

LE FÉDÉRALISME
CONSOCIATIF BELGE :
VECTEUR D'INSTABILITÉ ?

21

Lors des élections fédérales de juin 2010, le parti nationaliste et séparatiste flamand N-VA est devenu le plus grand parti du pays avec 17,4 % à la Chambre, soit 27,8 % des voix pour les listes néerlandophones et un total de 27 sièges sur 150. L'autre parti séparatiste flamand, d'extrême droite celui-là, le Vlaams Belang, était en perte et récoltait 7,76 % du total des voix, soit 12,3 % des voix pour les listes néerlandophones, et obtenant ainsi 12 sièges. C'est la première fois que des partis explicitement nationalistes et en plus séparatistes atteignent un tel score combiné en Belgique. Même si les études électorales montrent que leurs électeurs sont loin de partager tout le programme institutionnel, et notamment séparatiste¹, de ces partis et même si les résultats électoraux en Flandre fluctuent fortement d'élection en election – en fonction, entre autres, de la popularité médiatique de certaines personnalités politiques –, un tel score est surprenant. En plus, il suit trois années d'immobilisme politique ponctuées de crises, pendant lesquelles il a été impossible de négocier un accord sur une nouvelle réforme de l'État, la sixième depuis 1970. Même si de telles périodes de crise à rallonge sont déjà survenues dans le passé, notamment entre 1978 et 1981, l'on peut donc se poser la question d'une crise fondamentale du modèle fédéral belge, puisqu'il ne semble plus en état de produire de consensus comme par le passé, mais plutôt d'entraîner un radicalisme.

1. Kris Deschouwer et Dave Sinardet, « Langue, identité et comportement électoral », in Kris Deschouwer, Pascal Delwit, Marc Hooghe et Stefaan Walgrave, *Les Voix du peuple. Le comportement électoral au scrutin du 10 juin 2009*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 2010, p. 61-80.

Cet article ne vise pas à analyser en détail tous les épisodes de la crise politique dans laquelle la Belgique est plongée depuis 2007², mais plutôt à analyser le noyau de la machinerie de consensus. Afin de bien comprendre le système politique belge et donc aussi les raisons de son blocage aujourd'hui, il faut se pencher sur la théorie de la démocratie consociative qui décrit parfaitement la logique dans laquelle les accords communautaires doivent être forgés. Nous en détaillerons les éléments essentiels, pour ensuite expliquer comment ceux-ci se retrouvent institutionnalisés et constitutionnalisés.

LA DÉMOCRATIE CONSOCIATIVE

22 Un premier élément crucial de la démocratie consociative réside dans son caractère non majoritaire : le pouvoir politique ne peut pas reposer sur une simple majorité de représentants politiques, mais doit reposer sur une majorité aussi large que possible, incluant au moins les représentants des différents groupes considérés comme importants dans une société particulière. Les arrangements consociatifs peuvent dès lors être définis comme des « institutions et procédures qui encouragent le consensus plutôt que de permettre à la volonté de ceux qui représentent une simple majorité de prévaloir³ ». La base de ce système est que les décisions sont prises par consensus et que les représentants d'un groupe ne peuvent pas prendre de décisions sur des sujets importants sans ceux qui représentent les autres groupes. Selon le politologue néerlandais Arend Lijphart, qui a développé le concept de la démocratie consociative, la démocratie majoritaire est « l'antithèse de la démocratie consociative⁴ ».

C'est aussi la raison pour laquelle la démocratie consociative est considérée comme un modèle de *conflict management* pour des « sociétés divisées », une deuxième caractéristique importante. Alors qu'au début le concept renvoyait surtout aux clivages socio-économiques ou philosophiques, il a vite été étendu afin d'inclure également des clivages territoriaux et culturels. Aussi, même si dans un premier temps la théorie

2. Voir pour cela, entre autres, Dave Sinardet, « Belgian Federalism Put to the Test: The 2007 Belgian Federal Elections and their Aftermath », *West-European Politics*, Londres, Routledge, 2008, vol. 31-5, p. 1016-1032.

3. John Pinder, « Multinational Federations: Introduction », in Michael Burgess et John Pinder (dir.), *Multinational Federations*, Londres, Routledge, 2007, p. 1-17.

4. Arend Lijphart, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », in Arend Lijphart (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1-13.

de la démocratie consociative a été développée pour expliquer comment des États spécifiques en Europe occidentale pouvaient rester politiquement stables malgré des divisions dans la société, elle s'est graduellement transformée en théorie normative. Lijphart est devenu un avocat de la démocratie consociative, qu'il considère comme « le type de démocratie le plus approprié pour des sociétés profondément divisées ⁵ ».

Une autre caractéristique de ce modèle est le rôle clef des élites. La démocratie consociative est un système de division du pouvoir entre élites qui sont supposées se comporter comme des « leaders prudents ». Puisque la société est divisée, c'est à elles de créer le consensus entre les différents groupes qui la composent.

Cela explique aussi pourquoi les élites représentent seulement leur propre groupe (c'est notamment cet aspect qui est critiqué par le modèle intégratif). Les membres d'un groupe sont représentés par leurs élites, ces derniers devant construire des ponts vers les élites des autres groupes afin de créer un consensus politique et de pacifier les clivages dans la société ⁶. Simultanément, les contacts au niveau des masses sont découragés car on estime que dans une société divisée, cela pourrait entraîner des conflits. L'interaction entre groupes est donc largement limitée aux élites, supposées avoir les capacités nécessaires pour surmonter les antagonismes et éviter ou pacifier des conflits potentiels. De cela résulte également l'attribution de droits spécifiques aux élites de ces groupes, comme, par exemple, la représentation proportionnelle ou le droit de veto.

23

Le rôle crucial des élites conditionne aussi celui des partis politiques. Les partis sont les premiers acteurs qui mobilisent les différents groupes et recrutent leurs élites ; mais aussi ceux par qui le consensus entre les groupes doit être trouvé. Du fait de ce rôle central des partis politiques, les systèmes consociatifs peuvent facilement développer des mécanismes qui font penser à un système de « particratie » ⁷.

Cela nous amène à la question du degré de formalisation des principes consociatifs, qui peut varier. En général ces principes sont plus ou moins institutionnalisés, mais ils peuvent aussi partiellement reposer sur une tradition consociative, les deux étant évidemment interdépendants.

5. *Ibid.*

6. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*, New Haven, Yale University Press, 1977.

7. Kurt Richard Luther, « A framework for the Comparative Analysis of Political Parties and Party Systems in Consociational Democracy », in Kurt Richard Luther et Kris Deschouwer (dir.), *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy*, Londres et New York, Routledge, 1999, p. 3-19.

Néanmoins, nous nous accordons avec Magnette et Papadopoulos⁸ sur le fait que, pour pouvoir parler de démocratie consociative, il ne suffit pas d'avoir « un style particulier de politiques consensuelles ». Celui-ci doit également être « consolidé par une architecture institutionnelle telle qu'elle assure la préservation des intérêts vitaux des segments composants ces sociétés ».

24 Sur deux aspects importants, il existe toutefois une certaine confusion (même s'il faut ajouter qu'il y a également une confusion conceptuelle plus générale autour de la démocratie consociative). Le premier concerne les conditions et caractéristiques de la démocratie consociative. Lijphart a introduit le concept en 1969, le définissant ainsi : « Le gouvernement par un cartel d'élites dont la fonction est de transformer une démocratie à la culture politique fragmentée en démocratie stable⁹. » Il a ensuite distingué quatre conditions : le partage du pouvoir exécutif parmi les représentants des groupes (notamment à travers de « grandes coalitions »), un veto mutuel (au moins pour les questions importantes), l'autonomie segmentale (fonctionnelle ou territoriale) et une représentation proportionnelle (tout d'abord sur le plan électoral, mais également pour d'autres fonctions politiques)¹⁰. Plus tard, Lijphart¹¹ a utilisé le concept de « démocratie de consensus », qui se définissait plutôt en termes de caractéristiques institutionnelles spécifiques. Ces dix caractéristiques sont de deux types : elles ont une dimension exécutive-partisane (cabinets plus grands que nécessaire, séparation des pouvoirs, multipartisme, représentation proportionnelle et système néo-corporatiste) et une dimension fédérale-unitaire (bicaméralisme, décentralisation/fédéralisme, Constitution rigide, contrôle juridique et banque centrale indépendante). Le manque de clarté entre ces caractéristiques recoupe donc partiellement celui concernant les différences et similarités entre démocratie consociative et démocratie de consensus.

Cette discussion nous amène à une autre question toujours sans réponse : la relation précise entre la démocratie consociative et le fédéralisme.

8. Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation: A Middle Way Between Hix and Bartolini », *European Governance Papers*, 2008, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-01.pdf>.

9. Arend Lijphart, « Consociational Democracy », *World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, vol. 21, n° 2, p 207-224.

10. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*, op. cit.

11. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms In Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Lijphart considère le fédéralisme territorial et non territorial (qui va de pair avec la décentralisation) comme une des caractéristiques de la démocratie de consensus, et renforce son statut majeur en utilisant la distinction entre unitaire et fédérale pour définir une des deux dimensions de ces caractéristiques. Beaucoup de théoriciens du fédéralisme font par contre une distinction claire entre celui-ci et la démocratie consociative. S'il est vrai que tous deux sont fondés sur la même logique de combinaison de l'autogestion et de la gestion partagée, Elazar par exemple considère la démocratie consociative plutôt comme un processus, et le fédéralisme comme plus structurel¹². Selon Duchacek, les modes décisionnels dans les systèmes fédéraux peuvent varier sur un continuum de démocratie consociative jusqu'à la démocratie majoritaire¹³. Par contre, il attribue un mode décisionnel consociatif aux confédérations. En fait, la Belgique, la Suisse et selon certains l'Union européenne également sont en général considérées comme les seuls systèmes politiques combinant la démocratie consociative et le fédéralisme¹⁴. Néanmoins, selon Pinder, les arrangements consociatifs sont une caractéristique essentielle des fédérations multinationales, définies comme des États fédéraux dont au moins un constituant est défini ou se définit comme nation¹⁵. Cela n'implique nullement que le système consociatif doive être développé aussi fortement dans toutes ces fédérations multinationales. Le système canadien, par exemple, ne présente que quelques-unes de ces caractéristiques, comme le droit de Québec d'exercer un veto concernant les amendements à la Constitution.

25

LE FÉDÉRALISME CONSOCIATIF BELGE

Selon Lijphart, la Belgique « n'est pas seulement un exemple complet de démocratie consociative : c'est l'exemple le plus parfait, convaincant et impressionnant d'une consociation¹⁶ ». Il se réfère alors surtout aux mécanismes institutionnels mis en place lors de la révision constitutionnelle de 1970, la première réforme de l'État belge. Cependant, la démocratie consociative était déjà le moyen par lequel les deux autres

12. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.

13. Ivo D. Duchacek, « Consociational Cradle of Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985, vol. 15, n° 2, p. 35-48.

14. Paul Magnette et Yannis Papadopoulos, *op. cit.*

15. John Pinder, *op. cit.*

16. Arend Lijphart, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », *op. cit.*

clivages – socio-économique et philosophique – étaient gérés, même si c'était d'une façon moins institutionnalisée. C'est après qu'ils se sont atténués que le clivage régional-linguistique s'est fortement manifesté¹⁷ et qu'il a été comblé grâce à la tradition consociative. Les principes non majoritaires déjà existants ont ainsi servi à le réduire. Les réformes fédérales ont été exécutées conformément au modèle consociatif et ont donc conduit « à un fédéralisme de type très consociatif »¹⁸. La révision de 1970 a également créé les Régions et les Communautés, les deux types d'entités sur lesquels la future fédération serait fondée. Bien que le fédéralisme n'ait pas été le but de ces premières réformes (au moins pour la majorité des politiciens), elles ont constitué la base d'une fédéralisation ultérieure du pays. Puisque nous ne considérons pas, au contraire de Lijphart, ces caractéristiques fédérales comme des traits essentiels de la démocratie consociative, pour le cas belge on peut parler de simultanéité entre démocratie consociative et fédéralisme.

Pourtant, même la volonté d'introduire des mécanismes consociatifs n'était pas en elle-même la raison majeure des réformes de 1970. Elle était guidée par la peur des parlementaires francophones d'être mis en minorité au niveau national belge. En effet, après la Seconde Guerre mondiale, et malgré une francisation croissante autour de Bruxelles, la tendance démographique générale profitait plutôt aux néerlandophones. Les recensements de 1947 et 1961 montraient un plus fort accroissement de la population dans les provinces flamandes que dans les wallonnes, ce qui devait aboutir à une adaptation du nombre des sièges par district électoral à la Chambre et au Sénat. À la Chambre, le nombre de parlementaires flamands dépasserait de deux le nombre de parlementaires wallons et bruxellois réunis (de plus, parmi ces derniers, quelques-uns étaient néerlandophones). Comme cette évolution entraînait des demandes francophones de protection contre la minorisation, la nouvelle répartition des sièges a été effectuée seulement après de longues discussions introduisant des mécanismes protégeant la minorité francophone. Ces questions étaient traitées dans le cadre de négociations plus larges sur une réforme d'État, ce qui a mené à un accord en préparation des réformes de 1970. Bien que l'adaptation du nombre de sièges se soit faite cinq

17. Luc Huyse, « Political Conflict in Bicultural Belgium », in Arend Lijphart (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, op. cit., p. 107-126.

18. Kris Deschouwer, « Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism », in Jürg Steiner and Thomas Ertman (dir.), *Consociationalism and Corporatism in Western Europe*, Amsterdam, Boom, 2002, p. 68-85.

ans avant l'inscription des mécanismes dans la Constitution, les résolutions de ces deux problèmes étaient liées¹⁹. Ainsi, l'introduction de mécanismes consociatifs institutionnels était la conséquence de négociations faites dans la plus consociative des traditions.

La base: une division en groupes linguistiques

Voyons maintenant comment la protection de la minorité linguistique mise en place en 1970 – et donc l'application d'une formule consociative au clivage linguistique – s'est précisément faite. Elle repose sur quatre éléments, l'un constituant la base et la condition des trois autres, qui sont en fait les vrais mécanismes de protection – sans minorer l'importance du premier pour la logique consociative en soi. Entre-temps, la pratique politique pendant la législature 2007-2010 a démontré qu'il est possible d'ajouter un cinquième mécanisme à cette liste.

27

À partir de 1970 tous les parlementaires nationaux sont divisés en deux groupes linguistiques: un groupe néerlandophone et un groupe francophone. Chaque parlementaire est obligé d'appartenir à un des deux groupes. En pratique, chaque parlementaire élu dans la région linguistique néerlandaise ou française appartient automatiquement au groupe linguistique correspondant. Ceux qui sont élus dans la circonscription électorale bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde ont le choix: la langue qu'ils utilisent lors de leur prestation de serment détermine leur appartenance linguistique. Les germanophones appartiennent au groupe linguistique francophone.

L'introduction de ces groupes a une grande valeur symbolique. Tous les représentants « nationaux » doivent être néerlandophones ou francophones: « le résultat final est un Parlement dans lequel les représentants sont supposés représenter leur propre groupe linguistique²⁰ ». Après l'adoption des lois linguistiques en 1962-1963, le compromis institutionnalise encore un peu plus des identités linguistiques et une logique bipolaire concernant la représentation nationale²¹. La représentation politique en Belgique reflète donc une représentation symbolique d'un

19. Voir entre autres André Leton et André Miroir, *Les Conflits communautaires en Belgique*, PUF, 1999.

20. Kris Deschouwer, « And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », *West European Politics*, Londres, Routledge, 2006, vol. 29, n° 5, p. 895-911.

21. Voir aussi Dave Sinardet, « Territorialité et identités linguistiques en Belgique », in Joanna Nowicki, Michaël Oustinoff et Serge Proulx (coord.), *Hermès*, n° 51, *L'Épreuve de la diversité culturelle*, CNRS Éditions, 2008, p. 131-149.

pays composé de deux communautés linguistiques. On peut même se poser la question si, après cette réforme, combinée avec les réformes électorales qui allaient suivre et la scission des partis politiques sur une base linguistique²², les parlementaires fédéraux peuvent encore être considérés comme représentant toute la nation, comme le stipule l'article 42 de la Constitution²³.

La division en groupes linguistiques s'inscrit en tout cas complètement dans la prémisses consociative selon laquelle chaque groupe doit être représenté par ses propres élites. La scission, fondée sur le même critère, des trois partis nationaux traditionnels entre 1968 et 1978 renforce profondément cette logique, faisant ainsi de la Belgique la seule fédération encore existante sans partis politiques fédéraux. De plus ces partis se présentent aux électeurs uniquement dans leur propre région linguistique.

28 Le fait que les élites des deux groupes sont éparpillées sur plusieurs partis politiques met cependant à mal la logique consociative. Aucun parti politique ne représente un groupe dans son entièreté – même si les partis régionalistes et nationalistes prétendent jouer ce rôle –, mais il existe une compétition parmi les partis politiques représentant un même groupe. Cela menace un autre pilier consociatif : le fait que les élites doivent être des leaders prudents à la recherche d'un consensus. Au contraire, la compétition à l'intérieur des communautés entraîne une dynamique centrifuge, car les partis sont incités à se mettre sous pression les uns les autres pour prendre des positions défendant des intérêts de leur propre communauté²⁴.

Trois mécanismes de protection

La division en groupes linguistiques permet l'installation de trois mécanismes de protection, deux au niveau législatif, un au niveau exécutif.

La réforme constitutionnelle de 1970 voit l'introduction de la loi

22. Cette logique persiste en 1979, quand un système électoral doit être mis en place pour les premières élections des parlementaires européens ; le pays est divisé en deux circonscriptions électorales, une néerlandophone et une francophone, qui élisent chacune leurs propres parlementaires, dont les sièges sont répartis selon une division figée entre les deux groupes. Ce système a été introduit au Sénat en 1995 et une logique identique se trouve à l'œuvre aux élections du Parlement bruxellois depuis 1988 (voir Kurt Deschouwer, « And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century », *op. cit.*).

23. Jan Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Anvers, Éditions Maklu, 1999.

24. Lieven De Winter, « L'impact du clivage communautaire sur le système de partis politiques en Belgique : évolution, dimensions et effets », in Jacek Wódz (dir.), *Réorganiser l'espace public*, Katowice, Éditions Slask, 1993, p. 141-155.

à majorité spéciale, qui ne requiert pas seulement une majorité des deux tiers des parlementaires (ce qui était déjà le cas pour une révision de la constitution), mais aussi une « double majorité » dans les deux chambres législatives : une majorité simple dans les deux groupes linguistiques (une majorité des membres des deux groupes linguistiques étant présents). Cette majorité spéciale est prévue dans un nombre de cas spécifiques, indiqués dans la Constitution, et tous liés à la mise en œuvre des principes constitutionnels concernant les questions institutionnelles. Ainsi, elle vaut pour tout ce qui concerne la division de compétences et de moyens financiers entre les différents niveaux de pouvoirs, de telle façon que chaque réforme de l'État implique nécessairement d'avoir une telle majorité. La cinquième réforme de l'État, en 2001, a même été votée uniquement à travers des lois spéciales, sans révision constitutionnelle dans le sens strict. De nouveau ce mécanisme suit la logique consociative : les décisions institutionnelles cruciales doivent être prises en consensus par les représentants des deux communautés linguistiques.

29

Le deuxième mécanisme législatif, c'est « la procédure de sonnette d'alarme ». Si au moins les trois quarts d'un groupe linguistique estiment qu'une proposition de loi pourrait « gravement menacer les relations entre les deux communautés », ils peuvent actionner la sonnette d'alarme en introduisant une motion motivée. Cela doit se passer après que le rapport de la commission parlementaire a été introduit et avant le vote final en session plénière. La procédure parlementaire est alors interrompue et la proposition envoyée au Conseil des ministres, qui a trente jours pour formuler un avis sur la question. Il invite alors le Parlement à se prononcer sur l'avis ou sur la proposition amendée. La sonnette d'alarme est applicable à toutes les lois, sauf celles à majorité spéciale (qui sont déjà votées en consensus) et celles sur le budget. Elle ne peut toutefois être appliquée qu'une fois pour la même proposition.

Cette sonnette d'alarme était le mécanisme le plus controversé des trois, surtout parce qu'il était considéré par certains parlementaires flamands, et notamment par les nationalistes flamands, comme le plus contraignant, « un verrou », pour la majorité flamande. Le débat porte également sur les véritables conséquences du système de sonnette d'alarme. Certains (surtout du côté flamand) le voient comme une procédure de réconciliation, d'autres (surtout du côté francophone) comme un droit de veto. En théorie, après trente jours, la procédure parlementaire peut reprendre. Si éventuellement le Conseil des ministres n'a pas trouvé un compromis entre-temps, la proposition contestée peut être votée avec une majorité simple. Mais un tel scénario ne tient pas compte de la réalité

politique. Si le Conseil des ministres n'a pas trouvé un accord sur un dossier après une procédure de « sonnette d'alarme », la majorité gouvernementale est profondément divisée, sans guère de chances de sortir de l'impasse. La proposition ne pourrait probablement plus être votée et retournerait sur la table des négociations lors de la formation d'un nouveau gouvernement.

En tout cas, la sonnette d'alarme est surtout considérée comme un mécanisme de dissuasion. Chaque gouvernement tente d'en éviter l'utilisation car celle-ci pourrait menacer son existence. La sonnette d'alarme existe pour ne pas être utilisée. Jusqu'ici, elle l'a néanmoins été deux fois : en 1985 pour une question d'ordre secondaire et en mai 2010 concernant le dossier épineux de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, mieux connu sous le nom de BHV, qui a été l'un des moteurs de la crise politique de ces dernières années²⁵. La sonnette d'alarme devait éviter que la scission de BHV soit votée « unilatéralement » par les partis flamands. Mais au lieu de symboliser un moment de crise aiguë, l'activation de la sonnette d'alarme ressemblait plutôt à du théâtre absurde. Dans les faits, le gouvernement était déjà tombé et tout le monde savait que la scission ne serait pas votée au Parlement. Les médias des deux côtés de la frontière linguistique constataient que la prétendue bombe atomique institutionnelle n'avait pas fait « boum », mais plutôt « psssscccchhhhttt ».

Même si on ne considère pas la sonnette d'alarme comme un droit de veto (quoique la réalité politique pointe dans cette direction), c'est une caractéristique consociative par excellence. Ce mécanisme force ou au moins incite fortement à ce que les décisions soient prises en consensus entre les deux grandes communautés. En réalité, similaire en cela aux lois à majorité spéciale, ce mécanisme ne protège pas seulement la minorité francophone (même si c'était sa raison d'être), mais aussi la majorité flamande. Sans la sonnette d'alarme il serait possible d'adopter une proposition avec tous les parlementaires francophones et un nombre limité de parlementaires flamands. Avec la sonnette d'alarme il faut toujours convaincre au moins un quart des membres de l'autre groupe linguistique. La voie vers une solution est donc la négociation, pas un vote avec une majorité simple.

25. Dave Sinardet, « From Consociational Consciousness to Majoritarian Myth. Consociational Democracy, Multi-level Politics and the Belgian Case of Brussels-Halle-Vilvoorde », *Acta Politica. International Journal of Political Science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, vol. 45, n° 3, p. 346-369.

Le fait que la procédure de la sonnette d'alarme ait un rôle important pour le Conseil des ministres relève d'un choix conscient et nous amène au mécanisme introduit dans l'exécutif : la parité linguistique au sein du Conseil des ministres, constitué de tous les membres du gouvernement fédéral, excepté les secrétaires d'État. Il doit contenir un nombre égal de néerlandophones et francophones, le Premier ministre éventuellement exclu²⁶.

Il convient d'ajouter que le Conseil des ministres prend les décisions en consensus, même si c'est une loi coutumière qui n'est pas inscrite dans la Constitution. Cela implique un droit de veto pour les deux communautés, ainsi que pour tous les partis, surtout si l'on considère qu'en Belgique l'exécutif domine le législatif et que les votes au Parlement sont souvent la conséquence du consensus gouvernemental. Le fait que selon la Constitution et la loi, beaucoup de décisions gouvernementales doivent être délibérées en Conseil des ministres renforce encore plus le caractère fondamental de l'obligation de parité²⁷. De nouveau une logique consociative se manifeste, rendant une logique de majorité simple impossible. D'autres éléments dans le même esprit, introduits plus tard, sont la parité à la Cour constitutionnelle (composée d'autant de juges néerlandophones que francophones) et dans le comité de concertation entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés.

31

Il n'est pas sans importance de remarquer que des dispositions similaires à celles protégeant la minorité francophone au niveau national ont aussi été introduites à Bruxelles pour protéger la minorité néerlandophone de la Région centrale du pays.

Un mécanisme additionnel ?

Entre-temps, la crise autour du dossier de la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde pendant la législature parlementaire 2007-2010 nous a appris que les partis francophones peuvent retarder pendant presque toute une législature la procédure d'adoption d'une loi votée « unilatéralement » par une majorité de parlementaires flamands

26. Il n'y a pas d'obligation de parité au sein du gouvernement en soi, car il n'y a pas de lois concernant le groupe linguistique des secrétaires d'État.

27. André Alen, *België: een tweeledig en centrifugaal federalisme*, Bruxelles, ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1990. Les actes pris par un Conseil des ministres sans parité linguistique peuvent être annulés par le Conseil d'État, mais la non-conformité aux règles de parité peut seulement être sanctionnée politiquement, pas juridiquement (voir Min Reuchamps, « La parité linguistique au sein du Conseil des ministres », *Res Publica*, 2007 : 4, p. 609).

en commission, sans qu'il soit nécessaire d'actionner la sonnette d'alarme. En effet, les partis francophones peuvent notamment utiliser le mécanisme de « conflit d'intérêts », qui bloque le processus pendant au moins cent vingt jours (mais, dans la pratique, la procédure peut en prendre le double). Cette procédure peut être actionnée par au moins les trois quarts des membres du parlement d'un niveau de pouvoir s'il estime que ses intérêts sont lésés par une décision prise par un autre niveau de pouvoir. Le dossier arrive alors sur la table du Comité de concertation entre les différents gouvernements, qui a soixante jours pour apporter une solution. Si celui-ci n'y arrive pas, le Sénat doit émettre un avis motivé dans les trente jours au comité de concertation, qui a à nouveau trente jours pour trouver une solution. Si celle-ci n'est toujours pas trouvée, la procédure parlementaire peut continuer à suivre son cours.

32 Cette procédure en conflit d'intérêts vise donc à régler des conflits *entre* différents niveaux de pouvoir, pas *au sein* d'un même niveau de pouvoir (comme c'est le cas avec BHV), mais dans la mesure où les partis francophones possèdent une majorité dans au moins quatre assemblées parlementaires, ils peuvent aussi l'utiliser à cet usage. C'est ainsi que, à partir de novembre 2007, date où la scission de BHV fut votée en commission des affaires intérieures par les représentants néerlandophones (à l'exception de la représentante du groupe parlementaire bilingue écologiste ECOLO-Groen!), des procédures en conflit d'intérêts ont été introduites par les parlements de la Communauté française, de la COCOF et de la Région wallonne, ainsi que par la Communauté germanophone. Cette dernière procédure était encore en cours quand le gouvernement fédéral est tombé en avril 2010. Il aurait également été possible d'actionner une procédure en conflit d'intérêts à partir du parlement de la Région bruxelloise. Celui-ci est composé de députés francophones et néerlandophones, mais les premiers y possèdent une majorité de plus des trois quarts. D'autres procédures de retardement auraient pu faire en sorte que le dossier soit bloqué pendant toute une législature. Et quand commence une nouvelle législature, toute la procédure parlementaire doit être reconduite depuis le début, avec la possibilité d'utiliser à nouveau les mêmes procédures.

En somme, les partis francophones peuvent donc bloquer une proposition de loi comme celle de BHV pendant toute une législature, sans devoir actionner la sonnette d'alarme, qui mènerait logiquement à la chute du gouvernement. C'est pour cela qu'au sein du gouvernement fédéral, partis francophones et flamands se sont plusieurs fois mis d'accord pour que les premiers procèdent ainsi, afin de repousser le dossier explosif de BHV de l'agenda politique. En mai 2008, on en arrivait même à la situation

absurde où c'étaient les partis flamands qui demandaient à leurs partenaires francophones réticents de recourir à ce mécanisme pour ne pas mettre en danger le gouvernement²⁸. La procédure en conflit d'intérêts est donc devenue dans les faits une procédure de « ralentissement » et de sauvegarde de la majorité gouvernementale fédérale.

Même si les conflits d'intérêts ne peuvent pas être considérés comme éléments de la logique consociative au sens strict du terme (certains nationalistes flamands ont d'ailleurs introduit des recours contre « l'abus » de cette procédure), dans la pratique, ils semblent l'être devenus. Ils doivent en effet faire prendre conscience aux partis flamands que même s'ils voulaient risquer de déclencher une crise en essayant de voter unilatéralement telle ou telle proposition de loi sensible pour les francophones – contre lesquelles ces derniers pourraient éventuellement actionner la sonnette d'alarme –, ceux-ci possèdent d'autres mécanismes de retardement, et que cette piste équivaut à un blocage presque définitif sur la question.

33

En somme, les éléments détaillés ci-dessus montrent le noyau consociatif du système fédéral belge. C'est un modèle de régulation des conflits anti-majoritaires fort institutionnalisé, fondé sur le consensus entre les élites représentant leur propre groupe linguistique, impliquant un veto mutuel des deux communautés et l'obligation de décider en consensus. Au niveau fédéral, les partis politiques flamands ne peuvent pas poursuivre une logique majoritaire, ils doivent s'inscrire dans des institutions consociatives. Ils sont obligés de trouver une majorité francophone pour chaque réforme institutionnelle et une minorité francophone d'au moins un quart pour d'autres types de réforme.

VECTEUR D'INSTABILITÉ ?

Comme indiqué au début, la crise politique qui perdure pose de plus en plus fréquemment la question de savoir si le système de consensus belge a cessé de fonctionner. Mais il s'agit peut-être moins de se demander si les problèmes communautaires belges ont eu raison du système de démocratie consociative, tel qu'analysé ci-dessus et qui semblait pourtant avoir fait ses preuves, mais plutôt si les problèmes de ces dernières années ne peuvent pas au moins en partie être expliqués par cette même logique du système consociatif. Ainsi l'absence de partis nationaux, par exemple,

28. Dave Sinarde, « From Consociational Consciousness to Majoritarian Myth », *op. cit.*

est considérée par le spécialiste du fédéralisme comparatif Ronald Watts²⁹ comme « une situation particulièrement dangereuse » pour la stabilité et même la survie d'un système fédéral. Il est vrai que les autres exemples historiques de fédérations sans partis fédéraux n'inspirent guère d'optimisme : le Pakistan avant la scission en 1971, la Tchécoslovaquie avant la division de 1992, ou encore le Nigeria avant la guerre civile de 1967.

Un risque dans une fédération, selon Watts, est d'essayer de résoudre les tensions et de combattre le risque de désintégration uniquement en renforçant le pouvoir fédéral, et donc l'unité, ou, à l'inverse, en renforçant uniquement les pouvoirs régionaux, et donc la diversité. En Belgique, c'est clairement la seconde voie qui a été suivie : chaque réforme de l'État a toujours divisé un peu plus, en transférant de nouvelles compétences vers les Régions et Communautés. Aucun effort n'a été fait pour créer également une loyauté et une cohésion fédérales. Cela peut aussi être imputé à la logique du système consociatif, qui clairement ne tend pas à cela, mais favorise plutôt une logique de séparation des communautés.

La méthode de proportionnalité et le droit de veto sont aussi très critiqués. Comme le formule Sartori³⁰ : « Si vous facilitez quelque chose, vous en provoquez la venue. [...] Ce qu'on ne décourage pas, de fait on l'encourage. Si vous récompensez la division et la dissension (et c'est ce que font justement la *Proporz* et le droit de veto), vous les accroîtrez [...]. En fin de compte, la machinerie de Lijphart peut apporter plutôt l'éclatement que l'édification du consensus. La paix à tout prix est le plus mauvais chemin pour éviter la guerre. »

Autre élément d'instabilité : la bipolarité instaurée en Belgique, en fondant largement le système consociatif sur les deux grands groupes linguistiques. Comme le remarque Watts, un système fédéral bipolaire est assez instable par nature, puisqu'il oppose toujours les deux mêmes partenaires. Mais aussi parce qu'il peut créer la peur d'être de moins en moins pris en compte chez la minorité, tandis que, si cette minorité est protégée, cela peut entraîner à son tour une frustration chez la majorité qui doit toujours tenir compte de la minorité. Les logiques bipolaire et consociative vont donc de pair et se renforcent mutuellement.

Si l'on additionne tous ces « handicaps » institutionnels dont semble souffrir la Belgique, et potentiellement dangereux pour sa survie, l'on pourrait aussi conclure que le fait que le pays tient toujours est plutôt

29. Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queens University Press, 1999.

30. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Londres, MacMillan, 1994.

un signe de sa force de survie. Effectivement, une scission de la Belgique continue d'être hautement improbable, pour différentes raisons, mais notamment à cause de la situation et du rôle de Bruxelles : Région centrale, qui est en même temps le centre socio-économique des deux autres Régions. La manière dont le système belge est organisé ne mènera donc probablement pas au séparatisme, mais risque à intervalles réguliers de se caractériser par un immobilisme et des crises politiques. Ce constat devrait donc plutôt inciter à réfléchir aux moyens d'éviter cela, notamment en renforçant des forces centripètes dans le système. Puisqu'on devra continuer à vivre sous le toit belge, il vaudrait mieux en réparer les fissures.

R É S U M É

Le succès des partis nationalistes flamands aux élections fédérales de juin 2010, ainsi que les trois années de crise politique qui ont précédé ces élections, amène à se demander si le modèle fédéral belge de consensus n'est pas dans une crise fondamentale. Cet article analyse le noyau de cette machinerie de consensus en se penchant sur la théorie de la démocratie consociative qui a largement été institutionnalisée en Belgique. Puis il pose la question de savoir si c'est ce système qui ne fonctionne plus, ou bien si les problèmes ne peuvent pas, au moins en partie, être expliqués par cette logique consociative.