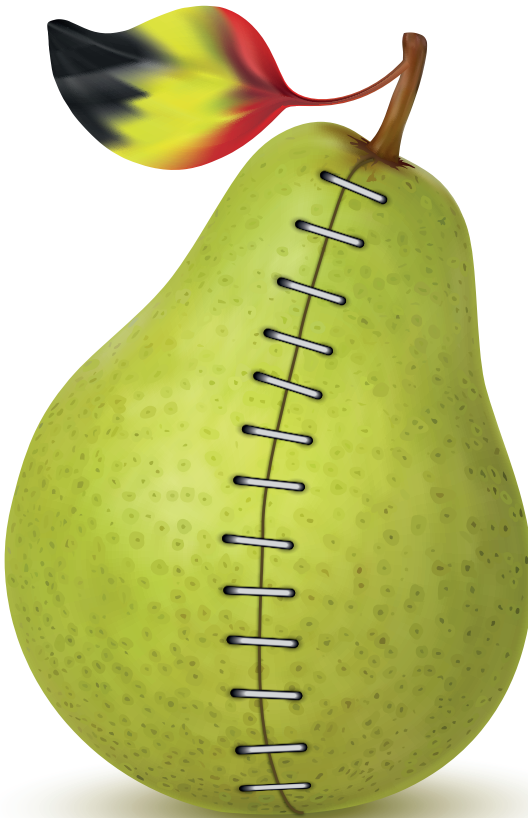


Belgique : la fin de la démocratie du compromis ?

ANALYSE



Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- **En téléchargement**, depuis l'adresse internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives
- **En version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :
Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles
02238 01 69 - archives@cpcp.be

« Et vous, bande de cons, tout ce que vous trouvez à faire, ce sont ces petites réunions où l'on tourne encore plus en rond que sur un circuit Märklin, ce sont ces petits comités aussi stériles qu'un champ de patates à Tchernobyl, ce sont ces petites réactions à chaud qui me rappellent les crises de mon chat quand il n'aime pas la marque de ses croquettes, ce sont ces airs de petits tribuns en solde, ce sont ces grands chevaux sur lesquels vous montez et qui seront toujours comme ces petits poneys tristes de la foire du midi. Tout ce que vous trouvez à faire, c'est de vous tirer dans les pattes pour gagner une floche qui vous donnera droit à un tour gratuit sur ce manège sinistre que vous appelez *politique* ».

Thomas GUNZIG, Extrait de l'émission radio de la Première (RTBF)
La Semaine Infernale du samedi 8 novembre 2007

INTRODUCTION

« C'est un compromis à la belge ».

Cette formule proverbiale est bien souvent utilisée de manière presque abusive. Elle résume en réalité le fonctionnement de la prise de décision en Belgique.

Les décideurs politiques ont mis en place des *règles du jeu* permettant de trouver des terrains d'entente. Car la Belgique est un pays historiquement divisé dans lequel il faut mettre beaucoup d'énergie pour éviter son éclatement.

Mais en suivant l'actualité politique belge, un constat peut facilement être tiré : les mécanismes mis en place pour forcer le compromis ne semblent plus aujourd'hui être toujours suffisants. Aboutir à un consensus entre niveaux de pouvoir (inter-fédéral) paraît de plus en plus compliqué. Les indices du gripage de la machine à consensus sont nombreux : utilisation de la majorité numérique, constitution d'un gouvernement peu représentatif des francophones, conflits récurrents entre les entités fédérées et l'autorité fédérale,

notamment via le comité de concertation.¹ Bref, tout cela laisse une impression d'un système affaibli dans son fonctionnement. Serait-ce la fin de la démocratie du compromis à la belge ?

Cette étude décortique les recettes utilisées pour créer ces fameux *compromis à la belge*. Nous le verrons par la suite, les mécanismes qui forcent l'accord sont de plus en plus souvent mis en échec...

I. LA DÉMOCRATIE DU COMPROMIS

« La démocratie dite du compromis se base sur quatre éléments fondamentaux afin de prévenir ou résoudre pacifiquement des conflits. »

Les sociétés plurielles, c'est-à-dire marquées par des populations très diversifiées (religions, cultures, langues, etc.), sont traversées par des clivages pouvant mener, dans le pire des cas, à des violences et à des répressions. Dès lors, pour obtenir un régime politique démocratique stable, le système majoritaire (celui qui obtient le plus de voix emporte le siège à pourvoir) est à éviter. Des instruments de coopération sont nécessaires pour stabiliser une société divisée par des clivages. Ainsi, la démocratie dite du compromis se base sur quatre éléments fondamentaux afin de prévenir ou résoudre pacifiquement des conflits.²

Premièrement, le gouvernement est formé par une **grande coalition** qui nécessite « la participation de représentants de tous les segments impliqués

¹ Sur le réseau social Twitter, la journaliste Véronique Lamquin résume les récents affrontements qui suivirent le comité de concertation consacré notamment à la question de l'avenir des tunnels bruxellois avec la formule suivante : « Le comité de concertation pour les nuls : une vingtaine de ministres se réunissent sans rien décider. Puis ils s'engueulent via les médias », 27 janvier 2016. Tweet cité par « Polémique après le comité de concertation sur les tunnels : Chastel tacle Vervoort », *LeSoir.be*, 27 janvier 2016, [en ligne] <http://www.lesoir.be/1105212/article/actualite/belgique/politique/2016-01-27/polemique-apres-comite-concertation-sur-tunnels-chastel-tacle-vervoort>, consulté le 15 septembre 2016.

² A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*, New Haven : Yale University Press, 1977.

dans la prise de décision politique »³. La gestion quotidienne de l'État est ainsi assurée par des acteurs très différents.

Deuxièmement, le principe de la **proportionnalité** assure une représentation des segments de la population. C'est une proportionnalité *corrigée* qui est parfois requise au sein de certains organes afin de respecter les réalités démographiques des communautés. Pour d'autres organes, c'est la règle de la parité stricte (égalité) qui prévaut, et ce afin d'éviter un système majoritaire de fait.⁴ Le modèle de type anglo-saxon dans lequel seul le parti victorieux exerce le pouvoir politique est ainsi écarté.⁵

Troisièmement, **l'autonomie** des segments et le partage du pouvoir qui en découle représentent des caractéristiques essentielles. L'autonomie peut être fonctionnelle et/ou territoriale. Concrètement, les groupes linguistiques, religieux ou ethniques détiennent une autonomie dans l'organisation de certains secteurs tels que l'enseignement, les soins de santé et la culture, si l'on pense aux communautés germanophone, française et flamande.

Enfin, le **droit de veto** assure la protection des intérêts des différents groupes. Il représente la possibilité pour chaque groupe de s'opposer à une décision. Il oblige donc le consensus politique et protège les intérêts vitaux des groupes minoritaires. Ces derniers sont ainsi garantis de ne pas être exclus de la prise de décision.

³ A. LIJPHART, « Changement et continuité dans la théorie consociative », *Revue internationale de Politique comparée*, IV, 3, 1997, p. 683.

⁴ Comme nous le verrons, le Conseil des ministres s'organise selon cette logique.

⁵ A. LIJPHART, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », *Conflict and Coexistence in Belgium. The dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley : Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1-13.

II. LA BELGIQUE : UNE DÉMOCRATIE DU COMPROMIS

Le compromis est un art subtil. Comme nous le verrons, les décideurs belges ont créé une démocratie complexe, dans laquelle interviennent un nombre important d'acteurs habitués à la concertation.

1. Une société divisée

“ Du *berceau à la tombe*, le citoyen belge était englobé dans un pilier qui représente un cadre d'intégration sociale et culturelle. ”

Une multitude de clivages traversent la société belge. Il s'agit d'oppositions d'intérêts sur le long terme entre plusieurs segments de la population.

Historiquement la société belge est marquée par le phénomène de *pilarisation*. Notre société se compose en effet de *pilliers*. Ce terme traduit l'idée de *blocs*, de *segments* ou de *mondes sociologiques* constitués d'un ensemble d'organisations animées par une même conception philosophique. On y retrouve une formation politique, une mutualité, un syndicat, des coopératives, des organisations sociales, culturelles

et économiques. Du *berceau à la tombe*, le citoyen belge était englobé dans un pilier qui représente un cadre d'intégration sociale et culturelle. Ces piliers s'opposent afin de tenter d'augmenter leur influence. La Belgique s'est ainsi structurée autour des piliers catholique, socialiste et dans une moindre mesure libéral. Une personne peut fort bien *faire sa vie* au sein d'un seul pilier : un enfant peut naître dans un hôpital catholique, faire ses classes dans l'enseignement catholique, poursuivre sa formation dans une université catholique, bénéficier des services de la mutualité chrétienne ainsi que du syndicat chrétien et terminer ses jours dans une institution issue de ce même pilier.

Mais les années 1960 marquent un tournant. Des partis voient le jour et outrepassent les lignes traditionnelles. Certains groupements politiques, comme par exemple la Volksunie, ambitionnent officiellement de dépasser la pilatisation et les clivages traditionnels.⁶ Les organisations sociales font de même. On assiste donc à un mouvement *transpilier*.

Car après les années 1960, les conflits linguistiques et culturels dominent le débat politique au détriment des batailles entre laïcs et chrétiens qui passent ainsi en second plan. Le pays se fédéralise. Les régions et les communautés sont chargées de gérer certaines matières telles que l'enseignement, la culture, l'économie, etc. Pour ces compétences, il n'existe plus de règles nationales. Ce processus implique une nouvelle forme de démocratie du compromis.⁷ Après les premières réformes de l'État successives, la division de la société devient *ethnico-linguistique* (francophones contre néerlandophones). La Belgique se caractérise alors par la présence de *mondes linguistiques* fixés territorialement qui dépassent les anciens *mondes sociologiques*⁸.

“ Car après les années 1960, les conflits linguistiques et culturels dominent le débat politique au détriment des batailles entre laïcs et chrétiens qui passent ainsi en second plan. ”

⁶ P. DELWIT, E. VAN HAUTE, « L'implosion et la fin d'un parti : la Volksunie », *L'année sociale 2001. Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles : De Boeck, 2002, p. 15.

⁷ A.-P. FROGNIER, « Application du modèle de Lipset et Rokkan à la Belgique », *Revue internationale de Politique comparée*, Vol.14, n°2, 2007, p. 281-302.

⁸ P. DELWIT, J.-B. PILET, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », M.-T. COENEN, S. GOVAERT, J. HEINEN, *L'État de la Belgique : 1989-2004 : quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles : De Boeck, 2004, p. 77.

2. La démocratie du compromis à la belge

Nous regroupons ici le cœur des mécanismes organisant le partage du pouvoir dans la société belge.

a. La division en groupes linguistiques

“ Les parlementaires nationaux sont divisés en deux groupes linguistiques. Les élites des communautés représentent leur propre segment communautaire et non plus l’intégralité des citoyens belges. ”

L’importance du clivage communautaire dans le paysage politique belge entraînera la fédéralisation croissante de l’État. Les différentes réformes et refontes institutionnelles ont été entreprises par le biais de compromis sur des questions sensibles.⁹ Ainsi, depuis 1970, les entités fédérées doivent gouverner ensemble et chaque réforme de l’État implique un accord mutuel. Des outils de gestion pacifique seront insérés à mesure des vagues réformistes. Ceux-ci seront amenés à régir les rapports futurs entre les deux grandes communautés linguistiques (française et néerlandophone).¹⁰

Les parlementaires nationaux sont divisés en deux groupes linguistiques. Les élites des communautés représentent leur propre segment communautaire et non plus l’intégralité des citoyens belges. La représentation nationale est ainsi marquée par une logique qui oppose deux pôles majeurs (bipolarité).

⁹ D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d’instabilité ? », *Pouvoirs*, 136, 2011/1, p. 27.

¹⁰ E. VAN HAUTE, « Les rapports entre droit et politique dans un contexte d’instabilité institutionnelle : Effet de contagion ? Le cas de la Belgique fédérale ? », *Lex Electronica*, XI, 3, 2007, p. 16.

L'autonomie des entités fédérées constitue un facteur visant la stabilisation du régime. L'attribution progressive de compétences aux entités fédérées contribue à pacifier une société complexe comme la Belgique.¹¹ L'autonomie qui est reconnue aux entités fédérées est avant tout « l'outil principal pour éviter les conflits »¹². Les matières pour lesquelles le compromis semble impossible (enseignement, culture, économie, etc.) sont ainsi attribuées aux segments de la fédération (les communautés et les Régions).

b. Les lois à majorités spéciales

La présence de lois à majorités spéciales rentre également dans la logique du compromis. Dans ce cas de figure, les normes à majorités spéciales visent à regrouper une large adhésion de l'ensemble des communautés. En effet, l'adoption desdites normes nécessite non seulement la majorité des deux tiers des parlementaires mais également la majorité simple au sein des deux groupes linguistiques francophone et néerlandophone. Elles sont donc intimement liées à la séparation des mandataires fédéraux en groupes linguistiques. Elles visent à forcer le consensus pour établir des décisions sur des questions sensibles pour les deux communautés. La majorité spéciale s'applique dans un nombre de cas limités et pour des matières délicates pour les relations entre les deux grandes communautés. Par exemple, lorsque les décideurs souhaitent modifier la structure de l'État (les fameuses réformes institutionnelles).

Ainsi, lorsque les dirigeants politiques désirent réaliser d'importantes réformes de l'État, les lois à majorités spéciales forcent l'établissement de grandes coalitions gouvernementales. L'objectif fondamental est qu'aucune communauté linguistique ne puisse imposer unilatéralement sa volonté sans prendre en compte l'opinion de la minorité.

« Ainsi, lorsque les dirigeants politiques désirent réaliser d'importantes réformes de l'État, les lois à majorités spéciales forcent l'établissement de grandes coalitions gouvernementales. »

¹¹ P. MAGNETTE, « Le parlementarisme dans une démocratie du compromis, réflexions sur le cas belge », O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE (éd.), *Vers un nouveau parlementarisme en Europe*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, 2004, p. 97.

¹² K. DESCHOUWER, « La dynamique fédérale en Belgique », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles : De Boeck, 2009, p. 70.

c. La sonnette d'alarme

La *sonnette d'alarme* constitue clairement un autre dispositif de protection au niveau législatif.¹³ Elle permet à chaque communauté de réagir lorsqu'une disposition risque de porter atteinte à ses intérêts. Cet instrument juridique constitue une « véritable *bombe atomique* mise sous les pieds des hommes politiques belges »¹⁴.

En effet, si au moins trois quarts des parlementaires d'un groupe linguistique estiment qu'une proposition ou un projet de loi est « de nature à porter gravement atteinte aux relations entre communautés »¹⁵, ils ont la possibilité d'interrompre le processus législatif. Ainsi, les parlementaires du groupe linguistique mis en danger par une loi déposent une motion motivée qui suspend la procédure parlementaire. Le texte de loi est alors envoyé au Conseil des ministres qui est chargé de formuler un avis motivé dans les trente jours ; la parité linguistique dudit Conseil garantit un arbitrage équilibré et une protection pour chaque communauté. Trois possibilités s'offrent alors au Conseil des ministres : soit le gouvernement démissionne car ses membres ne s'accordent pas ; soit le Conseil des ministres déclare que la motion n'a pas de raison d'être et la procédure parlementaire reprend son cours ; soit le Conseil des ministres renonce ou amende le texte législatif car il considère que la motion est fondée.¹⁶

¹³ S. CORNET, « La procédure en conflits d'intérêts et le mécanisme de la sonnette d'alarme », Bruxelles : CPCP, « Analyse », 2008.

¹⁴ J.-C. SCHOLSEM, « Bref survol de la Belgique comme 'laboratoire des minorités' », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 137.

¹⁵ Voir l'article 54 de la Constitution belge.

¹⁶ M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, Bruxelles : Le Cri, 2004, p. 165-167.

La sonnette d'alarme dans le dossier « BHV »

En 2010, les parlementaires des quatre groupes politiques francophones ont utilisé la procédure de la sonnette d'alarme afin d'écarter le dossier de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde de l'ordre du jour du parlement. Les francophones redoutaient en effet un « passage en force » des néerlandophones au parlement. Ce n'est qu'en 2012, à la faveur de la sixième réforme de l'État, que les partis ont finalement trouvé un accord afin de débloquer la situation.

La sonnette d'alarme suit la logique du compromis en rendant presque obligatoire la construction d'un accord entre les deux communautés linguistiques. Ce véritable veto mutuel oblige la recherche d'un accord entre les élites représentant leur communauté linguistique. Certes, dans les faits, la sonnette d'alarme vise à protéger pour l'essentiel la minorité francophone. Si les néerlandophones du pays désirent réaliser une réforme institutionnelle, une majorité francophone leur est nécessaire.¹⁷ Ainsi, les partis flamands ne peuvent utiliser leur poids majoritaire pour imposer leurs points de vue. Elle est considérée comme un véritable *verrou*.¹⁸ Cet instrument hautement symbolique est tellement contraignant qu'il n'a presque jamais été utilisé.

d. La parité linguistique au Conseil des ministres

Au niveau du gouvernement, la règle de parité linguistique gère l'organisation du Conseil des ministres. Cette parité impose que l'organe gouvernemental compte « autant de ministres d'expression française que de ministres d'expression néerlandaise »¹⁹. C'est l'appartenance à un groupe linguistique qui détermine généralement l'identification linguistique d'un ministre.²⁰

¹⁷ J.-C. SCHOLSEM, « Bref survol de la Belgique comme *laboratoire des minorités* », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 137.

¹⁸ D. SINARDET, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹ Concernant le principe de *loyauté fédérale* ainsi que le mécanisme du *conflit d'intérêts* s'y rapportant, voir l'article 99 de la Constitution belge. Par ailleurs, l'article indique que les ministres ne peuvent excéder le nombre de 15 ; si le nombre de ministres atteint ce maxima, le Premier ministre est linguistiquement neutre.

²⁰ M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, *op. cit.*, p. 235.

“ En résumé, additionnée à la procédure de *sonnette d’alarme* et à la règle de majorité spéciale, la règle de parité linguistique au Conseil des ministres s’inscrit dans un cadre global de protection des segments. ”

Comme le souligne Jean-Claude Scholsem, « le Conseil des ministres prend [...] souvent des allures de conférence diplomatique de type confédéral, foyer d’intenses négociations... afin d’éviter notamment que la dévastatrice *sonnette d’alarme* ne se déclenche ! »²¹. La logique de la majorité est à nouveau rendue constitutionnellement impossible.²²

En résumé, additionnée à la procédure de *sonnette d’alarme* et à la règle de majorité spéciale, la règle de parité linguistique au Conseil des ministres s’inscrit dans un cadre global de protection des segments.²³ Les conflits sont régulés par des instruments rejetant la règle de la majorité.

e. Le mécanisme du conflit d’intérêt

Le respect du principe de la « loyauté fédérale »²⁴ implique que les entités fédérées ainsi que l’autorité fédérale ne peuvent utiliser de manière abusive l’exercice de leurs compétences, et ce d’une manière qui pourrait nuire à l’État dans sa globalité.

C’est pour éviter les excès de compétence que la procédure du conflit d’intérêts a vu le jour. Elle peut être actionnée lorsque la loyauté fédérale n’est pas respectée. Dans une pareille hypothèse, le Sénat et le comité de concertation tentent alors d’aboutir à des solutions politiques par le biais d’avis non juridiquement obligatoires.²⁵

²¹ J.-C. SCHOLSEM, « Bref survol de la Belgique comme *laboratoire des minorités* », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 138.

²² Il en va de même pour les autres institutions fédérales comme la Cour de cassation, le Conseil d’État et la Cour constitutionnelle où la règle de la parité linguistique est de mise. L’obligation du consensus est ancrée dans les hautes institutions peuplant le paysage politique et juridique belge.

²³ *Ibid.*

²⁴ Voir l’article 143 de la Constitution belge.

²⁵ M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, p. 318-319.

Cet instrument ne constitue pas un veto au sens strict du terme mais plutôt un mécanisme de retardement.²⁶ Finalement, la procédure du conflit d'intérêt peut moins bloquer le processus décisionnel que simplement le retarder. Le parlement germanophone, comme d'autres, a enclenché la procédure afin « de préserver la culture de la négociation » dans le dossier de BHV. Comme l'indiquait le CSP Pascal Arimont, « s'il n'y a pas de consensus sur des questions existentielles, le pays sera en danger et dès lors les Régions et les Communautés également »²⁷. Comme nous l'avons indiqué, ce n'est finalement qu'en 2012 que les partis politiques ont réussi à débloquer cet épineux dossier.

Dans les faits, elle est devenue un instrument de sauvegarde du gouvernement au pouvoir.²⁸ Elle permet de bloquer une proposition de loi durant une législature tout en évitant le déploiement de la sonnette d'alarme.²⁹ Les questions politiquement délicates sur le plan communautaire sont ainsi écartées momentanément de l'agenda politique.

Cette procédure a comme objectif de régler des litiges entre niveaux de pouvoirs différents et non au sein d'un même niveau de pouvoir.³⁰

²⁶ D. SINARDET, *op. cit.*, p. 33.

²⁷ P. ARIMONT, cité par « Les Germanophones votent le conflit d'intérêt pour BHV », *7sur7.be*, 26 octobre 2009, [en ligne] <http://www.7sur7.be/7s7/fr/1502/Belgique/article/detail/1021116/2009/10/26/Les-Germanophones-votent-le-conflit-d-interet-pour-BHV.dhtml>, consulté le 20 septembre 2016.

²⁸ D. SINARDET, *op. cit.*, p. 33.

²⁹ À titre d'exemple, l'adoption de la loi visant à scinder l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde a ainsi été écartée durant la législature 2007-2010 sans pour autant recourir au mécanisme de la *sonnette d'alarme*.

³⁰ D. SINARDET, *op. cit.*, p. 32.

III. COMPROMIS COMME SOURCE D'INSTABILITÉ

“ Le compromis fait partie du patrimoine commun des Belges. Mais cette tradition est de plus en plus mise à mal. ”

Les crises politiques et les difficultés dans le fonctionnement du système politique belge amènent à questionner le modèle du consensus belge. Le compromis fait partie du patrimoine commun des Belges. Mais cette tradition est de plus en plus mise à mal. François Brabant le résume avec une pointe d'humour : « trésor national aussi fameux que les carbonnades (flamandes) et les gaufres (de Liège), le compromis *à la belge* serait donc menacé »³¹. Nous regroupons ici les *handicaps* institutionnels de la Belgique qui expliquent les failles que nous connaissons fréquemment.

3. Bipolarité et manque de liens entre les communautés

Les tensions et les blocages politiques ont été réglés par le renforcement des pouvoirs des entités fédérées. Mais l'autonomie progressive des communautés et des régions peut engendrer des *gaspillages* de ressources. En effet, le processus de fédéralisation de l'État belge absorbe probablement une part importante d'argent, de temps, et engendre un « formidable gaspillage d'énergie » pour reprendre l'expression du sociologue Alain Eraly.³² Rien que dans l'organisation démocratique belge, le pays compte aujourd'hui six parlements. Les gouvernements et les administrations ont suivi ce mouvement de multiplication qui heurte les principes de simplification de l'action publique.

En outre, les conflits linguistiques ont conduit, dès la fin des années 1960, à la scission des partis politiques nationaux. Cette absence de partis unitaires est créatrice d'instabilité et peut représenter un danger pour la survie de l'État fédéral. Pour Koen Deschouwer, l'importance des élections est amoindrie par

³¹ F. BRABANT, « Le compromis à la belge, suite et fin ? », *Le Vif*, 25 octobre 2010.

³² A. ERALY, *Le Pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles : Labor, 2002, p. 216-217.

l'absence de représentation globale des citoyens au niveau de l'ensemble de la Belgique (absence d'une circonscription fédérale). Le dialogue avec l'ensemble de la population est dès lors absent. Les citoyens belges ne choisissent pas l'ensemble des représentants politiques au niveau fédéral et ces derniers ne sont redevables que devant leur communauté particulière.

Par ailleurs, le compromis encourage la division des communautés car « aucun effort n'a été fait pour créer également une loyauté et une cohésion fédérales »³³. Le système belge est fondé sur deux grands groupes linguistiques. Cette bipolarité favorise la création d'un système relativement instable dans lequel les adversaires qui s'affrontent sont toujours les mêmes. Dans cette logique duale, la minorité risque de ne pas se sentir prise en compte dans la prise de décision et la majorité risque à son tour d'être lassée de prendre en compte la minorité. C'est dans cette optique que le système peut s'avérer frustrant pour la communauté majoritaire qui se voit dans l'impossibilité d'imposer ses idées à la minorité en raison de l'existence du droit de veto.³⁴

De plus, vu qu'aucun parti ne représente véritablement l'ensemble des Belges (ils ambitionnent davantage de représenter leur communauté), la compétition entre communautés se renforce. Cette lutte interne au pays favorise l'instabilité. Les groupes politiques s'incitent mutuellement à durcir leurs opinions vis-à-vis des intérêts de leur communauté et dans un même temps, doivent s'entendre pour diriger ladite autorité et le gouvernement qui s'y rapporte. De manière générale, cette situation duale est basée essentiellement sur la confrontation. À terme, le système risque de dégénérer en un fédéralisme d'affrontement et de séparation. En effet, comme le souligne le constitutionnaliste Francis Delpérée, « le débat électoral n'ouvre la porte qu'à des discussions au sein de communautés distinctes. Il ne ménage pas de dialogue par-dessus la frontière linguistique. Au contraire même, il peut contribuer à une exacerbation des tensions et des conflits »³⁵.

³³ D. SINARDET, *op. cit.*, p. 34.

³⁴ K. DESCHOUWER, « La dynamique fédérale en Belgique », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 70.

³⁵ F. DELPERÉE, « Le fédéralisme de confrontation », P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris : PUF, 1999, p. 53-69.

Partant, certains auteurs ont longtemps plaidé en faveur d'un fédéralisme de coopération permettant d'unifier les acteurs politiques ainsi que la population. Selon Dave Sinardet, l'établissement d'un fédéralisme d'intégration encouragerait les élites politiques à étendre leur soutien électoral au-delà de leur communauté respective ; bref, de plaider en faveur d'un « vrai projet fédéral »³⁶. Certains ont avancé l'idée de contrepoids intégrateurs comme par exemple la proposition de circonscription fédérale.³⁷ Avec cette formule, les tendances radicales seraient contrebalancées et la discussion globale rétablie. Un candidat habitant dans une commune X devrait ainsi solliciter les votes de l'ensemble des citoyens belges, ce qui favoriserait les discours unificateurs. Finalement, la recherche du compromis serait ainsi facilitée et la légitimité démocratique renforcée.³⁸

4. Désavantages du compromis

« La principale faiblesse de la démocratie du compromis reste la forte dépendance de la volonté des décideurs politiques de construire un accord. »

Nous l'avons vu, la tradition du compromis politique se révèle intéressante en permettant d'éviter d'imposer les intérêts d'un seul groupe. Mais former un accord entre différentes parties génère également des désavantages.

La principale faiblesse de la démocratie du compromis reste la forte dépendance de la volonté des décideurs politiques de construire un accord.³⁹ Pour que le compromis ait du sens, les désagréments en cas de non-accord doivent toucher tous les partenaires. Lors de l'interminable formation gouvernementale qui suivit les élections de 2010, Bart De Wever parlait de « pas de

³⁶ D. SINARDET, « Futur(s) de la fédération belge : paradoxes fédéraux et paradoxes belges », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 225-228.

³⁷ K. DESCHOUWER, P. VAN PARIJS, « Une circonscription fédérale pour tous les Belges », *La Revue nouvelle*, 4, 2007, p. 12-24.

³⁸ K. DESCHOUWER, « La dynamique fédérale en Belgique », B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (dir.), *op. cit.*, p. 71.

³⁹ *Ibidem*, p. 70.

nains de jardins » pour désigner les maigres concessions francophones responsables, selon lui, du blocage institutionnel.

La dépendance à la volonté des décideurs

*Au lendemain des attentats de mars 2016, certains journalistes entamaient des attaques en règle vis-à-vis des réticences des politiques à l'idée de travailler ensemble. « La non-coordination, ce refus – cette paresse – de travailler ensemble, ce rejet de la faute sur l'autre niveau de pouvoir, déjà intolérable lorsqu'il s'agit de la mobilité, de la culture ou de l'emploi des jeunes à Bruxelles, devient une honte lorsque nous en arrivons politiquement à nous demander, une semaine à peine après les attentats, si cette faillite dans l'organisation de l'État, n'est pas pour beaucoup dans les 35 morts (à cette heure) et les centaines de blessés de 40 nationalités, pas encore enterrées ».*⁴⁰

De plus, les négociations permanentes impliquent généralement un coût important pour les finances publiques. Comme le relève Daniel-Louis Seiler, la démocratie du compromis, c'est « chacun pour soi et les fonds publics pour tous »⁴¹. Afin d'éviter qu'il y ait des perdants, les investissements et autres dépenses sont souvent dédoublés. Ainsi, l'utilisation des compromis génère des marchandages onéreux et complexes. Les *Pactes* sont typiques du compromis tant sur la procédure que sur le contenu.

Les compromis sont régulièrement perçus comme des décisions molles. Ils donnent l'impression d'inertie et d'impuissance des décideurs. Les *choses* ne changeraient finalement pas beaucoup. Ce sentiment entraîne une baisse de l'implication citoyenne dans le processus électoral et politique en général et le renforcement des partis moins consensuels tels que le Vlaams Blok ou encore la NVA.⁴²

⁴⁰ B. DELVAUX, *Le Soir*, 29 mars 2016.

⁴¹ D.-L. SEILER, « Un État entre importation et implosion : consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique », P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (dir.), *op. cit.*, p. 45.

⁴² J. FANIEL, « Compromis à la belge. Monument en péril ? », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 1^{er} janvier 2016, www.crisp.be.

Par ailleurs, depuis les années 1960, les conflits linguistiques impliquent des dépenses d'énergie importantes qui auraient pu être investies dans des thématiques telles que l'enseignement, la justice ou encore la santé. La nécessité de trouver des consensus sur des questions communautaires polarise ainsi les débats au détriment d'autres domaines.⁴³ Le dossier de BHV que nous avons illustré plus haut traduit adéquatement ce phénomène. L'agenda politique a ainsi été encombré durant de nombreuses années par cette question.

Au surplus, les gouvernements belges entretiendraient une relation d'échange basée sur la règle du *donnant-donnant* qui peut altérer la recherche du bien commun. Par exemple, certains partis privilégient la logique « une réforme pour mon parti dans un certain domaine contre une réforme d'un autre parti dans un autre domaine ». La logique du compromis peut également favoriser la gestion politique parallèle et renforcer le gouvernement au détriment du parlement.⁴⁴ Le fondement de la démocratie du compromis favoriserait l'*impuissance* du parlement qui deviendrait un espace d'entérinement de décisions prises au préalable et informellement en d'autres lieux. Les chambres seraient ainsi les principales victimes des mécanismes du compromis. Les traditionnels *pactes* tels que le pacte scolaire ou encore le pacte social, sont des exemples typiques de décisions négociées en dehors des enceintes parlementaires.

Enfin, les larges coalitions habituelles en Belgique (quatre partis forment actuellement la coalition gouvernementale) permettent sans doute d'éviter la rupture du système. Cela dit, elles favorisent la faible alternance des acteurs politiques. D'un gouvernement à un autre, ce sont ainsi *les mêmes têtes* que l'on retrouve. D'un autre côté, ce système évite le détricotage répétitif des politiques instaurées par les partis anciennement au pouvoir.

⁴³ P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE, « Gouverner la Belgique. Clivage et compromis dans une société composite, P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (dir.), *op. cit.*, p. 10.

⁴⁴ P. MAGNETTE, « Le parlementarisme dans une démocratie du compromis, réflexions sur le cas belge », O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, p. 92-97.

CONCLUSIONS

En Belgique, une des préoccupations majeures des décideurs politiques consiste à éviter que les conflits explosent. C'est en cela que la logique du compromis constitue la clé de la paix entre les deux grandes communautés linguistiques. Car notre pays est historiquement marqué par un *compartmentage* (chrétien, socialiste et libéral), subdivisé progressivement au sein de communautés linguistiques (francophone, néerlandophone et germanophone).

Une multitude de mécanismes sont en place afin de permettre l'émergence de compromis entre décideurs politiques. Ce *compromis à la belge*, si souvent cité, est le fruit de l'organisation de notre société tout entière. Il ne s'agit pas d'une prédisposition génétique du peuple belge. Le compromis est le résultat des *règles du jeu* politique qui ont permis de maintenir l'État belge.

Jusqu'à présent, ce système a fait fonctionner la *machine Belgique* avec plus ou moins de succès. Les flamands ont accepté de renoncer aux conséquences politiques de leur supériorité numérique qui leur aurait pourtant permis d'imposer leurs volontés tandis que les francophones ont dû se résoudre à modifier l'architecture de l'État.

Mais à bien regarder, le fonctionnement politique belge nous écarte de l'idée d'une démocratie idéale par les effets néfastes des arrangements. Cela dit, l'établissement de ce système d'une grande complexité a sans aucun doute permis d'éviter que des conflits ne mènent à une rupture du système belge. La recherche de points d'équilibre a permis de faire avancer la société sans la briser.

Reste à savoir si, à l'avenir, la survie de la Belgique pourra être assurée à l'aide des méthodes qui semblent montrer leurs limites. Une réponse émergera peut-être avec les diverses propositions destinées à renforcer la cohésion globale d'un système en perte. Mais si celles-ci ne s'imposent pas, le divorce belge sera sans doute tôt ou tard inéluctable...

POUR ALLER PLUS LOIN...

- BERGER N., *Le confédéralisme, un slogan marketing ?*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », décembre 2013, 28 p.
- BLEROT B., *Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire, la communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles*, Bruxelles : CRISP, « Courrier hebdomadaire du CRISP », n°2280-2281, 2015, 55 p.
- BOULET J.-F., *Voter : un acte essentiel du citoyen dans l'exercice de ses droits démocratiques*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », juin 2012.
- ERALY A., *Le Pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*, Bruxelles : Labor, 2002, 358 p.
- WITMEUR R., *La négociation en politique*, Bruxelles : CRISP, « Dossier n°85 », 2015, 98 p.

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

« C'est un compromis à la belge ». Cette formule proverbiale est souvent utilisée de manière abusive. Elle résume en réalité le fonctionnement de la prise de décision en Belgique.

Les décideurs politiques ont mis en place des *règles du jeu* permettant de trouver des terrains d'entente. Car la Belgique est un pays historiquement divisé dans lequel il faut mettre beaucoup d'énergie pour éviter son éclatement.

Mais en suivant l'actualité politique belge, un constat peut facilement être tiré : les mécanismes mis en place pour forcer le compromis ne semblent plus aujourd'hui être toujours suffisants. Aboutir à un consensus entre niveaux de pouvoir paraît de plus en plus compliqué. Les indices du grippage de la machine à consensus sont de plus en plus nombreux. Tout cela laisse une impression d'un système affaibli dans son fonctionnement. Serait-ce la fin de la démocratie du compromis à la belge ?

Cette étude décortique les recettes utilisées pour créer ces fameux *compromis à la belge* et montre les limites des mécanismes qui forcent l'accord.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles
02 238 01 00 – info@cpcp.be