

Plaidoyer pour une Rénovation Politique

Christophe Convent
VISITING FELLOW



ITINERA

Expertise - Pathways - Impact

PLAIDOYER POUR UNE RÉNOVATION POLITIQUE

AVANT-PROPOS

Les citoyens sont la base sur laquelle repose la démocratie : ils votent aux élections et font confiance aux élus. Le passage des urnes aux décomptes, la composition des organes élus et la formation des gouvernements qui doivent gérer reposent sur un ensemble de règles, tout comme le fonctionnement de ces institutions. Elles symbolisent également les principes de l'état de droit, notamment le fait que les décideurs politiques doivent agir dans un cadre légal et sont responsables de leurs politiques.

La démocratie a besoin d'hommes et de femmes désireux de s'engager politiquement et de se consacrer à la cause publique. Ceux-ci ont à leur tour besoin de cette voix et de la confiance des citoyens pour exercer correctement leur mandat; l'avenir de la société repose sur leur vision, capacité décisionnelle et perspicacité. Cette mission est souvent sous-estimée, et les conditions dans lesquelles elle est accomplie sont ingrates en raison d'une opinion publique divisée, instable, et de la critique souvent virulente.

Itinera porte un regard positif sur la politique et ses acteurs, car nous réalisons à quel point la tâche est aujourd'hui difficile pour les gouvernements trop sollicités, et combien les attentes des citoyens peuvent être grandes. Le paradoxe est que ces citoyens semblent attendre de plus en plus des politiciens, mais qu'ils les observent avec de plus en plus de mépris.

En effet, les citoyens n'ont plus confiance dans la politique : en Belgique, près de 75% de la population affirme n'avoir plus aucune confiance dans les institutions. Nous constatons également que la gestion politique est souvent boiteuse, malgré les nombreuses ressources qui y sont consacrées - plus de 50% du PNB revient

à nos gouvernements chaque année. On notera du reste la difficulté à former un gouvernement fédéral au lendemain des élections du 26 mai 2019, alors que 541 jours avaient déjà été nécessaires pour y parvenir en 2014.

La démocratie se fissure, de nombreuses analyses le confirment. Les anciennes règles du jeu doivent être redéfinies, comme Michael Porter et Katherine Gehl le démontrent de manière convaincante pour les États-Unis dans *'The Politics Industry'* (2020). Nous devons rétablir la capacité d'agir et de gouverner de manière décisive. Surtout maintenant. Trop souvent, selon Porter, les politiciens sont devenus les prisonniers d'un système qui a paralysé leur efficacité. Le débat public est devenu trop futile ; il y a plus de bruit mais aussi plus de polarisation... un terrain propice à la stagnation et au déclin. Nous ne pouvons plus nous le permettre.

Cet essai présente avec finesse sept recommandations soigneusement choisies pour la révision des règles de notre démocratie, et évite l'écueil des *'conversation stoppers'* tels que le débat communautaire. Il présente des recommandations concrètes et sérieuses qui ont le potentiel de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants, et de restaurer la vision et l'efficacité en politique : les nouveaux fondements d'une véritable démocratie, premiers éléments nécessaires à sa rénovation.

Prof dr Leo Neels
CEO OF THE ITINERA INSTITUTE
SEPTEMBRE 2020

PLAIDOYER POUR UNE RÉNOVATION POLITIQUE

0 INTRODUCTION

“La confiance dans la politique est au plus bas : colère, cynisme, et dégoût dominant la pensée politique de l'électeur flamand”, tel était le titre avec lequel De Standaard ouvrait son reportage sur “De Stemming”, une enquête approfondie tenue exactement un an après les élections du 26 mai 2019. Les résultats de cette enquête sont en effet déconcertants pour nos partis politiques : à peu près 55% des citoyens interrogés estiment que nos dirigeants politiques ne comprennent pas ce qui vit réellement dans notre société, 45% estiment ne pas être dûment représentés, seulement 31% trouvent nos politiciens plus au moins compétents, et à peine 25% se disent satisfaits du fonctionnement de notre démocratie.

Ces résultats sont fort semblables avec ceux issus d'une enquête universitaire tenue il y a un an, tout juste après les élections, bien que cette celle-ci ait couvert tout le pays. Elle révélait également que le monde politique suscite auprès de la population belge des émotions particulièrement négatives : colère, amertume, inquiétude et peur tenaient le haut du pavé, la seule lueur d'espoir étant que nos compatriotes conservent leur confiance dans la démocratie représentative.

Il faut espérer que ceci soit toujours le cas aujourd'hui. Car tel que les choses se passent actuellement, il y a une réelle chance que nos politiciens parviennent à 'améliorer' leur record mondial peu enviable de 541 jours pour former un gouvernement. L'impasse politique est telle qu'il est de plus en plus question de nouvelles élections, comme cela fut récemment le cas en Espagne et en Israël, sans beaucoup de succès par ailleurs. Des processus longs et difficiles pour former une coalition ne sont donc pas seulement un phénomène belge.

En effet, dans presque toutes les démocraties d'Europe occidentale se dégage le même constat : alors que dans les dernières décennies du vingtième siècle les négociations pour former une coalition prenaient en moyenne 32 jours, cette durée a doublée depuis. A l'inverse, la durée de vie moyenne de ces gouvernements a fortement baissé, de plus de 800 jours à environ 460 jours au cours de la décennie écoulée.

La cause de cette évolution néfaste est la fragmentation du paysage politique qui touche à peu près tous ces pays : alors que dans les années quatre-vingt le plus grand parti obtenait en moyenne un pourcentage de voix de 37%, ce chiffre est descendu depuis en dessous des 30%. En effet, depuis le tournant du siècle, les partis de pouvoir sont de plus en plus lourdement sanctionnés pour leur participation à un gouvernement de coalition.

La fragmentation du paysage politique en Europe occidentale a ainsi créé un cercle vicieux: les grands partis du centre se voient contraints de former des coalitions pour pouvoir obtenir une majorité parlementaire; mais les longues négociations, la politique de compromis flou qui en découle souvent, et la durée de vie de plus en plus courte de ces coalitions forcées, incitent l'électeur à exprimer son mécontentement en votant pour des partis populistes situés à la marge, ce qui accroît encore davantage la fragmentation politique.

Cette évolution est d'autant plus inquiétante qu'elle mine peu à peu le fonctionnement de la démocratie parlementaire telle que nous la connaissons en Europe occidentale depuis l'introduction du suffrage universel. Et si la situation belge n'est pas exceptionnelle à cet égard, elle en est malheureusement très caractéristique.

Ces dernières décennies, notre système politique s'est en effet mué — tant sur le plan fédéral que régional — en une véritable particratie : le processus décisionnel n'a plus lieu au sein de nos institutions démocratiques, mais bien dans un circuit parallèle, par un petit groupe de personnes à la tête des principaux partis politiques.

Dans une particratie, l'intérêt électoral du parti prime sur l'intérêt général. Le champ politique est plongé dans une fièvre électorale quasi permanente, ce qui résulte dans une forme systématique d'anti-jeu, dont le but principal est d'empêcher ses adversaires politiques de marquer des points.

Du *framing* et du *spinning* dans les médias sont les éléments essentiels de la tactique utilisée, ce qui a engendré une polarisation accrue entre les électors respectifs : ainsi que l'enquête précitée "De Stemming" le démontre, les électeurs d'un parti désapprouvent ceux d'un autre, non seulement pour leurs idées, mais également en tant que personne. Comme au football, le tribalisme tient notre politique de plus en plus dans son étreinte malsaine.

Dans un tel contexte, il est presque impossible de gérer avec des choix politiques cohérents, ce qui explique le *malgoverno* dont souffre notre pays depuis quelques décennies : qu'il s'agisse du budget et de la fiscalité, du vieillissement, des pensions et de l'assurance-maladie, de l'urbanisme et de la mobilité, d'énergie et d'environnement, de la justice ou même de l'enseignement, toutes ces matières fédérales ou régionales souffrent d'un immobilisme navrant.

Nos institutions démocratiques semblent épuisées, car elles s'avèrent incapables de prendre des décisions collectives en temps utile et de mettre en œuvre les réformes nécessaires ; et quand bien même des décisions sont prises, elles sont souvent ambiguës et leur exécution laisse beaucoup à désirer.

Pour ne pas hypothéquer davantage le futur, notre pays doit rénover d'urgence le fonctionnement de ses institutions démocratiques, avant tout en endiguant la partitocratie dont il est aujourd'hui plus que jamais l'otage. Car la caractéristique particulière de notre pays réside dans cette partitocratie, qui est devenue étouffante maintenant que les partis politiques n'osent même plus former un gouvernement de coalition, mais font primer — ouvertement et sans le moindre scrupule — leur intérêt électoral à court terme sur l'intérêt général.

L'impasse est telle que l'on évoque de plus en plus la nécessité d'une grande réforme institutionnelle. Après 6 réformes de l'Etat au cours des 50 dernières années — réformes qui furent principalement axées sur les problèmes communautaires propres aux partis politiques — il est grand temps d'accorder une attention particulière au fonctionnement réel de nos institutions démocratiques.

Pour apporter une réponse adéquate à l'aversion croissante de la population, et afin de rendre à nos hommes politiques la capacité de gérer effectivement, notre système politique a un besoin urgent d'une sérieuse dose de règles de bonne gouvernance, ou de "*Public Governance*", pour paraphraser un terme du droit des sociétés.

Car ce qui vaut pour d'autres activités sociales, vaut tout autant pour la politique : *ce sont les règles du jeu qui déterminent le contenu et la qualité de la gestion*. Malgré toute l'énergie que la classe politique a investie dans les 6 réformes précédentes de l'Etat, il n'y a jamais eu un débat en profondeur sur la conception et le fonctionnement de notre démocratie. Et s'il y avait un débat, celui-ci n'était jamais exempt de considérations partisans et électorales.

L'impasse politique des dix-huit derniers mois a démontré de façon pénible que les règles de jeu actuelles — voir l'absence de règles — empêchent nos hommes politiques de faire ce que l'on peut et doit attendre d'eux : mener une gestion effective dans l'intérêt général. Nul doute que nous disposons encore de politiciens

compétents dans ce pays, mais le contexte dans lequel ils doivent fonctionner les empêche d'être performants, bien que le niveau communal constitue souvent une exception heureuse à cet égard.

Cet essai a l'ambition présomptueuse de présenter à nos responsables politiques et faiseurs d'opinion des règles de jeu vertueuses, par la mise en œuvre de sept réformes institutionnelles qui sont en premier lieu axées sur le niveau fédéral, mais peuvent également s'appliquer, *mutatis mutandis*, au niveau régional :

1. la réintroduction du mode de scrutin majoritaire pour la Chambre ;
2. la réforme du Sénat en un organe purement législatif et constituant;
3. une application saine du principe de la responsabilité ministérielle ;
4. un régime clair pour l'investiture du gouvernement fédéral ;
5. l'introduction du référendum correctif ;
6. une procédure contemporaine pour la révision de la Constitution ; et
7. un assainissement du financement public des partis.

1 LA RÉINTRODUCTION DU MODE DE SCRUTIN MAJORITAIRE POUR LA CHAMBRE

Il ne souffre aucun doute que le choix d'un système électoral est déterminant pour le fonctionnement d'une démocratie parlementaire : l'effet ne se limite pas seulement à la façon avec laquelle la population peut choisir ses représentants ; le système électoral est tout aussi déterminant quant au nombre de partis qui peuvent accéder à l'hémicycle, et donc quant au nombre de partis requis pour pouvoir former un gouvernement. Les démocraties occidentales connaissent *grosso modo* deux modes de scrutin, à savoir le système proportionnel et le majoritaire, et il existe également des formes intermédiaires.

Peu s'en souviendront, mais en 1831 la démocratie parlementaire belge fut modelée sur l'exemple anglais, en ce compris le système électoral : ainsi les 102 membres de la Chambre et les 51 membres du Sénat furent élus dans 44 arrondissements électoraux dans lesquels un ou plusieurs sièges étaient à pourvoir. Ces sièges étaient attribués selon un mode majoritaire : pour être élu un candidat devait obtenir la majorité absolue des votes émis, sinon se tenait un second tour entre les candidats les mieux placés.

En 1899 toutefois, la Belgique mettait en œuvre une réforme institutionnelle majeure dans le cadre de la démocratisation graduelle de ses institutions. Mais plutôt que d'abolir de suite le vote censitaire plural au bénéfice du droit de vote universel, il fut décidé par voie de compromis de remplacer le scrutin majoritaire par un mode proportionnel. Notre pays fut ainsi la première démocratie parlementaire européenne à introduire la représentation proportionnelle, choix qui s'est à peu près généralisé en Europe continentale au cours des décennies suivantes.

Le scrutin proportionnel bénéficie de la réputation d'être le système le plus démocratique : il part en effet de la supposition que ce mode devrait pouvoir procurer un reflet fidèle des différents courants de la société, de sorte que de nouveaux thèmes sociétaux viendraient plus rapidement à l'ordre du jour au sein des assemblées élues. Mais ce mode ne produit qu'exceptionnellement un parti majoritaire, et engendre donc presque toujours des gouvernements de coalition.

Il est démontré que des gouvernements de coalition mènent des politiques plus modérées que ceux issus d'un système majoritaire : ainsi ils investissent davantage dans le développement de l'état-providence, mettent en place une politique plus favorable vis-à-vis des minorités, ou encore mènent des guerres moins nombreuses et plus courtes ; mais ils dépensent en moyenne 0,5% du PNB de plus pour chaque parti additionnel présent dans la coalition.

D'autre part, il est acquis que dans un système majoritaire, les gouvernements se forment bien plus rapidement, sont significativement plus stables, arrivent plus vite à prendre des décisions, réussissent à introduire des réformes plus cohérentes, et sont de ce fait plus reconnaissables au sein de l'électorat, en particulier auprès des électeurs qui ont voté pour le parti majoritaire. Puisqu'un tel gouvernement ne peut faire valoir l'excuse de partenaires de coalition récalcitrants, les électeurs peuvent le tenir pleinement responsable de la politique menée lors d'un prochain scrutin.

Bien que plus démocratiques sur papier, les démocraties gérées par des gouvernements de coalition sont pourtant de plus en plus confrontées à un paradoxe : la fragmentation qui résulte du nombre croissant de partis, nourrit dans l'électorat un mécontentement face à la formation laborieuse de la coalition, la faiblesse et l'instabilité de ces gouvernements, et la difficulté de mettre les partis gouvernants devant leurs responsabilités lors des élections suivantes.

La fragmentation ne cesse ainsi de croître, d'autant plus que le mécontentement pousse les citoyens vers ce qu'on appelle le *directional voting*, à savoir émettre en connaissance de cause un vote bien plus radical par rapport à ses réelles opinions. L'hypothèse qu'un système électoral proportionnel offre un reflet fidèle des différents courants de la société se trouve ainsi sérieusement remise en question.

Cela amplifie les forces centrifuges que les partis situés à la marge exercent sur le système politique, partis qui n'ont d'ailleurs guère d'ambition de participer effectivement au pouvoir. Les partis centristes quant à eux sont pris au piège : même s'ils n'ont pas remporté les élections, ils se voient presque obligés de participer à un gouvernement de coalition, et s'exposent ainsi aux critiques populistes sur un prétendu gouvernement de perdants.

En réalité, un système proportionnel n'est pas aussi démocratique — dans le sens propre du terme — qu'il n'y paraît sur le papier : le rôle de l'électeur se limite en effet à distribuer les rapports de force parlementaires entre les partis, mais la détermination du gouvernement se fait par le biais du jeu oligarchique entre partis politiques, jeu sur lequel le citoyen n'a plus la moindre influence.

Même nos parlementaires élus n'ont presque pas d'influence à cet égard : ils sont en effet à la merci de la bonne volonté des élites de leur parti pour éventuellement obtenir un mandat exécutif comme ministre ou secrétaire d'état, ou pour occuper une fonction de président d'un parlement, d'une fraction ou d'une commission.

Mais ils le sont tout autant pour sauvegarder leurs chances de réélection lors du scrutin suivant : la toute-puissance de la direction des partis dans la formation des listes électorales, le poids déterminant — surtout avec des grandes circonscriptions électorales — de la place du candidat sur les listes, et l'effet déterminant des votes en case de tête, privent nos élus de l'indépendance pour faire valoir ouvertement leur opinion. La plupart d'entre eux prennent donc leur mal en patience, tout en espérant que leur docilité sera tôt ou tard récompensée par la hiérarchie de leur parti.

Un système proportionnel affecte aussi la capacité de notre démocratie parlementaire de se régénérer, puisque – surtout dans un paysage politique fragmenté – l'alternance est devenue plutôt virtuelle : ce sont généralement les mêmes partis, le plus souvent avec les mêmes ténors, qui se retrouvent chaque fois au pouvoir.

La pratique démontre également que dans des gouvernements de coalition issus d'un système proportionnel, les petits partis nécessaires à l'obtention et au maintien d'une majorité parlementaire jouissent d'un pouvoir disproportionné. On en trouve l'illustration la plus parlante en Israël, où les petits partis fondamentalistes réussissent très souvent à obtenir, en échange de leur appui à un gouvernement de coalition, des concessions pour lesquelles il n'y a sans doute pas de majorité en tant que telle au *Knesset*, et encore moins dans la société.

Ce constat s'applique d'autant plus à notre pays où les gouvernements fédéraux et régionaux fonctionnent sur la base de la règle non écrite de l'unanimité, et où chaque parti de la coalition, quelle que soit la taille de son groupe parlementaire, dispose donc *de facto* d'un droit de veto.

Le scrutin majoritaire de son côté, n'a pas bonne presse, principalement en raison du système britannique dit du "*first past the post*", où le candidat qui recueille le plus de voix dans une circonscription électorale remporte le siège, qu'il ait obtenu ou non une majorité absolue des suffrages.

Même si ce système génère en règle générale une majorité absolue dans 70% des *constituencies* britanniques, il arrive néanmoins qu'à la Chambre des Communes siègent des parlementaires qui n'ont pas obtenu 40% des voix dans leur circonscription électorale, ce qui n'est pas spécialement représentatif.

Un système à deux tours tel qu'en France — ainsi que dans une vingtaine d'autres pays — semble dès lors préférable : si aucun candidat ne remporte une majorité absolue au premier tour, les candidats les mieux placés se disputent le siège dans un deuxième tour. Un tel système a pour effet d'accroître non seulement la légitimité de l'élu, mais augmente surtout de façon substantielle l'impact du citoyen dans la détermination du pouvoir à mettre en place : si l'électeur émet son *vote de cœur* lors du premier tour, il peut émettre un *vote de raison* au second, tout en tenant compte des résultats nationaux lors du premier tour du scrutin.

Puisqu'un tel système majoritaire augmente sensiblement l'influence du citoyen dans le choix effectif du pouvoir à mettre en place, il peut être considéré comme plus démocratique, dans le sens étymologique du mot. De plus, il accouche en règle générale de plus grand partis — le plus souvent centristes — , permettant de former des gouvernements plus stables et efficaces, ce qui correspond aux attentes de la population dans une démocratie.

Aussi étrange que cela puisse paraître, la réintroduction d'un système majoritaire pour la Chambre des représentants serait un progrès réel dans la rénovation de notre démocratie représentative : grâce à la stabilité des gouvernements qu'il apporte, le centre de gravité politique quittera les sièges des partis pour revenir dans le giron du gouvernement. Et dans la mesure où un tel système électoral présuppose des circonscriptions électorales plus petites et donc plus nombreuses, l'espoir est permis qu'il amènera des députés plus indépendants, qui — tout comme en Grande-Bretagne ou en France — entretiendront un lien plus étroit avec leurs électeurs.

Il est d'ailleurs probable que ceci devrait nous procurer des députés avec une plus grande ancienneté qu'aujourd'hui : alors qu'au début des années soixante celle-ci était de presque 10 ans en moyenne, l'ancienneté a été pratiquement réduite de moitié, entre autres suite au fonctionnement pervers du mécanisme des suppléants. Il est pourtant indéniable que la puissance d'un parlement se trouve amoindrie par le taux de rotation élevé et la durée écourtée des mandats, pour la simple raison que des parlementaires inexpérimentés, par le manque de connaissance des règles institutionnelles, sont largement dépendants des structures des partis pour leur fonctionnement.

Enfin, on peut également envisager de tenir pour un nombre déterminé de sièges à la Chambre une élection proportionnelle dans une seule, vaste circonscription fédérale. Dans notre état fédéral organisé de façon bipolaire, l'argumentation pour une circonscription fédérale a des mérites pertinents : comment peut-on affirmer en toute honnêteté que le vote au nord et au sud du pays est totalement divergent, alors que l'offre n'est pas la même des deux côtés de la frontière linguistique, mais complètement différente ?

Mais il faut bien se rendre compte qu'un vaste arrondissement fédéral présente également des inconvénients: comme l'a démontré la réforme de 2003 qui a institué des circonscriptions provinciales pour la Chambre, de grandes circonscriptions renforcent la partitocratie, ce qui va à l'encontre de ce que requiert la rénovation de notre démocratie; et comme les élections du Sénat en 2003 et 2017, avec deux grandes circonscriptions électorales pour chaque communauté linguistique, l'ont démontré, de telles élections engendrent des campagnes très personnalisées, avec de surcroît des polarisations et des rivalités fort néfastes.

2 LA RÉFORME DU SÉNAT EN UN ORGANE PUREMENT LÉGISLATIF ET CONSTITUANT

Le deuxième prérequis pour la rénovation de notre démocratie représentative consiste en la restauration du Parlement dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles. Lors des dernières décennies le rôle de nos élus dans le processus législatif a été pratiquement vidé de sa substance, puisque l'élaboration des lois se discute principalement, si pas exclusivement, au sein du pouvoir exécutif.

Le Parlement ne sert qu'à approuver les projets de loi du gouvernement, ce qui se fait en règle générale majorité contre opposition. Les propositions de loi introduites par l'opposition ne sont presque jamais abordées, et même les parlementaires de la majorité ont peu de liberté pour prendre des initiatives législatives en dehors de l'accord gouvernemental. L'apport des 'représentants du peuple' dans le processus législatif s'en trouve ainsi pratiquement réduit à une procédure essentiellement formelle.

La véritable négociation sur les projets de loi a en effet lieu au sein des cabinets ministériels, par des fonctionnaires liés aux partis : même si ces membres de cabinet ne sont pas élus, leur pouvoir dépasse largement celui de nos députés. Derrière des portes closes, les cabinets sont de plus approchés, travaillés et influencés par des lobbyistes de divers groupes de pression, et il arrive même que des bureaux d'avocats ou des consultants externes soient engagés pour rédiger des projets de loi pour les cabinets concernés.

Les conséquences de ce processus décisionnel particulièrement opaque sont affligeantes. Notre société ploie sous une inflation législative qui se mesure à l'impressionnante évolution du Moniteur belge : alors qu'il ne comptait 'que'

13.836 pages en 1970, un nouveau record a été établi en 2017 avec pas moins de 117.002 pages. Et le problème n'est pas que quantitatif : la qualité de notre législation laisse elle aussi beaucoup à désirer, ce qui provoque des annulations fréquentes par la Cour constitutionnelle et de nombreuses lois de réparation, souvent rédigées à la hâte.

Mais la conséquence la plus dommageable de ce fonctionnement oligarchique est le fait que notre législation n'est que trop souvent le produit d'un marchandage entre les partis du gouvernement : des dossiers qui n'ont aucun lien sur le fond sont couplés sans le moindre scrupule, et des dispositions légales pour lesquelles il n'existe pas de consensus réel entre les partis de la coalition, sont négociées les unes contre les autres. Dans ce processus, ce ne sont pas les mérites intrinsèques de ces dispositions pour l'intérêt général à long terme qui prévalent, mais bien les intérêts électoraux à court terme, tels qu'ils sont perçus par les partis.

Si ce marchandage aboutit à un compromis, la discipline de parti en assure l'approbation formelle par la Chambre, même s'il n'est pas certain qu'il existe une réelle majorité parlementaire sur le fond pour les différentes dispositions légales issues du compromis. Tout comme la gestion du gouvernement, l'élaboration de la législation, elle aussi, est tombée sous l'emprise de la partitocratie.

La réintroduction d'un système électoral majoritaire, qui doit résulter dans de plus grandes fractions parlementaires et des gouvernements plus homogènes, devrait déjà quelque peu tempérer ce marchandage législatif. Mais cela recèle à son tour un écueil démocratique : si l'assemblée élue de la sorte ne constitue plus un reflet proportionnel de la société, le risque existe que la législation ne soit que l'expression de la majorité momentanée du ou des partis au pouvoir.

Pour remédier à ce risque, un nouveau système de "*check and balance*" est nécessaire, sous la forme d'un régime bicaméral entièrement renouvelé, avec une délimitation stricte des tâches de la Chambre et du Sénat.

La Chambre se verrait ainsi attribuer — comme c'est déjà le cas actuellement — de façon exclusive la fonction politique, celle du "*government making power*", ce qui implique principalement les prérogatives suivantes : le vote de la confiance lors de l'investiture d'un nouveau gouvernement, les questions et interpellations parlementaires, l'installation de commissions d'enquête, et surtout la discussion, l'approbation et le contrôle des budgets.

La seule compétence législative que conserverait la Chambre concerne toute la législation fiscale et sociale, vu l'importance déterminante de ces deux matières pour les finances publiques.

Puisque les membres de la Chambre n'auront plus à s'occuper du reste du travail législatif — tâche certes fastidieuse mais néanmoins à peu près inutile dans les circonstances actuelles —, ils disposeront de bien plus de temps pour enfin exercer un contrôle budgétaire effectif du pouvoir exécutif. Un contrôle qui a à peine lieu aujourd'hui, alors même que le budget est supposé être la clé de voûte de la politique gouvernementale.

Le Sénat, de son côté, se verrait attribuer la "*lawmaking power*", qui couvrirait le reste de la législation, en ce compris la Constitution. Après des décennies d'inflation légistique, les sénateurs doivent recevoir comme mission spécifique de rétablir progressivement un cadre législatif conceptuel et structuré dans lequel les citoyens, les juges et les politiciens eux-mêmes pourront à nouveau trouver leur voie.

Vu son pouvoir tant législatif que constituant, le Sénat, à la différence de la Chambre, doit être aussi représentatif que possible de tous les courants de la société. Son élection doit dès lors s'effectuer selon un mode proportionnel, sur la base de listes introduites par les partis ou d'autres organisations sociétales, dans de grandes circonscriptions comme les provinciales, mais sans vote en case de tête ni suppléants.

Afin de garantir autant que possible l'indépendance des sénateurs, une fois élus, vis-à-vis de la partitocratie, plusieurs mesures restrictives s'imposent :

- les sénateurs sont élus pour un mandat unique de dix ans, au terme duquel ils ne seront donc pas rééligibles;
- ils ne pourront exercer aucune autre activité professionnelle pendant la durée de leur mandat, et bénéficieront par conséquent d'une rémunération élevée;
- ils ne pourront exercer aucun mandat exécutif, ni figurer sur aucune liste électorale, à quelque niveau de pouvoir que ce soit, pendant la durée de leur mandat et pour une période de cinq ans au terme de celui-ci.

Ces garanties peuvent sembler sévères à l'aune des mœurs politiques actuelles. Mais elles sont d'une importance fondamentale pour que les sénateurs puissent accomplir leur fonction législative et constituante en toute indépendance, détachés autant que possible de tout intérêt partisan, immunisés contre toute forme de fièvre électorale, et donc également mieux protégés contre une pression médiatique excessive.

Pour assurer la continuité du fonctionnement de cette assemblée législative, le Sénat doit être renouvelé pour moitié tous les cinq ans. Cela mettra un terme au gaspillage inutile d'énergie que constitue aujourd'hui le traitement parlementaire de projets et propositions de loi, qu'il faut reprendre de zéro après chaque élection. De plus, le Sénat pourra continuer à exercer ses tâches législative et constituante, qu'il y ait un gouvernement en place ou non.

Enfin, un Sénat purement législatif constituera le forum idéal pour donner une place au concept de démocratie citoyenne qui est en essor dans l'opinion publique : comme l'a démontré l'exemple irlandais dans la législation sur l'avortement, des panels de citoyens tirés au sort peuvent être particulièrement utiles pour dégager encore davantage le travail législatif des querelles partisans bien stériles. Ces panels pourront assister les sénateurs élus de façon consultative pour des questions sociétales concrètes, telles que l'obligation de vote, le jury d'assises, la libération conditionnelle, des questions éthiques, etc.

3 UNE APPLICATION SAINTE DU PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

Inspirés par la démocratie parlementaire anglaise, les constituants belges de 1831 ont introduit un principe révolutionnaire pour l'époque, celui de la responsabilité ministérielle. Ce principe implique qu'un Ministre doit avoir la confiance du Parlement, et qu'à défaut, il doit démissionner. Par ce principe, les constituants voulaient limiter indirectement le pouvoir du Roi – qui à l'époque nommait encore les Ministres et présidait même le conseil des Ministres.

Mais les profondes modifications apportées au système électoral depuis lors – le remplacement du système majoritaire par un système proportionnel d'une part et l'introduction du suffrage universel d'autre part – allaient peu à peu reléguer le principe de la responsabilité ministérielle au rang de fiction, voire le conduire à produire des effets inverses.

Depuis 1919, les Ministres sont encore nommés *de iure* par le Roi, mais *de facto* ils sont désignés par les présidents des partis qui constituent la coalition au gouvernement. Ainsi, les Ministres ne représentent plus le Roi devant le Parlement, mais leurs partis respectifs.

Le principe de la responsabilité ministérielle est désormais une coquille vide. Les Ministres du gouvernement ne tombent plus devant le Parlement, mais bien en dehors, à la suite d'un conflit entre les partis de la coalition : un parti quitte le gouvernement ou le gouvernement démissionne collectivement.

En raison de l'instabilité inhérente aux gouvernements de coalition, le principe de la responsabilité ministérielle a de plus provoqué un effet inverse : en faisant

valoir systématiquement – de manière implicite ou explicite – la question de confiance, un gouvernement de coalition dispose d'un instrument efficace pour discipliner les députés des partis de la majorité. Ce qui a été conçu à l'origine comme un moyen de pression du Parlement sur le pouvoir exécutif – lisez : le Roi – est devenu un moyen de pression du pouvoir exécutif – lisez : des partis du gouvernement – sur le Parlement.

Peu à peu, le Parlement a perdu ainsi presque tout son pouvoir : désormais, il ne lui reste qu'à approuver formellement ce qui a été négocié et décidé par la participation. Une fois qu'ils ont voté la confiance au gouvernement de coalition, les parlementaires des partis de la majorité perdent leur indépendance, et, de représentants du peuple, se muent en simples représentants des partis. À partir de cet instant, ils sont censés approuver docilement les projets de loi et les budgets soumis par le gouvernement, ce qui se fait en règle générale majorité contre opposition. La ligne de démarcation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif visée initialement par la Constitution est ainsi remplacée par une ligne de fracture entre la majorité et la minorité.

Il va de soi que, dans une démocratie parlementaire, le gouvernement et ses Ministres doivent obtenir la confiance de la Chambre. Mais le principe de la responsabilité politique des Ministres a néanmoins besoin d'une application actuelle, et surtout saine, pour prévenir des dérives de politique partisane. Une fois que les Ministres ont obtenu la confiance de la Chambre, nous sommes en droit d'attendre d'eux qu'ils placent l'intérêt général au-dessus de l'intérêt de leur parti. Et cet intérêt général est bien mieux servi par un gouvernement stable que par un gouvernement qui est constamment miné par les manœuvres politiques partisans des partenaires de la coalition.

Pour éviter que les Ministres soient entraînés dans une telle politique politicienne, ou puissent saper la stabilité du gouvernement en posant des véto au nom de leur parti, et en menaçant de démissionner, il faut prévoir une sanction constitutionnelle au principe de responsabilité ministérielle : les Ministres ne pourraient désormais valablement démissionner que s'ils ont obtenu à cet effet l'aval de la Chambre.

En cas de démission – individuelle ou collective – de leur propre initiative, sans avoir reçu l'aval de la Chambre, la Constitution devrait prévoir que les mandataires concernés ne pourront plus exercer de mandat exécutif, à quelque niveau de pouvoir que ce soit, pendant une période de cinq ans.

Une telle sanction peut paraître bien radicale au vu des mœurs politiques actuelles, mais elle revêt une importance essentielle pour l'instauration d'une gouvernance saine dans notre système politique.

Car un comportement que nous pensons devoir considérer aujourd'hui comme normal – que les membres d'un gouvernement démissionnent pour des considérations partisans, pour réapparaître peu après, le sourire aux lèvres à l'un ou l'autre niveau de pouvoir – est en réalité tout simplement impensable dans d'autres domaines de notre société.

Alors que la politique, plus que tout autre domaine sociétal, devrait s'articuler en premier lieu autour de l'intérêt général, une telle mesure de bonne gouvernance s'impose incontestablement.

4 UN RÉGIME CLAIR POUR L'INVESTITURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Dans la première moitié de 2019, l'Union européenne connaissait une situation sans précédent : 13 des 28 (à l'époque) pays membres étaient dirigés par des gouvernements minoritaires. L'explication est suffisamment connue : la fragmentation du paysage politique liée à l'érosion des partis du centre au profit des partis aux extrêmes.

En Scandinavie, des gouvernements minoritaires sont un phénomène quasi structurel depuis des décennies : entre 1970 et 2007, il y eut au Danemark, en Suède et en Norvège pas moins de 39 cabinets minoritaires sur un total de 46 gouvernements. On ne peut guère arguer que ces pays ne sont pas de véritables démocraties, et encore moins qu'ils ne soient pas gérés de manière efficace ; au contraire, ce sont trois sociétés particulièrement prospères dont nous pourrions nous inspirer dans bien des domaines. Même en dehors de l'Europe occidentale, des gouvernements minoritaires sont loin d'être inhabituels : pensez par exemple au Canada ou à la Nouvelle-Zélande, à nouveau deux démocraties bien gouvernées et prospères.

En Belgique par contre, des gouvernements minoritaires ne font pas partie de notre culture politique : sur un total de 102 gouvernements belges, nous n'avons connu jusque récemment que cinq cabinets minoritaires, à savoir en 1925, 1946, 1958, 1970 et 1977. De plus, tous ont eu une vie brève : en moyenne ils n'ont duré que 73 jours. Ce n'étaient en effet que des gouvernements transitoires, qui ont mené soit à une nouvelle coalition majoritaire, soit à des élections anticipées. Le cabinet actuel – Michel II ou Wilmes I – est donc une anomalie parfaite dans notre histoire politique.

Ceci ne s'explique pas d'un point de vue strictement constitutionnel : nulle part dans la Constitution il n'est exigé qu'un gouvernement dispose d'une majorité à

la Chambre, *a fortiori* d'une majorité dans les deux groupes linguistiques comme d'aucuns le prônent aujourd'hui. Il ne s'agit que d'un simple usage politique né après les réformes de notre système électoral en 1899 et 1919 : en effet, depuis l'introduction du système proportionnel et du suffrage universel, aucune élection n'a produit de majorité homogène, à la seule exception de 1950, quand, en pleine question royale, le CVP-PSC obtint une majorité absolue.

Ce n'est qu'à partir de 1919 et l'apparition des premiers gouvernements de coalition qu'est né l'usage d'accords de gouvernement entre les partis de la coalition et de déclarations gouvernementales au Parlement, qui ensuite entérinait l'investiture du gouvernement avec un vote majoritaire.

L'introduction de la 'motion de méfiance constructive' lors de la réforme constitutionnelle de 1993 a indirectement confirmé la chose dans la Constitution : l'article 46 stipule désormais que le Roi ne peut dissoudre la Chambre que lorsque celle-ci, à la majorité absolue de ses 150 membres, soit rejette une motion de confiance au gouvernement, soit adopte une motion de méfiance à l'égard de ce gouvernement sans proposer au Roi de successeur au Premier Ministre.

Bien malheureusement — tel qu'il est devenu clair à la fin du cabinet Michel I —, on a omis d'insérer dans la Constitution un article qui régit clairement l'investiture d'un nouveau gouvernement. Pour cette raison, on en revient encore toujours à l'antique article 101 de la Constitution qui se contente de stipuler que les Ministres sont responsables devant la Chambre des Représentants. Pour installer un nouveau gouvernement fédéral, le droit coutumier exige donc une majorité absolue de 76 des 150 membres de la Chambre. Si l'on n'atteint pas ce seuil – comme c'est désormais le cas depuis des mois –, notre Constitution offre pour seule issue la tenue de nouvelles élections, même si cela exige également une majorité absolue à la Chambre, ce qui, en soi, n'a rien d'acquis.

Pour éviter une telle impasse institutionnelle – et inciter les partis politiques à aller de l'avant dans la formation d'un gouvernement –, des voix s'élèvent pour que l'on introduise une disposition constitutionnelle, comme en Espagne et Israël, qui impose automatiquement de nouvelles élections si aucun nouveau gouvernement n'a obtenu l'investiture après un certain nombre de mois.

Mais ici aussi, la pratique démontre que, même bien intentionnée, une telle mesure n'apporte en réalité pas grand-chose : lors de ces nouvelles élections en 2019, tant en Espagne qu'en Israël, les partis du centre ont à peine enregistré un gain de sièges débouchant sur une majorité parlementaire; au mois de mars dernier, Israël a même tenu sa troisième élection en à peine douze mois, et à nouveau celle-ci n'a pas produit de parti majoritaire.

Dans notre pays, où les voix protestataires au profit de partis situés aux extrêmes ont déjà pris des proportions significatives, un tel mécanisme automatique comporte en outre de gros risques : avec une population désabusée, une élection supplémentaire risque malheureusement d'amplifier le malaise démocratique.

Une alternative plus utile consisterait à établir clairement les règles d'investiture d'un nouveau gouvernement fédéral dans notre Constitution, selon un système en paliers, qui pourrait fonctionner comme suit : en règle générale, un nouveau gouvernement requiert une majorité absolue de 76 députés sur 150 ; mais si aucune coalition n'est formée après trois mois, ce seuil est abaissé à 68 députés (45%), et à 61 députés (40%) après six mois. Un tel mécanisme donnerait aux grands partis non seulement plus de marge de manœuvre pour former un gouvernement, mais il les inciterait également à y investir plus d'énergie que dans de vains jeux tactiques.

Ceci serait d'autant plus le cas — par peur de rester sur le carreau pour longtemps — si la Constitution devait stipuler expressément qu'un gouvernement qui a obtenu l'investiture reste au pouvoir pendant la totalité de la législature quinquennale, sauf si la Chambre adoptait à la majorité une motion de méfiance constructive, par laquelle une nouvelle coalition serait installée pour le restant de la législature.

Une telle proposition visant à prévoir expressément dans la Constitution la possibilité d'un gouvernement minoritaire, est-elle justifiable d'un point de vue démocratique ? La réponse est positive, sans le moindre doute. Cela peut paraître étonnant dans la culture politique qui est la nôtre depuis 1919, mais l'investiture d'un gouvernement au moyen d'un vote majoritaire de la représentation populaire ne constitue pas une caractéristique essentielle d'institutions démocratiques, mais est juste une caractéristique d'une certaine forme de telles institutions, le parlementarisme. De même, le pouvoir d'un parlement de contraindre un gouvernement ou un membre de celui-ci à démissionner ne constitue pas une condition *sine qua non* pour une démocratie, comme le démontrent les démocraties établies que sont les États-Unis ou la Suisse.

Par contre, une condition essentielle pour une démocratie est que la législation (en ce compris la Constitution) soit approuvée par une majorité de la représentation populaire ; pas uniquement de manière purement formelle, comme c'est malheureusement le cas chez nous, mais bien au terme d'un véritable débat de fond. La réforme du Sénat et sa transformation en un organe purement législatif et constituant doivent permettre un tel débat de fond. En outre, la réintroduction d'un mode de scrutin majoritaire pour la Chambre devrait permettre l'émergence de plus grandes fractions parlementaires, de sorte que le mécanisme d'investiture d'un cabinet minoritaire ébauché ci-dessus ne serait d'application qu'exceptionnellement.

5 L'INTRODUCTION DU RÉFÉRENDUM CORRECTIF

Le référendum est l'instrument par excellence de la démocratie directe. Ses partisans soulignent qu'il laisse aux citoyens le dernier mot à propos de la législation, qu'il apporte ainsi aux dirigeants politiques une adhésion plus vaste à leur gestion, qu'il élargit et intensifie le débat public, et qu'il rend ce débat plus factuel, parce que focalisé sur un sujet donné, alors que les campagnes électorales tournent davantage autour de partis et de personnes.

Les référendums auraient également un effet intégrateur pour la société : des études sur les effets de la démocratie directe en Suisse et certains états américains où le référendum est bien ancré depuis plus de 100 ans, démontrent effectivement qu'il existe une corrélation entre les référendums et une plus grande prospérité économique, une moindre fraude fiscale, un endettement public plus bas, et un plus grand sentiment de bien-être au sein de la population.

D'autre part, on ne peut éluder le constat selon lequel les référendums ne font pas bon ménage avec la démocratie parlementaire représentative telle que nous la connaissons. Dans des pays qui n'ont aucune tradition en la matière, il est en effet trop fréquent que les citoyens laissent influencer leur vote par des éléments qui n'ont aucun lien direct avec l'objet du référendum. Les expériences douloureuses de la France avec le référendum sur la Constitution européenne en 2005, ou des Pays-Bas avec celui sur le traité avec l'Ukraine en 2016, en sont des exemples parlants. Mais c'est bien évidemment le référendum du Brexit de juin 2016 qui détient la palme en la matière : le triste spectacle qui a paralysé le Royaume-Uni pendant près de quatre ans met parfaitement en lumière l'antinomie entre la démocratie directe et la démocratie représentative.

Et pourtant, le référendum mérite incontestablement sa place dans notre régime constitutionnel, comme cela a été récemment formulé très clairement aux Pays-Bas par la “*Staatscommissie Parlementair Stelsel*”. Dans son rapport circonstancié, cette Commission constate qu’il est effectivement possible dans une démocratie représentative — et surtout quand elle est caractérisée par des gouvernements de coalition —, que la classe politique prenne des décisions importantes pour lesquelles il n’existe pas de majorité sur le fond au sein de la population.

Cette Commission constate même que le processus politique entre les partis de coalition peut amener à ce que le Parlement vote des lois pour lesquelles il n’y a pas en son sein de réelle majorité sur le fond. L’idée que la majorité parlementaire est l’expression de la volonté du peuple devient alors particulièrement hypothétique, ce qui crée une aliénation de la population vis-à-vis du système politique.

C’est pourquoi la Commission préconise l’introduction constitutionnelle du référendum correctif, à savoir un référendum qui ne peut être organisé qu’à l’encontre d’une loi déjà votée par le Parlement. Elle recommande le référendum correctif comme une forme de contrepois visant à renforcer la démocratie représentative : un nouveau “*check and balance*” qui doit renforcer tant la légitimité nécessaire de, que la confiance dans la démocratie représentative.

Les constats de cette Commission néerlandaise sont *a fortiori* d’application pour notre pays, où – à la différence des Pays-Bas – la participation a lentement mais sûrement vidé la démocratie parlementaire de sa substance. Les modalités d’un tel référendum correctif doivent toutefois être fixées de manière particulièrement stricte par la Constitution, en prenant notamment en compte les éléments suivants :

- le référendum ne peut être institué que contre une disposition légale ou constitutionnelle qui a déjà été effectivement votée par le Sénat, comme assemblée législative et constituante ;
- les lois votées par la Chambre concernant le droit fiscal et social ne peuvent faire l’objet d’un référendum correctif ;
- l’initiative d’un tel référendum doit émaner de la population, doit être introduite dans un délai réduit après le vote de la loi concernée, et doit rassembler un assez grand nombre de signatures de citoyens ayant le droit de vote ;
- le référendum ne peut être couronné de succès que si une majorité de suffrages émis s’oppose à la loi concernée, et pour autant que cette majorité représente une partie significative des citoyens ayant le droit de vote ;
- si ces seuils élevés sont atteints, le résultat du référendum correctif devient alors contraignant, encore que l’on puisse envisager de laisser au Parlement, moyennant des majorités spéciales, la possibilité de l’ignorer s’il l’estime réellement nécessaire dans l’intérêt général.

Les exigences pour un référendum correctif doivent être suffisamment élevées pour qu'il ne déséquilibre pas inutilement le fonctionnement harmonieux de notre démocratie représentative. L'utilité démocratique du référendum correctif réside en effet moins dans son utilisation effective, que dans son existence constitutionnelle et donc dans la possibilité qu'il soit invoqué.

A lui seul, le risque institutionnel que les citoyens de ce pays puissent demander un référendum correctif incitera les dirigeants politiques à se montrer plus prudents quand ils opèrent des changements législatifs ou constitutionnels, et à tenir davantage compte des souhaits de la population que des arbitrages propres à la classe politique. En tant que nouveau "*check and balance*" constitutionnel, le référendum correctif doit constituer la soupape de sécurité ultime contre les dérives législatives de la partitocratie.

6 UNE PROCÉDURE CONTEMPORAINE POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION

L'assemblée constituante de 1831 souhaitait promulguer une Constitution stable, qui pourrait cependant être modifiée à condition que les citoyens ayant le droit de vote puissent s'exprimer sur les modifications envisagées. C'est pourquoi elle a prévu que le Parlement – en concertation avec le pouvoir exécutif – puisse voter à la majorité simple une déclaration de révision de la Constitution qui énumérerait de manière limitative les articles soumis à révision.

Ce mécanisme, qui 190 ans plus tard est toujours d'application, implique la dissolution de plein droit de la Chambre et du Sénat, après quoi se tiennent de nouvelles élections. À l'époque, on partait en effet de l'idée que la révision constitutionnelle envisagée constituerait le thème principal de la campagne électorale. Une fois réélu, le Parlement a toute la législature pour discuter de la révision de la Constitution et le cas échéant l'approuver à la majorité des deux tiers.

Mais la pratique actuelle ne correspond plus aux objectifs de l'assemblée constituante d'antan. Alors que la Constitution n'a été revue qu'à deux reprises au cours de ses 140 premières années d'existence, en 1893 et 1920/1921, la plupart des Parlements élus depuis 1954 ont eu un pouvoir constituant, et c'était même chaque fois le cas les 33 dernières années. La liste des dernières déclarations de révision de la Constitution est en effet impressionnante : 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2010, 2014 et 2019. La conclusion est donc simple : alors qu'elle était conçue initialement pour faire office d'exception, la déclaration de révision de la Constitution semble désormais être la procédure normale lors de la dissolution du Parlement.

Et l'implication du citoyen dans la révision de la Constitution voulue à l'époque, est restée lettre morte : maintenant que la déclaration de révision est devenue

la méthode habituelle pour conclure une législature, la campagne électorale qui s'ensuit tourne évidemment autour de thèmes entièrement différents de la révision constitutionnelle envisagée.

L'article 195 de la Constitution – qui contient la procédure de révision – se trouve ainsi complètement dénaturé par la pratique politique. Celle-ci a également fait que les négociations sur la révision de la Constitution font systématiquement partie des négociations de formation d'un gouvernement, bien que ces deux négociations soient de natures fondamentalement différentes.

La concomitance néfaste de ces deux négociations explique non seulement pourquoi les discussions de coalition durent nettement plus longtemps dans notre pays que dans d'autres pays européens, mais également pourquoi la Constitution, après 6 révisions ces 50 dernières années, a perdu une grande partie de sa cohérence et consistance, de sorte qu'elle n'est plus compréhensible que par des initiés.

De surcroît, on n'a pas hésité à contourner le prescrit de l'article 195 : ainsi plusieurs révisions de la Constitution ont changé implicitement des articles qui n'avaient pas été déclarés sujets à révision en tant que tels ; et plusieurs profondes réformes de l'État sont intervenues en dehors de la Constitution – via la technique des 'lois spéciales', introduite en 1970 pour 5 matières en tout et pour tout, mais presque 6 fois plus depuis lors.

La conclusion de ce qui précède est assez claire : la procédure de révision de la Constitution prévue en 1831 est désespérément obsolète, et est elle-même urgemment sujette à révision. Pour pouvoir enlever ce verrou gênant de notre système constitutionnel, la transformation proposée du Sénat en un organe purement législatif et constituant constitue une opportunité idéale.

Grâce à sa continuité institutionnelle et son indépendance vis-à-vis du jeu politique, un Sénat ainsi composé, tant à l'abri des négociations de la formation d'une coalition que des contraintes propres à la stabilité gouvernementale, devrait être en mesure de traiter des révisions constitutionnelles nécessaires avec une sérénité et une transparence plus grandes.

La nécessité d'une majorité des deux tiers doit évidemment être maintenue : il est difficile d'imaginer plus grande légitimité démocratique pour une modification de la Constitution. Et l'implication des citoyens dans la révision de la Constitution deviendra également moins virtuelle qu'elle ne l'est aujourd'hui : grâce à l'introduction d'un référendum correctif, le citoyen aura désormais la possibilité de faire entendre sa voix au cas où une révision constitutionnelle, non souhaitable à ses yeux, aurait été votée. Cela aussi renforcera sensiblement la légitimité démocratique des futures révisions de la Constitution.

7 UN ASSAINISSEMENT DU FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS

Le financement public des partis est l'un des plus grands tabous de la rue de la Loi, et non sans raison. Ce sont en effet plus de 72 millions d'euros par an que les partis touchent de l'argent du contribuable, contre seulement 17 millions d'euros par an dans un pays un peu plus grand – mais nettement mieux géré – comme les Pays-Bas. La manne publique est à ce point généreuse que les grands partis belges enregistrent un excédent structurel et peuvent se constituer un patrimoine, ce qui leur permet en outre de mener des campagnes en permanence, même en dehors des élections, ce qui ne favorise nullement la cohésion de nos gouvernements de coalition.

Notre système est non seulement très cher, mais aussi assez opaque : il y a d'abord les subventions publiques directes aux partis, tant fédérales que régionales (respectivement 30,7 millions et 12,8 millions d'euros) ; en sus il y a les subventions aux fractions que les divers parlements distribuent aux groupes politiques soi-disant pour leur fonctionnement (21 millions d'euros), mais qui aboutissent généralement dans les caisses des partis ; et enfin, il y a le prélèvement qu'opèrent la plupart des partis sur les rémunérations de leurs mandataires (environ 8 millions d'euros).

Le système n'est d'ailleurs pas particulièrement démocratique. Il s'apparente en effet à un cartel, puisque le financement public est réservé aux partis qui sont déjà représentés au Parlement ; de nouveaux partis qui voudraient participer aux élections sont privés de tout financement public tant qu'ils n'atteignent pas le seuil électoral.

Il a de surcroît tendance à renforcer la particratie, puisque cette législation permet aux élites des partis de dépenser bien plus d'argent pour les candidats qu'ils ont

placés en tête des listes électorales, alors que les candidats placés plus bas sont limités dans leurs dépenses.

Le financement public de nos partis politiques requiert une réforme fondamentale ; dès que le Sénat sera devenu une chambre législative indépendante, il sera en mesure de faire cela de manière bien plus impartiale. Car dans le régime actuel, les partis sont à la fois juges et parties, puisqu'ils déterminent eux-mêmes ce qui leur revient, et exercent de plus eux-mêmes le contrôle.

Afin de réduire l'emprise de la partitocratie sur le fonctionnement de nos institutions démocratiques, il faut envisager en tout cas la mesure corrective suivante : la Constitution devrait prévoir que le financement public des partis, à quelque niveau de pouvoir que ce soit, soit suspendu tant qu'un gouvernement effectif n'est pas constitué.

Une telle mesure peut être qualifiée de populiste, mais dans la période actuelle, il est de plus en plus difficile d'expliquer à la population pourquoi le contribuable doit verser de l'argent à des organisations oligarchiques qui ne parviennent pas à mettre l'intérêt général au-dessus de leur propre intérêt partisan.

8 CONCLUSION

La participatie est à ce point intégrée dans notre pays que l'opinion publique a tendance à la considérer comme le fonctionnement normal, sinon inévitable, de nos institutions politiques. Rien n'est moins vrai : la participatie est un phénomène belge par excellence, qui prolifère tant au niveau fédéral que régional et communal. Ce n'est pas sans raison si ce terme a été inventé chez nous, à la moitié des années soixante.

Elle a depuis été analysée et décrite en long et en large par une pléthore de constitutionnalistes, politologues et commentateurs renommés, sans cependant que ne soient proposés des remèdes concrets pour mettre un terme aux dérives du système. En général, on s'en tient à la proposition de réduire les cabinets ministériels, ou à un appel aux parlementaires à faire preuve de plus d'indépendance dans l'exercice de leur mandat.

Elaborer des remèdes efficaces d'abord, et les mettre en œuvre ensuite, n'est certes pas une tâche aisée : peut-on attendre des élites des partis qui tiennent les rênes en mains qu'elles prennent les mesures institutionnelles nécessaires pour canaliser leur propre pouvoir ? Peut-on imaginer nos hommes politiques actifs agir de la sorte dans l'intérêt général, sans qu'ils ne soupèsent continuellement si telle ou telle réforme serait favorable à leur parti, et pas le moins du point de vue électoral ?

Jusqu'à présent, la réponse à ces questions est indéniablement négative. Des suggestions pour rénover notre système démocratique sont réfutées par trop facilement avec l'argument du 'politiquement irréalisable', ce qui démontre à suffisance que le régime actuel n'est plus en mesure de passer lui-même les réformes nécessaires. Mais c'est précisément ce piètre argument qui prouve que

notre système politique a besoin d'urgence de nouveaux "*checks and balances*" pour réactiver sa capacité de se régénérer.

Pour rétablir cette capacité, les deux premiers "*checks and balances*" à introduire sont sans le moindre doute la transformation du Sénat en un organe purement législatif et constituant, et l'introduction du référendum correctif, selon les modalités ébauchées ci-dessus.

Depuis la réforme de l'État de 2014, le Sénat est effectivement un organe complètement inutile : une seconde chambre représentant les entités fédérées est non seulement un concept totalement dépassé, remontant à un siècle où il n'existait pas encore de moyens de communication modernes ; de plus, il n'a absolument aucun sens dans un pays qui est le seul au monde à avoir conçu son fédéralisme de manière bipolaire.

Mais abolir le Sénat au simple motif qu'il ne contribue plus au pouvoir législatif est un argument populiste qui pourrait tout aussi bien justifier la suppression de la Chambre, puisqu'elle aussi n'apporte plus de réelle plus-value du point de vue législatif.

La réforme du Sénat en un organe purement législatif et constituant, élu selon un mode proportionnel *d'une part*, et la réforme de la Chambre en un organe essentiellement politique, élue selon un système majoritaire et concentré sur les compétences budgétaires *d'autre part*, portent en elles la solution à l'exercice institutionnel délicat de la recherche d'un équilibre entre *la légitimité* et *l'efficacité* de nos institutions démocratiques.

D'un côté, accroître la *capacité d'action* du gouvernement grâce à un régime majoritaire pour la Chambre qui permet d'obtenir des gouvernements plus homogènes et donc plus stables, à nouveau en mesure de gouverner de façon effective ; d'un autre côté, accroître *l'adhésion du citoyen* grâce à un régime proportionnel pour le Sénat, afin de permettre une élaboration législative et constitutionnelle qui corresponde mieux à l'intérêt général.

Bien exécuté, ceci pourrait être la quadrature du cercle institutionnel.

Une telle réforme devrait à terme apporter une solution à l'anémie croissante dont souffre notre classe politique. Plus encore qu'ailleurs, la politique a en effet perdu de son attrait dans notre pays. Ce qui est vrai pour le monde économique, social, académique ou culturel, est *d'autant plus* vrai pour le monde politique : des institutions faibles attirent des personnes faibles, ce qui à terme affaiblit davantage ces institutions.

D'autant plus en effet, que la classe politique doit fonctionner sous la pression permanente de l'opinion publique, qui de plus est depuis peu gangrenée par les soi-disant médias sociaux, où la perception l'emporte souvent sur la réalité. La politique dans notre pays est devenue un métier en pénurie pour lequel – en l'absence de règles de jeu saines –, les meilleures forces vives de notre société préfèrent s'abstenir.

Nos partis politiques attirent ainsi beaucoup trop peu de nouveaux talents, et les brûlent d'ailleurs bien trop rapidement dans l'arène politique. Peut-être est-ce la raison du nombre étonnant de dynasties familiales dans notre pays, au travers desquelles le métier politique se transmet de père en fils, ce qui ne fait que renforcer le caractère oligarchique de la partitocratie.

L'anémie politique dans notre pays a pourtant quelque chose de paradoxal : au vu du grand nombre de nos concitoyens qui occupent avec succès des fonctions importantes auprès d'institutions internationales ou d'entreprises multinationales, la Belgique ne manque pas de talent humain.

La réforme du Sénat en une chambre purement législative, pour autant que celui-ci soit protégé par les garanties d'indépendance nécessaires, devrait amener des personnalités d'autres branches de notre société à vouloir consacrer leurs talents à l'intérêt général. Et l'introduction d'un scrutin majoritaire pour la Chambre, avec des circonscriptions plus petites et donc plus nombreuses, offrira également davantage d'opportunités à des candidats valables qui émergent en dehors des élites des partis.

Les citoyens de ce pays, politiciens et commentateurs inclus, ne peuvent pas considérer le triste spectacle de ces derniers dix-huit mois comme le cours normal des choses. Ceci n'est pas la conséquence inévitable de notre système démocratique, mais uniquement la phase terminale de la partitocratie telle que notre société la subit involontairement depuis des décennies.

La partitocratie, c'est *l'Ancien Régime* de notre système politique : l'intérêt général commande qu'on y mette un terme de façon raisonnée. Le confinement institutionnel de ladite partitocratie doit permettre à nos hommes politiques – aussi contradictoire que cela puisse paraître – de retrouver le pouvoir de mener une gestion efficace, mettre un terme au *malgoverno*, et retrouver l'adhésion d'une population désabusée.

L'impasse actuelle est telle que les faiseurs d'opinion se rendent compte qu'ils doivent se montrer bien plus critiques vis-à-vis des lacunes du système dans lequel nos politiciens doivent œuvrer, et un peu plus indulgents vis-à-vis des politiciens mêmes, puisque ces derniers n'ont fait pour l'essentiel qu'hériter de ce système de leurs prédécesseurs. Et petit à petit on se rend également compte qu'à tout le

moins une réforme du mode de scrutin s'impose pour retrouver de plus grandes fractions parlementaires et des gouvernements plus homogènes. Quelque chose semble bouger dans la bonne direction.

Mais pour surmonter la paralysie politique, une approche radicalement *out of the box* est indispensable : de l'expertise externe sera nécessaire pour remettre le fonctionnement de nos institutions démocratiques sur les rails, en rénovant profondément ses règles du jeu. Car une fois de plus : *ce sont les règles du jeu qui déterminent la qualité et le contenu de la gestion.*

Cet essai n'est autre qu'un appel aux experts que compte notre pays à dépasser le stade de la critique, et – entre autres sur base des propositions ébauchées ici – à élaborer un nouveau concept de constitution qui puisse remettre notre démocratie à l'honneur.

Avec 2024 comme horizon ultime.

Christophe Convent

JUIN 2020

BIBLIOGRAPHIE

Michael Porter & Katherine Gehl, *The Politics Industry*, Harvard Business Review Press, 2020

Hendrik Vuye & Veerle Wouters, *Schone schijn*, Doorbraak, 2019

Joël De Ceulaer, *Hoera!, de democratie is niet perfect*, Lannoo, 2019

Bart Maddens, Jef Smulders & Wouter Wolfs, *De prijs van de politiek*, Lannoo, 2019

Staatscommissie parlementair stelsel, *Democratie en rechtsstaat in balans*, Boom, 2018

Manu Claeys, *Red de democratie!*, Polis, 2018

A.C. Grayling, *Democracy and its crisis*, Oneworld, 2017

Herman Daems, *De uitgeputte overheid*, Lannoo, 2017

Hendrik Vuye & Veerle Wouters, *Sleutels tot ontgrendeling*, Doorbraak, 2017

David Van Reybroeck, *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij, 2017

Stefaan Fiers & Steven Van Hecke, *De spelregels van de democratie*, ASP, 2017

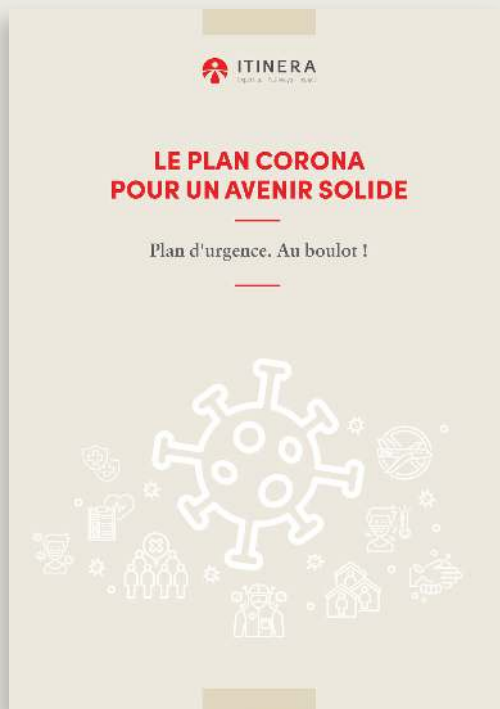
Frederik Verleden, *De vertegenwoordigers van de natie in partijdienst*, INNI, 2015

Ivan De Vadder, *Pleidooi voor een eerlijke politiek*, Borgerhoff & Lamberigts, 2011

Dajo De Prins, *Handboek politieke partijen*, die Keure, 2011

Friedrich von Hayek, *Law, legislation and liberty*, Routledge, 1982

François Perin, *La démocratie enrayée*, Institut belge de science politique, 1960



Le plan Corona pour un avenir robuste est disponible en téléchargement gratuit sur : <https://www.itinerainstitute.org/wp-content/uploads/2020/07/Plan-Bullets-Itinera-2.pdf>

