

# Les rapports entre droit et politique dans un contexte d'instabilité institutionnelle : Effet de contagion? Le cas de la Belgique fédérale

Emilie van Haute\*

*Lex Electronica*, vol. 11 n°3 (Hiver / Winter 2007)

<http://www.lex-electronica.org/articles/v11-3/vanhaute.htm>

<http://www.lex-electronica.org/articles/v11-3/vanhaute.pdf>

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>TRANSFORMATIONS ET INSTABILITÉ INSTITUTIONNELLES EN BELGIQUE</b> .....	<b>2</b>
<b>INSTABILITÉ INSTITUTIONNELLE ET INSTABILITÉ POLITIQUE</b> .....	<b>7</b>
<b>INSTABILITÉ POLITIQUE, INSTABILITÉ INSTITUTIONNELLE ET INCERTITUDE JURIDIQUE</b> .....	<b>13</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>15</b>
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	<b>17</b>

## Introduction

Le présent article a pour objectif d'analyser les transformations du rôle et de l'organisation des Etats modernes à travers l'angle particulier de la régulation du politique par le droit. Plus particulièrement, il ambitionne d'aborder les relations complexes et ambiguës qu'entretiennent politique et droit dans un contexte d'instabilité institutionnelle marqué, à savoir le cas de la Belgique fédérale. L'objectif est de montrer que, s'il est avéré que l'emprise du droit sur le champ politique se développe et que le cas belge peut l'exemplifier, la relation entre les deux sphères ne peut être caractérisée de linéaire.

La Belgique connaît depuis un quart de siècle des transformations institutionnelles majeures. Mais au-delà même de ces réformes, une « *véritable frénésie réformatrice semble affecter tous les exécutifs belge* »<sup>1</sup>. Les multiples variations qu'a connues le droit électoral belge ces dernières années en sont l'illustration. Le contexte belge est donc clairement celui d'une instabilité institutionnelle et, par contagion, d'un réformisme croissant.

Cependant, l'accent ne sera pas mis sur cette caractéristique particulière, mais plutôt sur l'impact que celle-ci peut avoir sur les relations qu'entretiennent droit et politique. Il semblerait au premier abord que ce contexte favorise l'extension de la sphère du droit au détriment de la sphère politique. Néanmoins, deux constats viennent nuancer cette idée. Les acteurs politiques ne semblent en effet pas se laisser facilement dominer.

---

\* Doctorante, Centre d'étude de la vie politique, Université libre de Bruxelles (Cevipol, ULB)

<sup>1</sup> Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in *L'Etat de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, Coll. Pol-His, 2004, p.44.

D'un côté, ces développements juridico-institutionnels sont essentiellement initiés par la sphère politique elle-même. La fuite en avant dans les matières institutionnelles et constitutionnelles découle en réalité de la polarisation du paysage politique sur le clivage linguistique. De même, les discussions en matière de droit électoral sont principalement guidées par une nécessité d'adaptation de ce champ du droit à une nouvelle réalité politique.

D'un autre côté, le fédéralisme consociatif<sup>2</sup> génère un certain nombre de difficultés de gestion. Afin de pouvoir proposer une solution qui attirerait l'approbation des deux segments linguistiques, le politique est de plus en plus régulièrement amené à passer outre certains garde-fous juridiques. Cette mainmise du politique sur le droit semble parfois contagieuse ; celle-ci s'étend alors à des domaines moins déterminants que les domaines institutionnels. La contagion réformiste génère une contamination plus lourde de conséquences sur la relation entre droit et politique, le développement de l'expérimentation et de l'incertitude juridiques dans des domaines de plus en plus étendus.

L'ensemble de ces arguments nous amènera à proposer une vision nuancée des rapports qu'entretiennent droit et politique en Belgique fédérale.

## **Transformations et instabilité institutionnelles en Belgique**

La Belgique a connu très peu de réformes institutionnelles et constitutionnelles avant le début des années 1970. Cependant, on assiste depuis à un véritable emballement des réformes. D'une part, le pays s'est lancé dans un processus de fédéralisation de l'Etat qui s'est concrétisé à travers cinq réformes majeures (1970, 1980, 1988, 1993, 2001). D'autre part, cette tendance au réformisme semble avoir fait tâche d'huile dans d'autres domaines, notamment en matière de droit électoral.

Le processus de fédéralisation a été une opération difficile. Il a débuté par la fixation d'une frontière linguistique en 1962-1963, séparant le pays en trois régions linguistiques distinctes (unilingues flamande dans le nord, unilingue francophone dans le sud, et bilingue dans les 19 communes bruxelloises)<sup>3</sup>. Il s'est également traduit par l'adoption d'une série de réformes de l'Etat.

La première réforme de 1970 a jeté les bases de la mise en place des trois communautés linguistiques (flamande, francophone, germanophone).

En 1980, une seconde réforme a mené à la création de trois régions : la Flandre, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale. Cependant, les modalités de mise en place de la région bruxelloise ont généré des tensions entre les deux communautés linguistiques, notamment sur la question des limites territoriales de la région et sur son statut légal. Il a alors été décidé de mettre le problème 'au frigo' pendant une petite dizaine d'années. Ce n'est qu'en 1988, lors d'une troisième réforme de l'Etat, que la Région de Bruxelles-Capitale a réellement pu se mettre en place et commencer à fonctionner<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Kris Deschouwer, « From consociation to federation. How the Belgian parties won », in Kurt R. Luther, Kris Deschouwer (eds), *Party Elites in divided societies. Political parties in consociational democracy*, London, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 1999, pp.74-107.

<sup>3</sup> Kris Deschouwer, « From consociation to federation. How the Belgian parties won », in Kurt R. Luther, Kris Deschouwer (eds), *op. cit.*, pp. 74-107.

<sup>4</sup> Marc Uyttendaele, *Le fédéralisme inachevé : réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant 1991.

En 1993, une quatrième réforme a permis de confirmer dans la Constitution le caractère fédéral de l'Etat belge<sup>5</sup>. Elle a également avalisé la scission de la Province du Brabant, à cheval sur la frontière linguistique, en deux Provinces, le Brabant Flamand et le Brabant Wallon. Enfin, elle prévoit la réforme du Sénat, qui devait partiellement se muer en Chambre des entités fédérées. La nouvelle composition du Sénat est hybride. Il se compose de quarante sénateurs élus directement (quinze dans le collège francophone et vingt-cinq dans le collège néerlandophone), de vingt et un sénateurs représentant les Communautés (dix représentants de la Communauté flamande, dix représentants de la Communauté française et un représentant de la Communauté germanophone), et de dix sénateurs cooptés (six désignés par les sénateurs néerlandophones, et quatre par les sénateurs francophones).

L'objectif de cette réforme du Sénat, la constitution d'une chambre des entités fédérées, s'est révélé peu fructueux : « *Le Sénat (...) s'est toujours vécu et pensé comme une Chambre fédérale-nationale* »<sup>6</sup>. Face à ce semi-échec, des réflexions ont été menées sur le rôle et la place du Sénat dans le contexte fédéral.

En octobre 2001, le Premier Ministre Guy Verhofstadt et le Vice-Premier Ministre Louis Michel ne prônaient pas moins que sa suppression. L'opposition à cette proposition a été très forte. Le projet a, au final, été reporté à la législature suivante, ce qui signifie plus simplement son abandon.

En 2001 toujours, une nouvelle réforme de l'Etat a été adoptée à travers les accords dits de la Saint-Polycarpe ou du Lambermont<sup>7</sup>. L'adoption de cette réforme s'est faite en plusieurs étapes<sup>8</sup>.

La première intervient en décembre 1999, avec l'accord dit de la Saint-Eloi mettant fin au régime transitoire de la loi de financement des Communautés de 1989. S'en est suivie une négociation plus large au sein d'un groupe de travail : la commission interinstitutionnelle pour le renouveau institutionnel (CIIRI, ou Corée). D'une part, le refinancement proposé n'était pas suffisant compte tenu du sous-financement structurel de la Communauté française, ce qui mettait les francophones en position de demandeurs. D'autre part, de demandes de fédéralisation accrue dans certains domaines étaient à l'agenda des partis néerlandophones.

En octobre 2000 est conclu l'accord de la Sainte-Thérèse ou de la Sainte-Perlette, qui contient les fondements des futurs accords du Lambermont<sup>9</sup>. Rapidement, le gouvernement fédéral et les représentants des entités fédérées ont travaillé pour traduire ces décisions en lois spéciales.

Ceci fut fait en janvier 2001 et présenté sous l'appellation accords du Lambermont ou de la Saint-Polycarpe<sup>10</sup>. Au niveau financier, l'accord prévoit le refinancement des Communautés

---

<sup>5</sup> Rusen Ergec, *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé?: actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale les 26-27 mars 1993 / par le centre de droit public de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

<sup>6</sup> Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in *L'Etat de la Belgique. Op. cit.*, p.49.

<sup>7</sup> L'appellation Saint-Polycarpe est le nom francophone donné à l'accord, car dans la tradition francophone, les accords institutionnels portent généralement le nom du Saint du jour où ils ont été concrétisés. A l'inverse, l'accord est dénommé Lambermont en Flandre d'après le nom de la résidence du Premier Ministre où les accords ont été signés.

<sup>8</sup> Lavaux Philippe, *Les accords du Lambermont et du Lombard: approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?, colloque organisé le 22 février 2002 par le Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

<sup>9</sup> Pascal Delwit, Benoit Hellings, « La nouvelle réforme de l'Etat : processus, contenu, méthode », *Administration publique*, 2002, tomes 2-3-4, p.100.

et la possibilité pour les Régions de lever des impôts supplémentaires. Au niveau institutionnel, il prévoit l'élargissement des compétences des Régions et Communautés, notamment en matière d'agriculture, de commerce extérieur, de coopération au développement (prévu pour 2004), ainsi que le transfert de la loi communale et provinciale aux Régions.

Les partis régionalistes (VU - *Volksunie* et Front démocratique des francophones - FDF), ayant directement ou indirectement<sup>11</sup> participé aux négociations et approuvé les conclusions, se positionnent alors contre les accords scellés<sup>12</sup>. Dès lors, la majorité des deux tiers nécessaire pour adopter la loi spéciale n'est plus disponible. Pour rallier les opposants et trouver cette majorité, deux autres accords vont être négociés : les accords du Lombard à Bruxelles et de la Saint-Boniface en Communauté française.

Pour se rallier au projet, les parlementaires de la *Volksunie* exigent une représentation politique supplémentaire garantie pour les Flamands de Bruxelles. Le dossier a alors été renvoyé vers la 'mini-corée' bruxelloise, organe interparlementaire copié sur le modèle fédéral. Les Flamands exigent l'imposition d'un échevin dans toutes les communes de la région bruxelloise, ainsi que l'augmentation du nombre de parlementaires néerlandophones au Parlement bruxellois. En échange, les francophones vont demander davantage de moyens pour le Région. Ceci aboutit aux accords du Lombard en avril 2001.

Malgré cet accord supplémentaire, les députés fédéraux de la *Volksunie* refusent toujours d'avaliser la réforme de l'Etat. Le gouvernement fédéral se tourne alors vers les partis de l'opposition afin de dégager cette majorité tant nécessaire. Les démocrates chrétiens francophones du Parti social chrétien (PSC) se sont montrés ouverts au dialogue, estimant que le refinancement de la Communauté française était une nécessité.

En juin 2001, une solution se dégage. Les démocrates chrétiens francophones n'empêcheraient pas le vote des accords précédents moyennant un accord intra-francophone sur l'allocation des nouvelles ressources de la Communauté française (accord de la Saint-Boniface)<sup>13</sup>, l'annonce de la signature de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la protection des minorités, ainsi qu'un fonds pour la Région de Bruxelles-Capitale. Après plus d'un an et demi de négociations, la loi spéciale est adoptée avec une majorité des deux tiers.

Malgré ces cinq réformes, le mécanisme de fédéralisation croissante par processus centrifuge ne semble pas s'enrayer, que du contraire. Les élections fédérales prévues pour 2007 paraissent indissociables d'une nouvelle négociation entre communautés. La nouvelle ère de réformisme institutionnel est donc toujours en cours.

Ce réformisme constant, qui a touché dans un premier temps la structure institutionnelle de l'Etat, semble petit à petit faire tâche d'huile dans d'autres domaines, notamment en matière

---

<sup>10</sup> Pascal Delwit, Benoit Hellings, « Les accords du Lambermont-Saint-Polycarpe », *L'année sociale 2001. Revue de l'Institut de sociologie*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp.43-58.

<sup>11</sup> Le Front démocratique des francophones (FDF) n'a pas directement pris part aux négociations mais appartient à la fédération PRL-FDF-MCC, fédération partie prenante des majorités fédérale et fédérées.

<sup>12</sup> Seule une partie des parlementaires *Volksunie* refuse de soutenir l'accord, allant ainsi à l'encontre de l'avis des négociateurs du parti.

<sup>13</sup> Pierre Vandernoot et al., *St Polycarpe, Lombard et Boniface : une réforme à plusieurs visages*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

de droit électoral : « *Le champ constitutionnel est touché mais ce n'est que la face visible de l'iceberg* »<sup>14</sup>.

Tout comme les matières institutionnelles jusque fin des années 1960, la législation électorale belge s'est révélée d'une grande stabilité depuis l'instauration de la représentation proportionnelle en 1899<sup>15</sup>. Le seul domaine à avoir été touché par des évolutions est celui de la définition du corps électoral. La Belgique adopte le suffrage universel masculin à la sortie de la première guerre mondiale, et le suffrage universel à la sortie de la seconde guerre mondiale.

Mais le début des années septante a vu se développer les propositions de réformes en matière électorale. Ainsi, en 1979, la décision est prise de construire deux aires électorales distinctes pour les élections européennes et de constituer des collèges électoraux, l'un Flamand et l'autre francophone. En 1993, un amendement est adopté pour créer un collège germanophone, et adopter le système des collèges électoraux pour l'élection directe au Sénat<sup>16</sup>. Entre 1999 et 2003, pas moins de cinq réformes ont été votées au Parlement en matière de droit électoral.

La première concerne les transformations de l'effet dévolutif de la case de tête. Le scrutin en Belgique est un scrutin de liste, avec pour l'électeur la possibilité de voter soit pour la liste dans son ensemble (case de tête), soit d'exprimer un vote de préférence pour un ou plusieurs candidats sur la liste. Dans le calcul de l'attribution des sièges, les votes exprimés en case de tête sont reportés sur les candidats dans l'ordre de la liste. C'est ce que l'on appelle l'effet dévolutif de la case de tête. Les libéraux poussaient pour une suppression de cet effet dévolutif, car il donnerait selon eux un poids trop important aux appareils de parti qui constituent les listes. A l'inverse, les familles socialistes et écologistes craignaient un effet de personnalisation de la vie politique en cas de suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Au final, il a été décidé en 2000 de pondérer de moitié l'effet dévolutif.

La seconde réforme concerne l'extension des dimensions des circonscriptions électorales. En 2002, il a été décidé de faire coïncider la taille des circonscriptions électorales aux provinces, ce qui augmente leur magnitude et donc le nombre de sièges à distribuer au sein de chacune d'elles<sup>17</sup>. Cependant, un problème s'est posé autour de Bruxelles et de sa périphérie. On y retrouvait trois circonscriptions : Brabant wallon, Brabant flamand (moins les cantons de Hal-Vilvorde) et Bruxelles-Hal-Vilvorde. Un compromis a émergé. Les frontières des circonscriptions ne devaient pas être affectées, mais plusieurs modifications ont néanmoins été adoptées. Pour Bruxelles-Hal-Vilvorde, les listes devenaient unilingues<sup>18</sup>. L'électeur de l'arrondissement devra désormais choisir son appartenance linguistique avant de voter. Les électeurs optant pour un parti flamand voteraient pour une liste unique présentée tant dans le

---

<sup>14</sup> Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in *L'Etat de la Belgique.op. cit.*, p.44.

<sup>15</sup> Jean Stengers, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899 », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (eds), *Le mode de scrutin fait-il l'élection?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp.129-144.

<sup>16</sup> Jean-Benoit Pilet, « The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgian Consociationalism », *Ethnopolitics*, 2005, vol.4, n°4, p.401.

<sup>17</sup> Ce qui porte le nombre de circonscriptions provinciales à 10 : Brabant wallon, Hainaut, Namur, Luxembourg, Liège, Limbourg, Flandre orientale, Flandre occidentale, Anvers et Brabant flamand (moins les cantons de Hal-Vilvorde).

<sup>18</sup> 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.

Brabant flamand que dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Bien que votant dans deux circonscriptions différentes, les électeurs néerlandophones voteraient donc pour les mêmes listes de candidats. Pour les listes francophones, le mécanisme d'apparementement entre Bruxelles-Hal-Vilvorde et le Brabant wallon serait maintenu.

La troisième réforme consiste en l'établissement d'un seuil électoral de 5% dans chaque circonscription pour pouvoir accéder à la distribution des sièges. Ce même seuil s'applique dans les collèges électoraux au Sénat, ainsi qu'aux élections régionales.

La problématique des suppléants a été à nouveau abordée lors de ces réformes électorales. En 2000, en même temps qu'était diminué de moitié l'effet dévolutif de la case de tête, le principe des suppléants était supprimé. En 2002, avant même d'avoir été introduite lors d'un scrutin, les suppléants ont été réintroduits.

Une autre réforme introduite rendait possible la double candidature au Sénat et à la Chambre des représentants, dans le cas où « *la candidature pour l'élection à la Chambre est déposée dans la circonscription électorale du domicile du candidat* »<sup>19</sup>. En cas de double élection, le nouvel élu devait opter dans les trois jours entre les deux mandats et de démissionner de l'une des deux assemblées.

La législation électorale a également été modifiée afin de réduire la fracture du genre au sein des assemblées parlementaires. Des premiers pas avaient été effectués dans le courant des années 1990 avec l'adoption de la loi Smet-Tobback. Cette loi a été approfondie en 2002. D'une part, les deux premières places sur les listes électorales doivent être réservées à des candidats de genre différent ; le même principe est d'application en ce qui concerne les premières places de suppléants<sup>20</sup>. D'autre part, un mécanisme de quasi-parité est introduit : « *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 peut être supérieur à un* »<sup>21</sup>.

Par ailleurs, les accords de la Saint-Polycarpe prévoient la régionalisation de la loi provinciale et communale, ce qui rend possible la modification de la législation en la matière, et ce dans des directions différentes en fonction des régions. La Wallonie a, par exemple, adopté une réforme du mode de désignation du bourgmestre. Ce dernier est désormais le candidat ayant recueilli le plus de voix sur la liste du principal parti de la majorité communale. En Flandre, le débat sur la réforme du mode de désignation du bourgmestre est lancé, mais il est pollué par le succès du *Vlaams Belang*, parti d'extrême droite, et par la peur des partis démocratiques de le voir accéder à des mayorats. À Bruxelles, les discussions font face à des blocages juridiques. La possibilité légale de modifier la désignation des bourgmestres est mise en question car elle pourrait porter atteinte à la protection des minorités linguistiques (articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale)<sup>22</sup>.

Au final, on le constate, la Belgique a connu un emballement des réformes, et ce tant au niveau institutionnel que dans des domaines divers tels que la législation électorale. Le

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Une mesure de transition est toutefois prévue. Dans un premier temps, lors du premier renouvellement des assemblées, les trois premières places sont visées (candidats de genre différent dans ces trois premières places).

<sup>21</sup> 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.7.

<sup>22</sup> Jean-Benoit Pilet, Carl Devos, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, « Sur la voie d'une réforme du mode de désignation du bourgmestre », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2003, n°1816-1817.

contexte belge est donc clairement celui d'une instabilité institutionnelle et, par contagion, d'un réformisme croissant.

Ce réformisme et cette instabilité sont en soi des phénomènes intéressants. Mais ils ont également un impact sur les relations qu'entretiennent droit et politique. Une première lecture pourrait donner l'impression que ce contexte favorise l'extension de la sphère du droit au détriment de la sphère politique. Néanmoins, les acteurs politiques ne semblent en effet pas se laisser facilement dominer et prennent souvent le dessus sur le champ juridique.

## **Instabilité institutionnelle et instabilité politique**

La Belgique a connu très peu de réformes institutionnelles et constitutionnelles avant le début des années 1970. Cette stabilité institutionnelle était couplée à une stabilité politique. Inversement, l'instabilité institutionnelle de ces dernières années peut s'expliquer par une instabilité politique liée à l'exacerbation du clivage communautaire.

La Belgique est considérée comme un idéal-type de démocratie consociative<sup>23</sup> et ce, dès le développement du concept autour des années 1970<sup>24</sup>. La démocratie consociative est un concept utilisé pour expliquer les modes de gestion pacifique de sociétés divisées.

La version belge de la démocratie consociative s'est construite pour assurer la stabilité dans une société traversée par deux clivages majeurs : les clivages philosophique ou religieux (opposant cléricaux et anti-cléricaux, ou Église et État) et socio-économique (opposant patronat et travailleurs). L'aspect consociatif de la démocratie belge se traduit par différentes caractéristiques.

L'une d'entre elles consiste en la création de segments, sous-cultures, mondes sociologiques ou piliers, imperméables entre eux. Les piliers encadrent la vie des individus du berceau à la tombe. Ceux-ci naissent dans un monde sociologique donné, qui va les encadrer durant leur vie entière à travers des organisations satellites de type politique, social ou culturel (réseau d'enseignement, sécurité sociale, syndicat, associations culturelles, etc.). Deux piliers et demi sont issus de la polarisation de la société belge sur les clivages philosophique et socio-économique. Les deux piliers principaux sont le pilier catholique et le pilier socialiste ; le pilier libéral est, lui, moins développé.

Une autre caractéristique du modèle consociatif est la gestion par le compromis entre élites. Ainsi, le pays s'est trouvé longtemps gouverné par les trois familles politiques issues de ces clivages : les familles sociale-chrétienne, socialiste et libérale. Cela a d'ailleurs amené certains politologues à qualifier le paysage politique de 'gelé'<sup>25</sup>, dans un système à deux partis

---

<sup>23</sup> Daniel-Louis Seiler, « Un système consociatif exemplaire : La Belgique », *Revue internationale de Politique Comparée*, 1997, vol.4, n°3, pp.601-623.

<sup>24</sup> Le concept s'est développé fin des années 1960, début des années 1970, autour des 'petites' démocraties européennes : la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse. Voir entre autre Arend Lijphart, « Consociational Democracy », *World Politics*, 1969, vol.21, n°2, pp.207-225. ; Jurgen Steiner, « Conflict resolution and democratic stability in subcultural segmented political systems », *Res Publica*, 1969, vol.9, n°4, pp.775-798. ; Val Lorwin, « Segmented pluralism: ideological cleavages and political cohesion in the smaller European democracies », *Comparative Politics*, 1971, vol.3, n°3, pp.141-175.; Hans Daalder, « La formation des nations par 'consociation': les cas des Pays-Bas et de la Suisse », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1971, vol.23, n°3, pp.384-399. ; Hans Daalder, « The Consociational Democracy Theme », *World Politics*, 1974, vol.26, n°4, pp.604-621.; Gerhard Lembruch, « Consociational Democracy in the international system », *European Journal of Political Research*, 1975, vol.3, n°4, pp.377-391.

<sup>25</sup> Seymour Martin Lipset, Stein Rokkan (eds), *Party systems and voter alignment: cross-national perspectives*, New York, Free Press, 1967.

et demi<sup>26</sup>. Le processus décisionnel assure une représentation proportionnelle des différents mondes sociologiques composant la société belge<sup>27</sup>.

Cependant, les choses évoluent durant les années 1960. Le clivage communautaire va petit à petit prendre le dessus sur les deux clivages traditionnels. Les tensions linguistiques ou communautaires n'étaient néanmoins pas inconnues jusqu'alors<sup>28</sup>. Dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, des revendications linguistiques sont présentes, organisées autour de la revendication de la reconnaissance du flamand comme langue officielle.

Politiquement, le mouvement flamand trouve pour la première fois à s'exprimer après la première guerre mondiale. Le *Frontpartij* (littéralement, parti du front), premier parti nationaliste flamand, s'établit autour de la défense de ces revendications linguistiques. Le parti gagne 2,6% des votes en 1919 (5 sièges au Parlement). Après une radicalisation dans les années 1920, le *Frontpartij* subit une déconvenue électorale en 1932. Il se transforme en une nouvelle formation : le *Vlaams Nationaal Verbond* (VNV). Ce parti est beaucoup plus marqué à droite. Son premier objectif est le séparatisme, mais au-delà de cette étiquette, il supporte aussi des idées proches du nazisme et du fascisme. Le parti recueille respectivement 7,1% et 8,3% aux élections de 1936 et 1939 — seize et dix-sept députés. Lors du déclenchement de la deuxième guerre mondiale, le parti rejoint le camp de la collaboration<sup>29</sup>.

Après guerre, ce comportement va plomber pendant un temps toute nouvelle expression politique du mouvement flamand. En 1949, la *Vlaamse Concentratie*, porteuse de cet objectif, échoue. En 1954, la *Christelijke Vlaamse Volksunie* (CVV) est portée sur les fonds baptismaux, mais reste encore largement insignifiante politiquement (1 siège au Parlement).

Outre la stigmatisation du mouvement flamand lié à la collaboration, la raison de cet échec tient pour beaucoup à la polarisation sur le clivage philosophique qui a conditionné l'après guerre, à travers les questions royale et scolaire.

La question royale a pour origine une opposition entre le gouvernement et le roi Léopold III sur la manière de réagir à l'invasion de la Belgique en mai 1940. Le roi voulait rester en Belgique, alors que le gouvernement s'est réfugié à Londres. Après la guerre, le roi se trouvait emprisonné par les allemands. Son frère avait été désigné pour assurer la régence. La question du retour du roi après la Libération s'est posée. Le Parti catholique défendait son retour, alors que les libéraux et socialistes s'y opposaient. Le Parti catholique, obtenant la majorité absolue aux élections de 1950, a organisé un référendum sur la question du retour du roi. Ce référendum a révélé des lignes de fracture au sein de la société belge. Si 57% de la population s'était exprimée en faveur d'un retour, c'est essentiellement grâce au vote de la frange néerlandophone de la population. Le roi est revenu, mais de fortes émeutes ont eu lieu et ont amené les trois familles politiques à demander de concert le renoncement au trône.

La question scolaire a directement suivi la question royale. Aux élections de 1954, les Catholiques perdent leur majorité au profit d'une alliance entre Libéraux et socialistes. Ce nouveau gouvernement a pris des mesures ayant pour objectif de déstabiliser le monde

---

<sup>26</sup> Jean Blondel, *An introduction to comparative government*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1969.

<sup>27</sup> Jean Meynaud, Jean Ladrière, François Perin (eds), *La décision politique en Belgique*, Paris, A. Colin, 1965.

<sup>28</sup> Emilie van Haute, « La Volksunie (VU): triomphe des idées, défaite du parti », in Pascal Delwit (ed.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 243-264.

<sup>29</sup> Plusieurs de ses responsables occupent des fonctions importantes sous l'occupation. Hervé Hasquin (dir.), *Dictionnaire d'histoire de Belgique*, Bruxelles, Didier Hatier, 1988, p.49.



catholique et son réseau scolaire. En effet, le système scolaire belge est organisé sur base des piliers issus du clivage philosophique opposant Église et État. Chaque réseau scolaire appartient historiquement à un versant du clivage et à un pilier et est donc associé au parti lié au pilier. Ainsi, le réseau officiel est lié aux piliers socialiste et libéral, alors que le réseau libre confessionnel est lié au pilier catholique. Le Parti catholique a violemment réagi aux tentatives de déstabilisation du gouvernement laïc. Le conflit s'est soldé par la signature d'un Pacte en 1958 qui a permis de pacifier le clivage philosophique.

Dès le début des années 1960, ces obstacles au développement du clivage communautaire vont petit à petit se lever. En effet, les deux principaux clivages structurant la société belge se sont trouvés pacifiés, d'une part par la signature du Pacte scolaire, et d'autre part par l'établissement de l'État providence et d'un système néo-corporatiste<sup>30</sup>: « *the school pact, along with the secular trend of the erosion of old religious and class issues (...) left the way open for more intense confrontation on linguistic and regional issues* »<sup>31</sup>. L'atténuation des clivages traditionnels a permis aux tensions communautaires de s'exprimer plus intensément et de se traduire politiquement.

Cette importance croissante du clivage communautaire a profondément transformé la Belgique. Deux éléments fondamentaux sont reliés à cette instabilité politique. D'une part, elle est à l'origine de la fédéralisation de l'État belge, elle-même adoptée via des mécanismes consociatifs. D'autre part, le clivage communautaire et l'instabilité politique qui en découle auraient généré la mutation du régime consociatif.

Au niveau institutionnel, le clivage communautaire est à l'origine de la fédéralisation de l'État belge, un fédéralisme de confrontation de type centrifuge<sup>32</sup>. Ce processus de fédéralisation a été une opération difficile et s'est traduit par l'adoption de cinq réformes majeures. Ces cinq réformes pourraient être envisagées comme une forme d'emprise du droit sur le politique. Cependant, elles ont été adoptées à l'aide de techniques consociatives qui ont permis d'atteindre un compromis politique sur des questions génératrices de crises.

La première réforme de 1970 a certes généré la mise en place de trois communautés linguistiques. Mais plus fondamentalement, elle a introduit les bases politiques qui vont régir les futures réformes de l'État. Ces bases comportent les caractéristiques d'un mode de décision consociatif<sup>33</sup>. Ainsi, elle a mis en place le principe de grande coalition. Elle prévoit que le gouvernement fédéral soit composé paritairement de flamands et de francophones (à l'exception du premier Ministre et des Secrétaires d'État). Elle a également introduit le principe de double majorité pour l'adoption de réformes institutionnelles. Cela signifie que, pour aboutir, une réforme institutionnelle doit recueillir une majorité des deux tiers au sein du Parlement, mais également une majorité simple au sein de chaque groupe linguistique. Chaque groupe linguistique possède un pouvoir de veto (ou 'sonnette d'alarme') qui lui permet d'éventuellement bloquer l'adoption d'une loi. Ainsi, aucun segment linguistique ne peut utiliser sa supériorité numérique pour faire passer une réforme de ce type. Ceux deux

---

<sup>30</sup> Kris Deschouwer, "From consociation to federation. How the Belgian parties won", in Kurt Richard Luther, Kris Deschouwer (eds), *op. cit.*, p.78.

<sup>31</sup> Val Lorwin, "Linguistic pluralism and political tension in modern Belgium", *Canadian Journal of History*, 1970, n°5, pp.1-23.

<sup>32</sup> Francis Delpérée, « Le fédéralisme de confrontation », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (dir), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, P.U.F., 1999, pp.53-69.

<sup>33</sup> Kris Deschouwer, « From consociation to federation. How the Belgian parties won », in Kurt Richard Luther, Kris Deschouwer (eds), *op. cit.*, p.102.

caractéristiques ont conditionné les futures réformes de l'État et établi les principes consociatifs qui régiraient l'adoption de celles-ci.

La réforme de 1970 a posé de lourdes conditions à l'adoption des futures réformes de l'État. Ceci peut expliquer la lenteur du processus de fédéralisation. Mais, au vu du risque de blocage total des institutions en cas de désaccord, elles ont forcé les partis politiques à chercher le compromis.

Si l'on compare les méthodes et processus qui ont régi les réformes de l'État, certains traits communs caractéristiques d'une démocratie consociative peuvent être relevés, que ce soit en termes d'acteurs ayant mené la réforme, de temporalité de la décision, ou encore de lieu.

En termes d'acteurs, les familles politiques traditionnelles, et en particulier les démocrates chrétiens et les socialistes, ont mené le jeu et ont été les fers de lance de l'ensemble des réformes institutionnelles. Elles ont parfois associé d'autres partis au sein du gouvernement pour y parvenir. Dans le cas contraire, le principe de grande coalition est également respecté à travers l'appel aux partis d'opposition. Cela a été le cas en 1970, 1993 et 2001.

En termes de temporalité, les réformes ont été élaborées au moment de la négociation pour la formation du gouvernement dans le cas des réformes de 1980 et 1988. Pour celles de 1970, 1993 et 2001, les négociations étaient prévues dans l'accord gouvernemental, mais non son contenu. La réforme de 2001 diffère cependant des deux autres en cela que les chambres n'étaient pas constituantes pour les réformes institutionnelles visées. Mais dans l'ensemble, les acteurs se mettent donc au préalable d'accord sur le principe de négociation, voire sur son contenu.

En termes de lieu, le Parlement est systématiquement exclu de la négociation. Le recours à un 'encommissionnage' est par contre relativement fréquent. En effet, le système consociatif veut isoler les sources potentielles de crise en les plaçant hors du champ politique quotidien (gouvernement et Parlement). C'est ce qu'il s'est passé avec les discussions autour de la réforme de l'État de 2001 et la création de la Corée<sup>34</sup>. En octobre 2004 également, un 'forum institutionnel' est mis sur pied. Il s'agit cependant souvent d'artifices, rapidement délaissés au profit de négociations discrètes entre partis de la majorité.

Ainsi, tant les acteurs que la méthode de négociation des réformes ayant mené à la fédéralisation de l'État belge relèvent de techniques consociatives.

Au-delà des méthodes ayant amené à la fédéralisation, celle-ci est considérée par certains comme illustrant le passage d'un type de régime consociatif à un autre. En effet, à côté des conséquences institutionnelles, l'exacerbation du clivage communautaire a eu des conséquences politiques. Le système politique belge a connu des transformations profondes après les élections de 1965, qualifiées d'élections de rupture.

Le clivage a généré la scission des trois familles politiques traditionnelles<sup>35</sup>, mais aussi l'émergence de partis ethno-régionalistes<sup>36</sup>. Pour certains, ces changements signifiaient le

---

<sup>34</sup> Pour la négociation de 2001, un groupe de travail a été mis sur pied : la commission interinstitutionnelle pour le renouveau institutionnel (CIIRI, ou Corée).

<sup>35</sup> La première famille politique à imploser est la famille démocrate chrétienne en 1968, suite à l'Affaire de Louvain, université francophone située en territoire néerlandophone. Les libéraux s'entre-déchireront ensuite sur la question de Bruxelles et imploseront en 1972. Enfin, la famille socialiste ne résistera pas beaucoup plus longtemps aux pressions centrifuges et se scindera en 1978.

<sup>36</sup> Lieven De Winter (ed), *Non-state wide parties in Europe*, Barcelona, ICPS, 1994.; Lieven De Winter, Huri Tursan (eds), *Regionalist parties in Western Europe*, London, New York, Routledge, 1998.; Pascal Delwit (ed), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de

déclin du modèle consociatif. D'autres postulent en revanche sa mutation, en avançant que l'émergence du clivage communautaire en tant que clivage dominant a transformé la nature du consociativisme belge : « *in terms of its structure and of the principles governing its operation, Belgian federalism is (...) very consociational* ».

La Belgique serait passée d'un type de consociativité à un autre. Sous l'influence du clivage communautaire, la démocratie belge aurait muté pour se structurer aujourd'hui autour de nouveaux segments, les mondes linguistiques. Ceux-ci sont fixés territorialement. Selon Lijphart, le fédéralisme serait d'ailleurs une forme institutionnalisée de démocratie consociative là où les segments seraient des groupes ethniques géographiquement homogènes<sup>37</sup>.

Certaines caractéristiques du nouveau régime fédéral se rapportent à des caractéristiques consociatives, telles la parité au sein du gouvernement fédéral, ou encore le pouvoir de veto des segments linguistiques au Parlement.

Ainsi segmentation et pilarisation seraient intrinsèques à la fédéralisation. Il est souvent avancé que chaque communauté linguistique vit de manière autarcique, développant ses réseaux d'enseignement, ses organisations satellites, mais surtout, son propre système de partis. En effet, suite aux réformes du droit électoral, la compétition électorale se fait à l'intérieur de chacun des segments, le fédéral étant l'unique lieu de rencontre. Ce dédoublement des systèmes de partis produit une compétition centrifuge, où chacun a tendance à défendre la périphérie et non plus le centre, à plaider pour davantage d'autonomie pour sa communauté, tout en devant s'entendre pour mener un gouvernement fédéral: « *That places them in a very difficult and almost schizophrenic situation. Parties in the federal government (...) must play the fairly majoritarian game of regional politics (including the request for even more autonomy) and the consociational game of federal politics simultaneously* »<sup>38</sup>.

Pour Jean-Benoit Pilet<sup>39</sup>, l'adoption de réformes en matière électorale illustre l'adaptation à cette nouvelle forme de régime consociatif qu'est le fédéralisme. En effet, les lois électorales sont un outil pour gérer les conflits dans les sociétés divisées. Les réformes mises en œuvre en Belgique seraient le reflet d'une adaptation au clivage communautaire et auraient eu pour objectif de construire des aires électorales séparées pour chaque segment linguistique, de gérer la frontière linguistique et de garantir une représentation à chacun des segments.

Les caractéristiques principales d'un modèle consociatif sont présentes. Les intérêts de chaque segment sont représentés, les membres appartenant à un segment sont représentés par des élus appartenant à ce segment, et le principe de proportionnalité peut être transgressé afin d'assurer la participation de chaque segment à la prise de décision<sup>40</sup>.

---

Bruxelles, 2005.

<sup>37</sup> Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

<sup>38</sup> Kris Deschouwer, "From consociation to federation. How the Belgian parties won", in Kurt Richard Luther, Kris Deschouwer (eds), *op. cit.*, p.106.

<sup>39</sup> Jean-Benoit Pilet, 'The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgian Consociationalism', *Ethnopolitics*, 2005, vol.4, n°4, p.397.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.410.

Le seul endroit encore ‘perméable’ est l’arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La discussion autour de l’avenir de cet arrondissement illustre très bien le passage à un système de fédéralisme consociatif. Il est clair que, d’une part, le législateur veut adapter la législation électorale à la réalité du clivage communautaire, et que d’autre part, il adopte pour y arriver des techniques consociatives.

En termes d’adaptation, pour rappel, il a été décidé en 2002 de faire coïncider la taille des circonscriptions électorales aux provinces. Pour l’arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, la réforme prévoyait que les listes devenaient unilingues<sup>41</sup>. Les électeurs optant pour un parti flamand voteraient pour une liste unique présentée tant dans le Brabant flamand que dans l’arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Pour les listes francophones, le mécanisme d’apparementement entre Bruxelles-Hal-Vilvorde et le Brabant wallon serait maintenu. La Cour d’arbitrage a suspendu puis annulé cette partie de la réforme (voir infra).

La Cour précise qu’« En cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l’élection de la Chambre des représentants, 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. C’est au législateur et non à la Cour qu’il appartient d’arrêter ces modalités »<sup>42</sup>. Par le même arrêt, la Cour octroyait un délai de quatre ans au législateur pour remettre une nouvelle version de la réforme de provincialisation des circonscriptions.

L’aspect consociatif est aussi à trouver dans la méthode utilisée pour arriver à une solution qui satisfasse les deux parties. En enjoignant les politiques à proposer une solution, la Cour d’arbitrage a réveillé les tensions entre communautés sur la question de la périphérie bruxelloise. Dès le printemps 2004, les bourgmestres néerlandophones de Hal-Vilvorde lancent un appel au boycott des élections régionales et européennes de juin 2004. A l’appel d’associations flamandes, des manifestations sont organisées dans la périphérie bruxelloise. Un appel à la prudence est lancé par le Parlement, qui refuse de porter la question à l’agenda en climat préélectoral<sup>43</sup>. Les élections se tiendront sans incident, mais la question est à l’agenda. Lors de la formation du gouvernement régional flamand<sup>44</sup> suite aux élections de juin 2004, la question est débattue. L’accord gouvernemental flamand prévoit la scission de l’arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, et ce malgré que la région flamande soit incompétente en la matière. Parallèlement, les partis francophones et juristes du même camp affirment que l’arrêt de la Cour d’arbitrage n’impose pas nécessairement la scission de l’arrondissement, et que d’autres solutions légales sont envisageables, telles le retour à la situation d’avant provincialisation. Le climat est donc tendu.

*Lors de la rentrée parlementaire 2004, le Premier Ministre Guy Verhofstadt insiste dans sa déclaration de politique gouvernementale sur la nécessité de dialogue plutôt que d’affrontement : « Ces dernières semaines, nous avons effectivement assisté à un spectacle peu admirable. (...) Nous avons besoin de davantage de dialogue et de davantage de responsabilités. (...) C’est d’ailleurs l’approche que nous poursuivrons pour nous atteler à la*

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Cour d’Arbitrage, *Arrêt n°73/2003 du 26 mai 2003*, p.33.

<sup>43</sup> Marc Uyttendaele, Anne Feyt, *Quand politique et droit s’emmêlent*, Bruxelles, Luc Pire, 2005, p.116.

<sup>44</sup> Ce gouvernement régional flamand allie les démocrates chrétiens (en cartel avec les régionalistes flamands de la *Nieuw-Vlaams Alliantie*, ex-*Volksumie*), les socialistes (en cartel avec les régionalistes flamands de *Spirit*, ex-*Volksumie*), et les libéraux.

*problématique posée par Bruxelles-Hal-Vilvorde. (...) Chaque membre de cette Chambre admettra qu'il convient de trouver le plus rapidement possible une solution à la question soulevée par l'arrêt 73/2003 de la Cour d'arbitrage, bien que ce problème soit inscrit à l'ordre du jour depuis plus de quarante ans. Une solution doit intervenir, dans l'intérêt du bon fonctionnement de notre pays. Et ceux qui pensent aujourd'hui encore qu'un seul groupe linguistique peut imposer unilatéralement sa volonté à un autre se trompent également. Jamais cela ne s'est montré efficace dans ce pays et aujourd'hui il en ira de même. (...) Il ne nous reste par conséquent plus que deux options. Soit chaque communauté linguistique campe sur ses positions, mais l'histoire de notre pays regorge de preuves quant à l'inefficacité de l'obstination. Soit les différentes communautés linguistiques entament un dialogue (...). Il s'agit là de la seule option valable en Belgique. (...). Nous devons parvenir à une solution soutenue par un large consensus dans les deux grandes Communautés et au Parlement. Les Régions et Communautés seront invitées dans les prochains jours à collaborer à l'élaboration d'un règlement de ce type »<sup>45</sup>. On se trouve clairement dans une position de recherche de compromis entre élites des deux segments linguistiques.*

Les représentants des partis flamands décident cependant de passer à la vitesse supérieure et de déposer des propositions de loi : « *Le discours est clair. Les Flamands sont majoritaires à la Chambre. Les lois électorales doivent être votées à la majorité simple. La démocratie exige donc d'aller de l'avant* »<sup>46</sup>. Du côté francophone, on agite la menace de la sonnette d'alarme.

Afin de temporiser, le Conseil d'État est saisi afin de rendre un avis sur la constitutionnalité des différentes propositions de loi. Celles-ci sont toutes déclarées inconstitutionnelles, exceptée la proposition des socialistes et démocrates chrétiens francophones qui suggère de revenir à la situation d'avant réforme.

Du côté néerlandophone, les partis de l'opposition au fédéral (mais partie prenante de la majorité au niveau régional), tentent de forcer la discussion au Parlement. Tant les partis francophones de la majorité que le Premier Ministre, et même le roi, insistent sur l'importance d'une discussion hors Parlement, au sein du Forum institutionnel. Au Parlement, toutes les techniques sont utilisées afin de gagner du temps (travail de comparaison des propositions, discussions bilatérales, avis de constitutionnalistes, méthode du *flibusting*<sup>47</sup>). Pendant ce temps, le gouvernement négocie discrètement. A nouveau, on peut retrouver des réflexes consociatifs exposés plus avant dans le cas des réformes de l'Etat.

Cependant, les négociations sont ralenties, puis stoppées par le partenaire de cartel des socialistes flamands, Spirit, un des deux partis né des cendres de l'ex-*Volksumie*. La décision est à nouveau reportée pour 2007, échéance posée par la Cour d'arbitrage.

Il est difficile à ce jour de s'avancer sur le sort qui sera réservé à l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La question est clairement à l'agenda pour les prochaines élections fédérales. Il est cependant probable que les techniques consociatives exposées ci-dessus soient mobilisées pour arriver à proposer une solution politiquement et juridiquement satisfaisante.

### **Instabilité politique, instabilité institutionnelle et incertitude juridique**

L'instabilité politique est donc liée à l'instabilité institutionnelle et génère un réformisme constant : « *ces réformes se succèdent à un tel rythme que certaines (...) sont abrogées avant*

---

<sup>45</sup> Chambre des représentants, *Compte-rendu intégral. Séance plénière*, 12 octobre 2004, pp.10-11.

<sup>46</sup> Marc Uyttendaele, Anne Feyt, *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, Luc Pire, 2005, p.121.

<sup>47</sup> Méthode consistant à monopoliser la parole dans les débats pour éviter l'adoption de projets de loi, généralement utilisée par les élus d'extrême droite.

*même leur première utilisation* »<sup>48</sup>. A côté du rythme effréné, l'incertitude juridique dans laquelle se prennent les décisions est également une caractéristique nouvelle. La frénésie réformiste semble difficilement compatible avec les contraintes légales.

En effet, le nombre de contraintes politiques va croissant. Pour les satisfaire toutes, le législateur est parfois amené à procéder par expérimentation juridique<sup>49</sup>. Ainsi, lors des discussions relatives à la réforme de 2001, Daniel Ducarme (MR), à l'époque Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, s'exprimait dans ces mots : « (...) *Quatrièmement, et je sais que cela peut choquer un certain nombre de juristes, il faut admettre que l'on doit légiférer par expérimentation* »<sup>50</sup>.

La dernière réforme institutionnelle de 2001 a au final été adoptée sans réforme de la Constitution. Ces accords font l'objet d'un vigoureux débat juridique. Le gouvernement prévoit d'avaliser cette réforme à l'aide d'une simple loi spéciale. Certains juristes questionnent la légalité de la régionalisation de la loi provinciale et communale sans révision de la Constitution, alors que celle-ci prévoit que la loi provinciale et communale soit de la compétence du fédéral. D'autres ne sont pas de cet avis. Or, l'enjeu du débat est de taille. En effet, lors de la mise en place des chambres législatives et du gouvernement suite aux élections de juin 1999, la déclaration de révision de la Constitution est relativement restreinte et ne prévoyait pas de réforme de l'ampleur de celle négociée dans les accords de la Saint-Polycarpe, notamment en matière de régionalisation de la loi communale et provinciale. Cette controverse « *pourrait alimenter plus tard des recours devant la Cour d'arbitrage pour inconstitutionnalité des nouvelles lois spéciales* »<sup>51</sup>. Un avis du Conseil d'Etat de mars 2001 qui critique d'ailleurs largement l'aspect régionalisation de la loi communale et provinciale<sup>52</sup>.

Une autre disposition importante des accords du Lombard de 2001 a déjà été annulée par la Cour d'Arbitrage. Il avait été négocié et décidé de renforcer le nombre de parlementaires à la *Vlaamse Gemeenschap Commissie*<sup>53</sup> de 5 effectifs. Cette décision avait pour objectif d' « *assurer le bon fonctionnement des (...) institutions bruxelloises et (d')éviter le blocage de celles-ci* »<sup>54</sup>. Pour la Cour d'Arbitrage, « *ces objectifs ne sont pas suffisants le mode de désignation de cinq membres supplémentaires, (...), qui ne présente aucun lien avec la volonté exprimée par les électeurs bruxellois. Cette dérogation revient à soumettre ceux-ci à un traitement qui, faute de justification admissible, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. L'article (...) doit être annulé* »<sup>55</sup>.

L'expérimentation n'est donc pas toujours concluante, et il n'est pas rare de voir les décisions prises par le politique annulées a posteriori.

---

<sup>48</sup> Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in *L'Etat de la Belgique. Op. cit.*, p.78.

<sup>49</sup> Pascal Delwit, Benoît Hellings, « La nouvelle réforme de l'Etat : processus, contenu, méthode », *Administration publique*, 2002, tome 2-3-4, pp.99-106.

<sup>50</sup> La Libre Belgique, 9 août 2001.

<sup>51</sup> Pascal Delwit, Benoît Hellings, « La nouvelle réforme de l'Etat : processus, contenu, méthode », *Administration publique*, 2002, tome 2-3-4, p.103.

<sup>52</sup> Le Conseil d'État s'est également prononcé sur les autres aspects du projet de loi, en rendant un avis positif en mars 2001.

<sup>53</sup> Littéralement, Commission Communautaire flamande. Cette commission prend en charge les matières communautaires flamandes dans la région bruxelloise.

<sup>54</sup> Doc. Parl., Sénat, 2000-2001, n°2-709/4, p.17.

<sup>55</sup> Cour d'arbitrage, *Arrêt n°35/2003 du 25 mars 2003*, pp.77-78.

De même, une partie des réformes de 2002 en matière de droit électoral ont-elles été rejetées par la Cour d'arbitrage. Pour rappel, l'une de ces réformes concernait l'extension des dimensions des circonscriptions électorales, et la solution intermédiaire pour l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Le compromis ayant émergé 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* »<sup>56</sup>. La décision a été suspendue par un arrêt de la Cour d'arbitrage en février 2003 pour inconstitutionnalité, et ce au motif du caractère sérieux des moyens : « *Du fait que le nombre de candidats élus dans les circonscriptions électorales (...) ne dépend pas des chiffres de la population respectifs des 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* »<sup>57</sup>. Les élections fédérales du 8 mai 2003 ont donc été organisées dans ces circonscriptions sur base des règles antérieures (trois arrondissements électoraux distincts : Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain pour le Brabant flamand et Nivelles pour le Brabant Wallon. Par un arrêt du 26 mai 2003, la Cour d'arbitrage a renouvelé sa position en annulant les décisions déjà suspendues<sup>58</sup> et en enjoignant les politiques à proposer une solution juridiquement valable pour 2007.

Une autre réforme électorale introduite rendait possible la double candidature au Sénat et à la Chambre des représentants<sup>59</sup>. Dans ce cas-ci également, cette réforme a été déclarée anticonstitutionnelle et annulée par la Cour d'arbitrage : « *Selon l'article 49 de la Constitution, nul ne peut être à la fois membre des deux chambres. (...). La mesure attaquée est de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut pas apprécier l'effet utile de son vote* »<sup>60</sup>.

A l'opposé de l'expérimentation juridique, l'avis des constitutionnalistes est cinglant : « Peu importe que l'on s'accorde sur l'argumentation de la Cour ou que l'on critique celle-ci, le respect de l'État de droit exige que l'on ne rabaisse pas un arrêt de la juridiction constitutionnelle au rang de chiffon de papier »<sup>61</sup>.

On le constate donc, l'entrecroisement des clivages dans la société belge amène régulièrement les acteurs politiques à élaborer des solutions de compromis tenant compte d'équilibres internes mais difficilement tenables juridiquement.

## Conclusion

La Belgique a connu des transformations institutionnelles majeures ces quatre dernières décennies. Pas moins de cinq réformes de l'État ont été adoptées, entraînant le pays dans un processus de fédéralisation toujours plus approfondi et encore en cours. Mais au-delà des réformes institutionnelles, la frénésie réformiste touche tous les niveaux de pouvoir et tous les domaines. Les variations du droit électoral belge ces dernières années en témoignent. Le contexte belge est donc clairement celui d'une instabilité institutionnelle et, par contagion, d'un réformisme croissant.

---

<sup>56</sup> Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in *L'Etat de la Belgique. Op. cit.*, p.58.

<sup>57</sup> Au Cour d'arbitrage, *Arrêt n°30/2003 du 26 février 2003*, p.32.

<sup>58</sup> Cour d'arbitrage, *Arrêt n°73/2003 du 26 mai 2003*, pp.31-32.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> Cour d'arbitrage, *Arrêt n°73/2003 du 26 mai 2003*, pp.36-37.

<sup>61</sup> Marc Uyttendaele, Anne Feyt, *op. cit.*, p.132.

L'objectif de cet article était de tenter d'évaluer l'impact de ce réformisme sur les relations qu'entretiennent droit et politique. Au vu des évolutions, il semblerait au premier abord que ce contexte favorise l'extension de la sphère juridique au détriment de la sphère politique. Néanmoins, le présent article a avancé deux constats venant nuancer cette première impression. En Belgique fédérale, le champ politique prend souvent le pas sur le champ du droit.

Les transformations institutionnelles sont liées à une instabilité politique issue de l'exacerbation du clivage communautaire. Cette montée en puissance du clivage communautaire a transformé le visage de la Belgique. Il est à l'origine de la fédéralisation de l'État belge, elle-même adoptée via des mécanismes consociatifs initiés par la sphère politique elle-même. Par ailleurs, le clivage communautaire et l'instabilité politique auraient provoqué la mutation du régime consociatif. La Belgique serait passée d'une structuration en segments autour des clivages philosophique et socio-économique vers une structuration en segments linguistiques. Les segments dominants ont changé, mais la méthode de gestion reste consociative. Ceci peut d'ailleurs expliquer les réformes adoptées, tant au niveau institutionnel qu'au niveau du droit électoral.

Enfin, l'entrecroisement de clivages génère un certain nombre de difficultés de gestion. Afin de pouvoir proposer une solution qui attirerait l'approbation de l'ensemble des parties, le politique est de plus en plus régulièrement amené à passer outre certains garde-fous juridiques. Cette mainmise du politique sur le droit semble parfois contagieuse ; celle-ci s'étend alors à des domaines moins déterminants que les domaines institutionnels. La contagion réformiste génère une contamination plus lourde de conséquences sur la relation entre droit et politique, le développement de l'expérimentation et de l'incertitude juridiques dans des domaines de plus en plus étendus.

L'ensemble de ces arguments nous amène à proposer une vision nuancée des rapports qu'entretiennent droit et politique en Belgique fédérale. L'idée qu'on assisterait à une mutation du rôle et de l'organisation des États modernes et à une régulation croissante du politique par le droit se doit d'être nuancée à l'aune du cas de la Belgique fédérale.



## Références

- Blondel Jean, *An introduction to comparative government*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1969.
- Daalder Hans, « La formation des nations par ‘consociation’: les cas des Pays-Bas et de la Suisse », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1971, vol.23, n°3, pp.384-399.
- Daalder Hans, « The Consociational Democracy Theme », *World Politics*, 1974, vol.26, n°4, pp.604-621.
- De Winter Lieven (ed), *Non-state wide parties in Europe*, Barcelona, ICPS, 1994.
- De Winter Lieven, Tursan Huri (eds), *Regionalist parties in Western Europe*, London, New York, Routledge, 1998.
- Delpérée Francis, « Le fédéralisme de confrontation », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, Paul Magnette (dir), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, P.U.F., 1999, pp.53-69.
- Delwit Pascal, Pilet Jean-Benoit, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in *L’Etat de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, Coll. Pol-His, 2004, pp.43-79.
- Delwit Pascal, Hellings Benoit, « Les accords du Lambermont-Saint-Polycarpe », *L’année sociale 2001. Revue de l’institut de sociologie*, 2002, pp.43-53.
- Delwit Pascal, Hellings Benoit, « La nouvelle réforme de l’État : processus, contenu, méthode », *Administration publique*, 2002, tome 2-3-4, pp.99-106.
- Delwit Pascal, van Haute Emilie, « Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales : philosophie et impacts », *L’année sociale 2002. Revue de l’institut de sociologie*, 2003, pp.33-44.
- Delwit Pascal (ed), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement ?*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2005.
- Deschouwer Kris, « From consociation to federation. How the Belgian parties won », in Luther Kurt R., Deschouwer Kris (eds), *Party Elites in divided societies. Political parties in consociational democracy*, London, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 1999, pp. 74-107.
- Deschouwer Kris, « Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism, 1961-2001 », *Acta Politica*, 2002, vol.37, n°1-2, pp.68-85.
- Ergec Rusen, *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé? : actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale les 26-27 mars 1993 par le centre de droit public de la faculté de droit de l’Université libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- Lavaux Philippe, *Les accords du Lambermont et du Lombard: approfondissement du fédéralisme ou erreur d’aiguillage?*, colloque organisé le 22 février 2002 par le Centre de droit public de l’Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- Lembruch Gerhard, « Consociational Democracy in the international system », *European Journal of Political Research*, 1975, vol.3, n°4, pp.377-391.
- Lijphart Arend, « Consociational Democracy », *World Politics*, 1969, vol.21, n°2, pp.207-225.

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

Lipset Seymour Martin, Rokkan Stein (eds), *Party systems and voter alignment: cross-national perspectives*, New York, Free Press, 1967.

Lorwin Val, « Segmented pluralism: ideological cleavages and political cohesion in the smaller European democracies », *Comparative Politics*, 1971, vol.3, n°3, pp.141-175.

Meynaud Jean, Ladrière Jean, Perin François (eds), *La décision politique en Belgique*, Paris, A. Colin, 1965.

Pilet Jean-Benoit, Devos Carl, Reynaert Herwig, Steyvers Kristof, « Sur la voie d'une réforme du mode de désignation du bourgmestre », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 2003, n°1816-1817.

Pilet Jean-Benoit, « The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgian Consociationalism », *Ethnopolitics*, 2005, vol.4, n°4, pp.397-411.

Seiler Daniel-Louis, « Un système consociatif exemplaire : La Belgique », *Revue internationale de Politique Comparée*, 1997, vol.4, n°3, pp.601-623.

Steiner Jurgen, « Conflict resolution and democratic stability in subcultural segmented political systems », *Res Publica*, 1969, vol.9, n°4, pp.775-798.

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

Uyttendaele Marc, *Le fédéralisme inachevé : réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant 1991.

Uyttendaele Marc, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 3<sup>ème</sup> édition, 2005.

Uyttendaele Marc, Feyt Anne, *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, Luc Pire, 2005.

van Haute Emilie, « La Volksunie (VU): triomphe des idées, défaite du parti », in Pascal Delwit (ed.), *Les partis régionalistes en Europe. Des acteurs en développement?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 243-264.

Vandernoot Pierre et al., *St Polycarpe, Lombard et Boniface : une réforme à plusieurs visages*, Bruxelles, Bruylant, 2002.