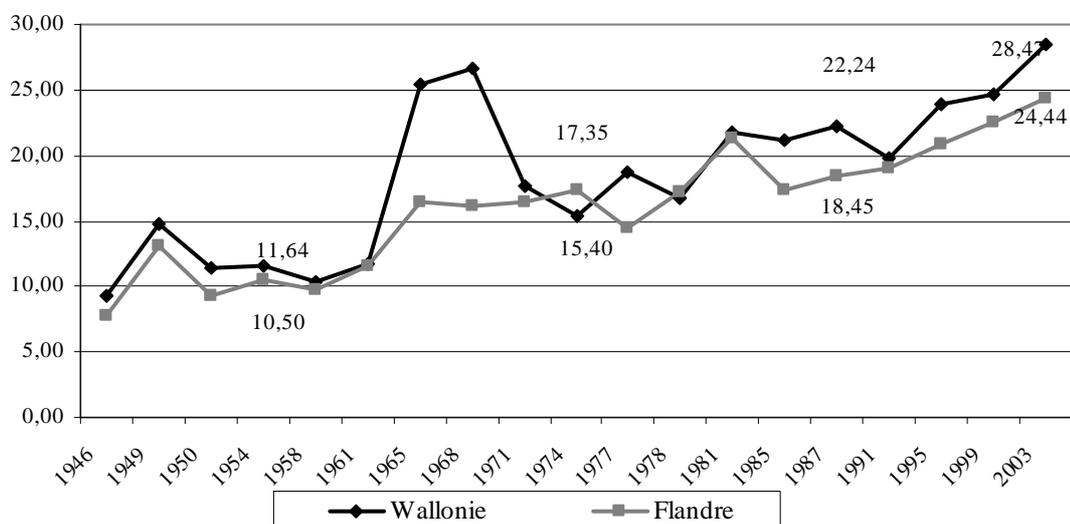
En vérité, en dépit de ses différends parfois très profonds, les partis de chaque famille endossent plusieurs principes de réalité difficilement contournables.

1. À l'échelon fédéral, il est à ce stade toujours plus aisé d'être en compagnie de son coreligionnaire linguistique. À la fois pour les orientations politiques du gouvernement (ou le cas échéant pour l'exercice de l'opposition), mais aussi aux yeux de son électorat traditionnel. Quel qu'il soit, le premier parti qui n'entrera pas dans une logique de symétrie fédérale aura à faire face au scepticisme voire aux réserves d'une part substantielle de son électorat sinon de son appareil. Cette perspective s'impose d'autant plus que les courants de l'opinion semblent très largement traverser la *frontière linguistique*. *Grosso modo*, les résultats s'expriment de manière similaire pour chaque famille politique dans les espaces politiques francophone et néerlandophone depuis l'établissement des Régions et Communautés. Les graphiques en attestent. Avec quelques variations conjoncturelles et des échelles qui ne sont pas nécessairement les mêmes, le libéralisme est sorti, au nord et au sud du pays, du statut de famille faible électoralement mais au rôle pivotale affirmé⁷¹, la social-démocratie belge a une courbe relativement stable mais avec quelques soubresauts à la hausse et à baisse, la démocratie chrétienne enregistre un déclin structurel, et les verts ont des à-coups brusques qui peuvent les conduire de l'insignifiance à un rôle clé et réciproquement.

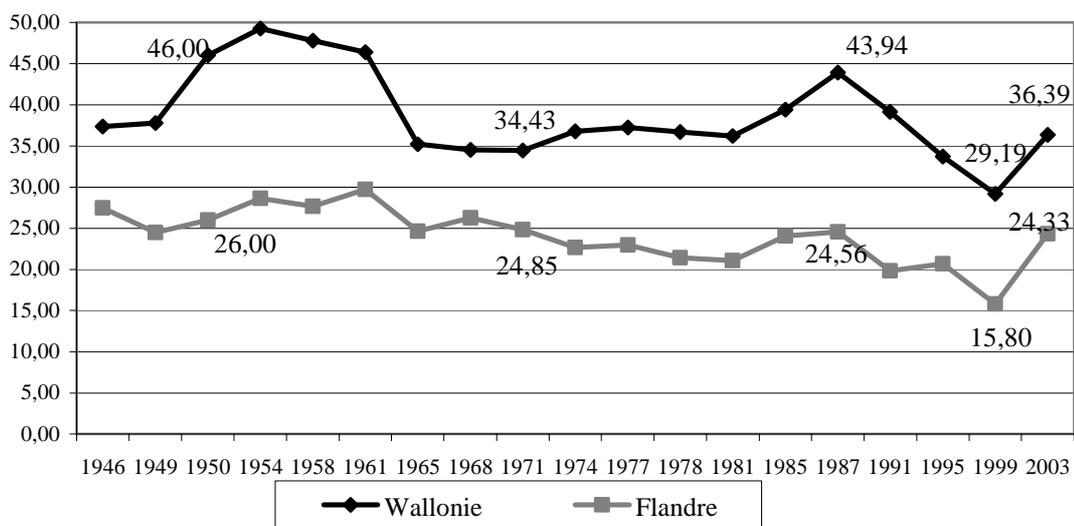
⁷⁰ *De Morgen*, 22 december 2003.

⁷¹ Pascal Delwit, « Du parti libéral à la fédération PRL FDF MCC », in Pascal Delwit (ed.), *Libéralismes et partis libéraux en Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002, pp. 179-197.

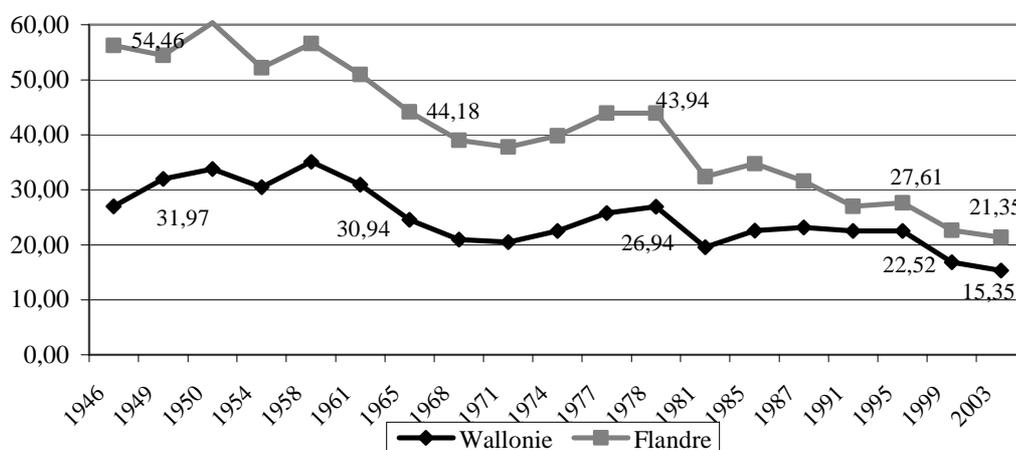
Évolution des partis libéraux en Wallonie et en Flandre



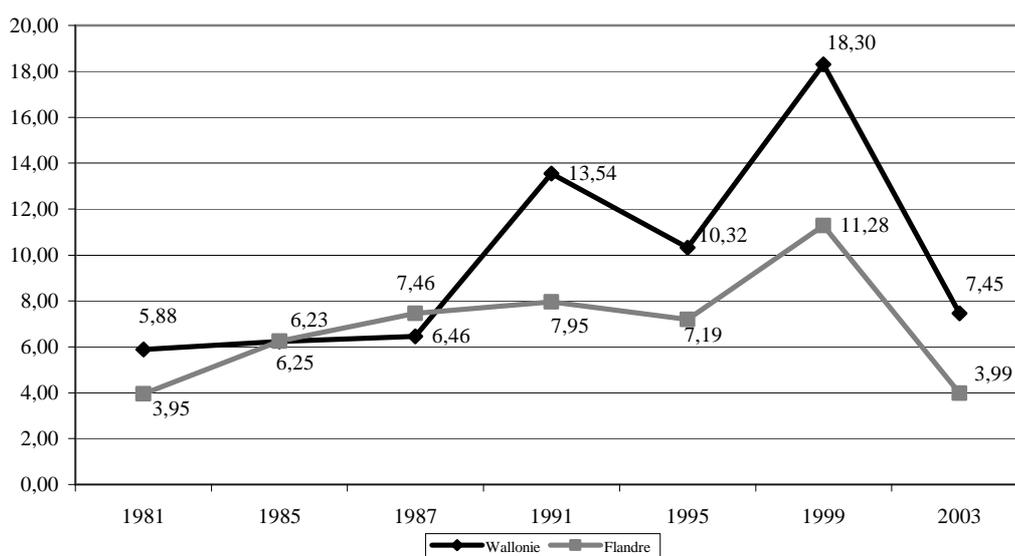
Évolution des partis socialistes en Wallonie et en Flandre



Évolution des partis démocrates chrétiens en Wallonie et en Flandre



Évolution des partis verts en Wallonie et en Flandre



2. Dans la mesure où il n'existe plus de formations fédérales⁷², tous les partis aspirent à une posture cohérente et homogène dans l'échafaudage institutionnel belge : partout au gouvernement ou dans l'opposition. Pour les formations politiques, il n'y a pas de séparation nette entre vie politique fédérale et vie politique des entités fédérées. Une partie substantielle du personnel politique est susceptible de passer d'un échelon à l'autre. À l'exception de Françoise Dupuis (PS), Eric Tomas

⁷² À l'exception des partis marginaux comme le parti du travail de Belgique (PTB-PVDA).

(PS), Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS), Thierry Detienne (Ecolo) et Alain Hutchinson (PS) tous les autres ministres des gouvernements régionaux et des Communautés française et flamande étaient candidats au scrutin... fédéral du 18 mai 2003. Les mouvements sont aussi observables à l'échelon gouvernemental. Patrick Dewael (VLD), Marie Arena (PS), Rudy Demotte (PS) sont passés des exécutifs régionaux-communautaires au gouvernement fédéral.

Quant à l'appareil dirigeant des partis, il endosse tour à tour le discours de défense de l'intérêt fédéral et celui des entités fédérées. L'actuel chef de gouvernement fédéral, réputé asexué linguistiquement, ne déclarait-il pas, à propos de la circulaire Peeters : « Elle coule de source. Elle traduit notre position et celle de la Communauté flamande. Les Francophones ne doivent pas évoquer un quelconque changement d'attitude des Flamands : les facilités ont toujours été conçues comme un processus transitoire »⁷³.

Cette (con)fusion est telle que ce qui devait marquer la séparation du cheminement fédéral et des entités fédérées est aujourd'hui sérieusement mis en cause. Les législatures différenciées (respectivement quatre et cinq ans) sont à l'heure actuelle majoritairement décriées, et nombre d'acteurs et d'observateurs en appellent à une fusion des scrutins fédéral et régionaux :

- « Le législateur a voulu que les élections régionales et fédérale ne se passent pas en même temps, je crois que c'est un erreur mais, bon, la situation est celle-là » (Michel, MR, 2002)⁷⁴.
- « La question doit être posée. Car la théorie fédérale stricte ne colle pas à la réalité. On peut se demander si, pour éviter les tensions électorales continues qui empêchent une gestion sereine, il ne serait pas préférable de réaligner les élections à tous les niveaux de pouvoir. On pourrait par exemple organiser des élections tous les 5 ans en se basant sur l'échéance européenne puisque sur celle-là nous n'avons pas de prise » (Jean Beaufays, politologue-UIg, 2003)⁷⁵.

⁷³ *Le Soir*, 6 avril 1998.

⁷⁴ *Le Soir*, 26 août 2002.

⁷⁵ *La Libre Belgique*, 21 août 2003.

- « Le scrutin du 13 juin prochain pèsera inévitablement sur le climat politique. C'est une des raisons pour lesquelles je plaide depuis deux ans en faveur du regroupement de ces élections. Mais cela n'empêche pas le gouvernement de fonctionner » (Patrick Dewael, VLD, 2003) ⁷⁶.
- « Quel fouillis. Il faut recoupler les élections » (Wathelet, CDH, 2004) ⁷⁷.

Tous ne partagent ce point de vue ⁷⁸ mais le débat est indéniablement à l'agenda politique dix ans à peine après la mise en place dudit système.

Conclusion

En l'espace de trois décennies, le paysage politico-institutionnel belge a vécu des bouleversements majeurs. Jusqu'alors le pays était un exemple de stabilité. Les institutions de 1831 n'avaient subi que des modifications mineures. Le paysage politique belge était dominé par les trois familles politiques traditionnelles qui gouvernaient le pays depuis le 19^e siècle : les familles sociale chrétienne, socialiste et libérale. Le jeu politique et social se structurait autour des clivages philosophique et socio-économique. La démocratie consociative belge se divisait entre les piliers chrétien, socialiste et, dans une moindre mesure, libéral.

L'objet de cet article est précisément de mettre en relief les lames de fond de la profonde mutation qu'a connue la Belgique depuis les années septante. La marque la plus visible de ces bouleversements est sans conteste la nouvelle architecture institutionnelle adoptée par les réformes de l'État successives de 1980, 1988, 1993 et 2001. Toutefois, au-delà de ces signes extérieurs, le travail le plus intéressant est sans conteste de se concentrer sur les nouvelles dynamiques du jeu politique belge, les nouveaux principes directeurs de cet échiquier. C'est à cette tâche que la présente contribution s'est attachée. À cet égard, trois tendances dominantes ont pu être relevées.

⁷⁶ *Le Soir*, 17 octobre 2003.

⁷⁷ *Le Soir*, 7 janvier 2004.

⁷⁸ Épinglons, une fois n'est pas coutume, le point de vue convergent de Philippe Moureaux et Daniel Ducarme : « Non, je ne suis pas honteux du fédéralisme que nous avons mis en place » (Moureaux, PS, *La Libre Belgique*, 28 août 2003) ; « Pas utile. Il faut spécialiser de plus en plus les entités fédérées » (Ducarme, MR, *Le Soir*, 6 janvier 2004).

La première, et la plus visible, est l'importance croissante du clivage communautaire en Belgique. Ses impacts ont été multiples. En premier lieu, c'est ce clivage qui a présidé le passage progressif au fédéralisme belge. En outre, ce clivage a fait se scinder les partis politiques unitaires en deux ailes politiques. Même si les liens entre ces familles demeurent forts, comme en atteste la symétrie idéologique des gouvernements aux niveaux fédéral, régional et communautaire, il s'agit bel et bien de partis différents et non pas de sous-sections d'un même ensemble. Enfin, on constate que sur la plupart des dossiers, qu'ils soient liés de près ou de loin aux rapports entre régions et communautés, ce clivage ne manque pas de se manifester à un moment où l'autre.

Diverses analyses se sont concentrées sur cette montée du clivage linguistique en Belgique. Deux thèses concurrentes retiennent notre attention. La première met en exergue le caractère hautement conflictuel des rapports entre communautés en Belgique. La Belgique serait au cœur d'un mouvement centrifuge qui éloignerait de plus en plus Flamands et francophones. On serait dans un mouvement continu allant de l'État central au fédéralisme, puis au confédéralisme, avant une possible rupture. Chaque aspect de la vie politique belge cristalliserait des positions de plus en plus antagonistes.

L'hypothèse concurrente s'inspire des théories consociatives. La démocratie belge aurait vu muter sa consociativité autour de nouveaux segments ; la confrontation entre les mondes sociologiques aurait été suppléée par les mondes linguistiques. Cependant, si l'essence des segments de la société belge a changé, le mode de décision consociatif demeurerait. Selon Lijphart, le fédéralisme serait d'ailleurs une forme institutionnalisée de démocratie consociative là où les segments seraient des groupes ethniques géographiquement homogènes⁷⁹.

Dans cette logique, le fonctionnement fédéral serait une variante de l'autonomie de gestion des piliers. Dans l'ancien modèle consociatif, le principe de gestion séparée avait par exemple présidé la gestion des réseaux scolaires. De la même manière, la régionalisation des compétences ferait écho à ce mode de prise de décision respectueux

⁷⁹ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977. Voir aussi Olivier Costa and Paul Magnette, "The European Union As A Consociation? A Methodological Assessment", *West European Politics*, Vol.26, N°3, Juillet 2003, pp.1-18.

de l'indépendance des segments. Ce procédé fut employé, par exemple, pour la réforme du mode de désignation des bourgmestres.

Le cœur du différend entre l'hypothèse d'une Belgique centrifuge et celle d'une refonte de la démocratie consociative belge est le comportement des élites. Là où la première explication insiste sur la confrontation, la seconde suppose un engagement des élites à la survie du système belge et une gestion par compromis du pays. La solution à ce différend contient sans doute la clef de l'évolution future de la Belgique.

La montée du clivage linguistique est sans conteste la première lame de fond de la vie politique belge de ces dernières décennies. Toutefois, deux autres facteurs retiennent l'attention. Il s'agit de l'accélération des réformes et de l'incertitude juridique (et politique) croissante qui structure le remodelage de l'État belge ces dernières années.

L'architecture institutionnelle de la Belgique est demeurée inchangée pendant près de cent cinquante ans. Depuis, les réformes se succèdent et on ne semble pas encore au stade terminal. La structure même de l'État a été redéfinie en 1980, en 1988, en 1993 et en 2001. Les élections de 2004 s'annoncent déjà comme ouvrant sur une nouvelle phase de réforme. De nouvelles revendications de matières à régionaliser figurent en bonne place dans les programmes des partis (flamands).

Une autre illustration de cette accélération du rythme des réformes peut être tirée du droit électoral. En dehors de l'extension du droit de vote, aucune modification majeure ne fut décidée depuis l'instauration de la représentation proportionnelle en 1899. Cette tranquillité prit fin dans les années nonante à l'initiative surtout de la famille libérale. En ce début de 21^e siècle, cela s'est traduit par une gamme de réformes décidées d'abord pour les élections communales de 2000, puis pour le scrutin fédéral de 2003, et à présent pour les élections régionales et européennes du 13 juin 2004. Ces réformes se succèdent à un tel rythme que certaines, comme par exemple la suppression des candidats suppléants, sont abrogées avant même leur première utilisation.

Enfin, la dernière lame de fond du jeu politique belge au tournant du nouveau millénaire est l'incertitude juridique croissante dans lequel se prennent les décisions. La fièvre réformiste qui anime la classe

politique semble mal s'accommoder des contraintes légales qui balisent la démocratie belge. La dernière réforme de l'État de 2001 s'est faite sans modification de la Constitution, et ce malgré les doutes émis par nombre de juristes. De façon plus claire encore, les réformes électorales décidées à la veille des élections de 2003 ont été recalées par la Cour d'arbitrage, pour une partie avant le scrutin, et pour une autre après.

En clair, le paysage politique belge s'est donc redéfini en profondeur principalement autour d'un nouveau clivage en l'espace de quelques décennies même si le clivage socio-économique reste important. La dynamique de réforme poussée par ce changement structurel s'est conjuguée à deux tendances de la vie politique, à savoir un fort appétit de réformes et une tension entre cette dernière dynamique et les contraintes légales. Ce mélange explosif a pour résultat de présenter en ce début de 21^e siècle une Belgique en perpétuelle refonte.