

Gouvernement minoritaire et partitcratie. L'occasion manquée d'un renforcement démocratique ?

Thibault Gaudin¹

Assistant et doctorant au Centre de droit public de l'ULB

Dans différents numéros précédents du Carnet de crise, les chercheurs du centre ont exposé la situation, relativement inédite, dans laquelle nous nous trouvons. Il n'est en effet pas courant qu'un gouvernement de plein exercice soit minoritaire en Belgique – et encore moins qu'il soit à ce point minoritaire.

Or, pour qualifier un gouvernement de « minoritaire », on se fonde souvent sur le nombre de sièges détenus au Parlement par les partis politiques qui le composent. Comme beaucoup de choses dans notre système politique, la définition d'un gouvernement minoritaire semble donc reposer sur les partis politiques. Mais la circonstance qu'un gouvernement est minoritaire n'est-elle pas une opportunité à saisir pour se départir de cette « partitcratie » à la belge ? Nous nous posons cette question dans ce Carnet de crise.

Les schémas « classiques » du parlementarisme.

En principe, les règles applicables à la vie en société sont adoptées par le Parlement. Pour rappel, le Parlement – ou, en tout cas, la Chambre des représentants – est constitué de députés élus directement par l'ensemble de la population belge en âge de voter et non exclus de l'électorat. Partant, le Parlement est censé représenter (on parle bien de « Chambre *des représentants* ») la Nation, et donc la population belge. Par le biais d'une fiction juridique, on considère donc que les élus siégeant à la Chambre ont reçu un mandat des citoyens pour s'occuper de la chose publique. C'est de ce mandat que les lois adoptées par le Parlement tirent leur légitimité : elles sont réputées être adoptées par la population elle-même, via ses mandataires.

Plus incertaine est la légitimité des membres du gouvernement. Ces derniers, en effet, ne sont pas directement élus par les électeurs. Au niveau fédéral, ils ne font même pas l'objet d'une élection par les membres de la Chambre : ils sont choisis au terme d'une

¹ L'auteur tient à remercier Julien Pieret et Emilie van Haute pour leurs relectures et suggestions.

négociation politique. Rien n'impose par ailleurs que les ministres soient sélectionnés parmi les députés (on se rappellera par exemple que Paul Magnette n'avait jamais été élu lorsqu'il fut choisi, en 2007, comme ministre dans le gouvernement wallon Demotte I). On peut alors se retrancher derrière deux considérations pour accorder une certaine légitimité au gouvernement : d'une part, il doit être investi par un vote de confiance à la Chambre ; d'autre part, les députés exercent un contrôle sur ses actions. Comme l'a souligné Lucien Rigaux dans son carnet de crise, la circonstance qu'un gouvernement est minoritaire ne chamboule pas fondamentalement ces principes.

On voit donc bien que les relations entre le Parlement, d'une part, et le gouvernement, d'autre part, sont au cœur du système parlementaire. Nombre d'auteurs se sont dès lors intéressés à cette question. En particulier, Anthony King s'est penché sur les différents types de relations qui peuvent se nouer entre l'exécutif et le législatif². Il met en évidence une typologie de quatre grands types de relations :

1. Les relations « non partisans » : les principaux conflits et discussions opposent le parlement au gouvernement sans intervention de partis politiques.
2. Les relations « intrapartisans » : la principale ligne d'opposition demeure entre le gouvernement et le parlement, mais on voit apparaître des lignes de fracture entre les députés et les ministres d'un même parti politique ; les partis politiques ont donc fait leur entrée au Parlement mais n'ont pas de prise sur l'exécutif.
3. Les relations « interpartisans » : la principale ligne de conflit se situe non plus entre le gouvernement et le Parlement, mais bien entre partis politiques, selon qu'ils sont représentés au gouvernement ou qu'ils siègent dans l'opposition.
4. Les relations « au-delà des partis » : les lignes de conflits sont configurées autour d'intérêts communs et des coalitions temporaires et casuistiques se mettent en place sur chaque enjeu déterminé.

Dans trois cas sur les quatre que compte cette typologie, un acteur supplémentaire fait son apparition et influence, d'une manière ou d'une autre, les relations entre l'exécutif et le législatif. Il s'agit des partis politiques. Le gouvernement représentatif moderne repose dans une large mesure sur l'existence et la compétition électorale et politique de différents partis.

Le parlementarisme à la belge : une histoire de partis

En Belgique, cependant, on va plus loin. Le plat pays est souvent qualifié de « partitocratie ». Il est évident que le type de relations entre exécutif et législatif que nous connaissons correspond à une dynamique de majorité contre opposition, c'est-à-dire aux relations « interpartisans » de la typologie de King. Mais cela seul ne suffit pas à affirmer que notre pays est une partitocratie. Le Royaume-Uni, par exemple, présente lui aussi un type de relations exécutif-législatif interpartisans ; on ne qualifie cependant pas fréquemment cet État de partitocratie. Il faut donc trouver un critère supplémentaire. L'un des plus évident sera sans doute le suivant : dans une partitocratie, le gouvernement

² A. KING, « Modes of Executive-Legislative Relations : Great-Britain, France and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, n°1, 1976, pp.11-36.

est au service des partis, et non l'inverse. Le problème que pose la partitocratie réside donc dans leur importante influence au sein d'un système politique, par le biais du gouvernement qu'ils maîtrisent totalement. Il ne s'agit bien entendu là qu'un seul des nombreux critères mis en évidence par la littérature scientifique³.

Indépendamment même de la qualification de « partitocratie », les griefs que l'on oppose au système belge n'épargnent pas le Parlement. Nous l'avons vu : dans en Belgique, les principales lignes de conflit politique interviennent entre partis, selon qu'ils appartiennent à la majorité gouvernementale ou non. Cela peut impliquer l'émergence d'une discipline stricte au sein du Parlement : puisque les conflits opposent les partis entre eux, une loyauté à la ligne décidée par le parti est attendue de tous les députés. En d'autres termes, les députés ne deviennent que des porte-étendards des partis politiques, votant systématiquement comme le parti l'impose. De là, la fonction de contrôle qui revient au Parlement apparaît affaiblie, sinon illusoire. Pire encore : alors que le gouvernement n'est pas censé être la principale branche du pouvoir législatif, on constate que, dans les faits, l'écrasante majorité des textes adoptés proviennent d'initiatives gouvernementales, et non parlementaires.

C'est que les partis disposent à l'encontre de « leurs » élus de moyens de pression aussi variés qu'importants. Depuis que le système électoral connaît la représentation proportionnelle, l'ordre de présentation des candidats joue un rôle fondamental dans leur élection. Un candidat qui ne figurerait pas « en ordre utile » peut vraisemblablement oublier toute velléité de siéger à la Chambre. Or, ce sont les partis – et dans certains cas, les états-majors des partis – qui confectionnent les listes. Un parlementaire rebelle pourrait donc se voir écarter de l'assemblée en étant rayé de la liste de son parti, ou relégué à une place « non éligible ». De même, les candidats suppléants sont dans une position de faiblesse vis-à-vis de leur parti, puisqu'ils occupent un siège éjectable lorsqu'ils sont appelés à siéger en remplacement d'un ministre, par exemple. Ajoutons à ces considérations celle selon laquelle les partis politiques financent les campagnes électorales et peuvent allouer certains montants aux candidats de leur choix – alors que les dépenses électorales propres des candidats sont plafonnées.

On le voit donc bien : les principales critiques à l'encontre du modèle belge fustigent le fait que des organes extérieurs au Parlement (et ne disposant, au demeurant, d'aucune personnalité juridique) exercent une influence décisive sur le fonctionnement de ce dernier, par le biais d'une discipline imposée à leurs membres entre autres par le gouvernement. Il existe donc, somme toute, peu de contre-pouvoirs capables de limiter l'influence des partis.

³ Voy. par exemple les critères développés par M. CALISE, « The Italian Particracy: Beyond President and Parliament », *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 3, Conference Issue: Presidential and Parliamentary Democracies: Which Work Best? (Summer, 1994), p. 444.

Le gouvernement minoritaire comme remède à la puissance des partis ?

L'on pourra toutefois avancer que la situation que nous connaissons, c'est-à-dire celle d'un gouvernement minoritaire, permet de revitaliser la vie parlementaire et de limiter cette position de faiblesse structurelle du Parlement vis-à-vis du gouvernement.

En effet, puisque la majorité de la Chambre ne lui est plus automatiquement acquise, on peut imaginer que le gouvernement doive préparer ses projets de manière plus rigoureuse et consciencieuse avant de les soumettre à un Parlement par hypothèse hostile. Ce même gouvernement devrait par ailleurs déployer des trésors de pédagogie et d'argumentation pour aller convaincre, au-delà des limites partisans, les députés afin d'obtenir leur vote. Le fait qu'un gouvernement est minoritaire permettrait donc de renforcer le Parlement face au gouvernement et de réaffirmer sa position de première branche du pouvoir législatif. On peut même imaginer qu'un gouvernement minoritaire fasse basculer la Belgique d'un modèle de relations « interpartisanes » à un modèle « au-delà des partis », avec des majorités casuistiques se formant sur certains enjeux précis.

Il nous semble cependant que cette vision optimiste du gouvernement minoritaire comme renouveau parlementaire ne fasse l'impasse sur l'essence participative du système belge, et ce sur plusieurs aspects.

D'abord, puisque le gouvernement ne dispose pas de majorité établie, c'est vers des partis non gouvernementaux qu'il se tournera pour bénéficier d'un soutien. Fondamentalement, donc, le fait qu'un gouvernement soit minoritaire ne bouleverse pas la dynamique globale du système : les textes adoptés le sont suite à des négociations entre partis – voire entre états-majors des partis – et non réellement suite à un débat parlementaire libre et ouvert.

Plus inquiétant : il n'est pas absurde d'imaginer qu'un gouvernement minoritaire n'aboutisse au renforcement de la discipline partisane. La science politique observe en effet classiquement un taux de vote « en bloc » plus élevé dans les pays avec une tradition de gouvernement minoritaire. Cela se comprend aisément : puisque l'appui d'au moins un parti extérieur au gouvernement est nécessaire pour faire passer un texte, les partis impliqués dans l'accord doivent pouvoir compter sur le vote positif de chacun de « leurs » députés. Puisque chaque vote compte, il n'est pas possible de tolérer qu'un député s'écarte de la ligne de parti. Le même raisonnement peut être tenu par les partis n'intervenant pas dans l'accord : si leurs troupes sont disciplinées, l'une ou l'autre défection de la « majorité » de circonstance permettrait de bloquer un texte. Dans un contexte de gouvernement minoritaire, donc, le conformisme des parlementaires est plus que jamais important pour les partis.

En témoignage d'ailleurs trois votes importants depuis la mise en place du gouvernement Wilmès II : lors du vote de confiance intervenu à la Chambre le 19 mars 2020, aucun des parlementaires présents ne s'est écarté des consignes de vote de son groupe. Quant à l'octroi des pouvoirs spéciaux, seule une députée Ecolo a bravé les consignes de vote, en s'abstenant plutôt qu'en votant pour. Constat, pour ces trois votes stratégiques : dans 99,73% des cas, les parlementaires ont voté selon une logique de parti. Bien sûr,

cette seule circonstance ne permet pas d'établir le lien causal entre gouvernement minoritaire et renforcement de la discipline partisane. Il illustre cependant, à tout le moins, l'absence de relâchement de ladite discipline auquel on pourrait s'attendre en adoptant une vision idéalisée du parlementarisme avec gouvernement minoritaire. Une étude ultérieure, fondée sur des échantillons de vote plus importants et empruntés aux divers cas de gouvernements minoritaires qu'a connus la Belgique, pourrait assurément affiner ce constat.

Il n'en demeure pas moins qu'à ce stade, les prédictions encourageantes impliquant une revigoration du Parlement face au gouvernement ne semblent pas vérifiées.

Les partis politiques et les pouvoirs spéciaux

L'effet espéré d'*empowerment* du Parlement est d'autant moins d'actualité que la crise sanitaire a rapidement appelé – pour de bonnes ou de mauvaises raisons, là n'est pas le débat – à l'octroi de pouvoirs spéciaux à certains gouvernements du pays. Or, l'essence même des pouvoirs spéciaux est de renforcer les pouvoirs du gouvernement en lui accordant la possibilité d'adopter des textes dont la force juridique est égale à celle des lois, et ce sans que le Parlement ne soit impliqué dans le processus.

Partant, c'est bel et bien le gouvernement qui continue à s'imposer sur la scène politique : la circonstance qu'il est actuellement minoritaire (au niveau fédéral à tout le moins) n'ayant pas suffi à enrayer la dynamique « d'exécutivisation » à l'œuvre dans notre pays.

Or, nous l'avons exposé : en Belgique, le gouvernement est au service des partis, et non l'inverse. De là à dire que le renforcement du gouvernement renforce les partis politiques et en particulier les états-majors de ces derniers, il n'y a qu'un pas qu'il n'est pas excessif de franchir. En témoigne d'ailleurs l'étonnant montage politique qui entoure les pouvoirs spéciaux du gouvernement Wilmès II : les sept partis non gouvernementaux qui ont accordé les pouvoirs spéciaux à la Première ministre ont conditionné cet octroi à leur représentation au *kern*⁴. Pour gérer la crise, c'est donc en partie à un *kern* élargi aux présidents de partis que l'on fera confiance.

Peut-on imaginer avec plus criant et décomplexé du poids très (trop ?) important qu'ont pris les partis politiques au sein de notre système représentatif ? Peut-on envisager d'assumer de manière plus explicite l'exécutivisation qui est en œuvre dans notre pays, que ce soit dans nos institutions ou même dans les partis politiques eux-mêmes ? Notre modèle s'apparente à une oligarchie partisane – à un système de « parti-cartel »⁵, diront certains auteurs ; cela n'est pas neuf. Ce qui est neuf, par contre, c'est qu'on ne tente même plus de le cacher. L'occasion fait le larron, dit-on. Espérons que la crise que nous connaissons ne marquera pas l'abandon définitif des maigres

⁴ C'est-à-dire au conseil des ministres restreint, qui réunit en principe la Première ministre et les Vices-premiers ministres (un par parti politique représenté au gouvernement).

⁵ Ce concept vise, succinctement, le fait que les partis politiques emploient les ressources de l'État pour limiter la compétition électorale et assurer leur propre succès électoral (R. KATZ, P. MAIR, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 1, n°1, 1995, pp. 5-28).

perspectives de démocratisation de notre système politique que le gouvernement minoritaire avait fait naître dans l'esprit optimiste des démocrates les plus passionnés.