

Le système électoral belge : démocratie ou oligarchie ?

par G. VIDICK*

★

Ce numéro étant spécialement destiné aux participants au septième Congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique, le but principal de ce bref article est de leur présenter simplement les observations et réflexions que m'inspire, sous l'angle démocratique, le système électoral belge.

Cette brève étude n'étant pas exhaustive et n'ayant aucune prétention scientifique, j'ai renoncé à l'exposé liminaire des aspects théoriques du sujet, aspects bien connus des participants à ce Congrès ; par contre, à l'intention plus particulière des nombreux invités étrangers, j'ai estimé devoir présenter les traits essentiels de notre régime politique, ainsi qu'un certain nombre d'observations qui apparaîtront comme des rappels ou comme des évidences aux yeux des « politiques » ou « politistes » belges, mais qu'ils pardonneront certainement bien volontiers.

INTRODUCTION

1. Le problème.

Aucun homme engagé aujourd'hui dans l'action politique n'oserait publiquement contester le caractère démocratique de notre régime politique. Il n'est aucun grand parti belge, qui, régulièrement, à l'occasion de ses Congrès, n'affirme son attachement à la démocratie.

Par contre, si nous nous tournons vers les scientifiques, nous constatons qu'ils sont pratiquement tous d'accord pour souligner d'abord que les élections aujourd'hui ne sont qu'une des voies de la démocratie, pour souligner ensuite et surtout le rôle important, sinon pré-

* Né le 22 mars 1925, licencié en Sciences politiques et sociales, Professeur à l'Institut des Hautes Etudes des Communications sociales, Ancien Secrétaire général et Membre actuel du Comité national du Parti social chrétien.

pondérant, qui des « oligarchies », qui de la « technocratie », qui de la « bureaucratie », dans le fonctionnement global des régimes démocratiques, l'influence de ces facteurs ayant, d'ailleurs, à leurs yeux, pour résultat de limiter fortement la démocratie, sinon de la rendre tout à fait illusoire.

Qui a raison ? C'est à répondre partiellement à cette question que cette étude voudrait contribuer en partant de la réalité politique belge. Après un rappel des notions de « démocratie » et d'« oligarchie », suivi d'un bref exposé du système politique belge, je me propose donc d'examiner si le système électoral est, oui ou non, un facteur de démocratie ou d'oligarchie en Belgique.

2. Démocratie et oligarchie.

a) *Démocratie.*

Le fait d'associer le terme « démocratie » au terme « oligarchie » nous indique dès l'abord et nettement que c'est essentiellement le critère du degré de participation au pouvoir qui retiendra ici notre attention.

Appliquée aux régimes politiques et sous l'angle de l'organisation du pouvoir, la démocratie peut se définir aujourd'hui comme le régime politique qui permet la participation la plus large des gouvernés à la conquête, à l'exercice et au contrôle du pouvoir politique.

On s'accorde pour distinguer dans cette optique, trois formes de démocraties : la démocratie directe, ou gouvernement de la place publique, praticable seulement dans les petites communautés, démocratie qui permet à tous les citoyens d'exercer ensemble les fonctions du pouvoir ; la démocratie indirecte, représentative ou élective, dans laquelle la participation des citoyens se limite à la désignation périodique des hommes qui exerceront le pouvoir en son nom et sous son contrôle ; enfin, la démocratie semi-directe qui est une démocratie indirecte améliorée qui permet aux citoyens de participer aux décisions de leurs représentants au pouvoir par la voie du référendum, lequel peut être obligatoire ou facultatif, d'initiative ou d'approbation, de décision ou d'avis.

Cependant, pour qu'on puisse réellement parler de démocratie, plusieurs conditions de fait et non seulement de droit sont indispensables. Il faut d'abord qu'il y ait une possibilité réelle de choix, c'est-à-dire une pluralité de solutions possibles — au moins deux — et une liberté effective de choisir. Il faut ensuite que ces choix puissent s'appliquer aux fonctions politiques les plus importantes et pour une durée relativement courte (démocratie indirecte), ainsi qu'aux décisions et orien-

tations les plus importantes pour la nation (démocratie semi-directe). Enfin, il faut que la possibilité d'être élu et d'être électeur avec le même droit de vote soit reconnue en fait au plus grand nombre possible de citoyens, c'est-à-dire, dans nos démocraties économiques et sociales à tous les hommes et à toutes les femmes juridiquement « capables » et judiciairement « dignes » : c'est l'égalité politique. Tout ceci suppose le respect réel des droits et libertés fondamentales et plus particulièrement des libertés de pensée, d'opinion, de presse, de réunion et d'association, ce qui implique le respect des minorités, la reconnaissance réelle du droit d'opposition, du droit de critiquer et à la limite du droit de dire « non ».

Ces distinctions et conditions que nous reprenons aux régimes politiques proprement dit, sont également valables pour les autres types d'organisations.

Par conséquent, seul l'examen concret du respect des conditions énumérées peut permettre de déterminer le degré de démocratie de toute organisation. Sous cet angle et essentiellement, sera plus ou moins démocratique, l'organisation qui offre au plus grand nombre plus ou moins d'occasions réelles de choix, plus ou moins de possibilités réelles de participation à l'accès, à l'exercice et au contrôle du pouvoir. La multiplication réelle des occasions et des possibilités de participation pour un nombre croissant de personnes est donc le signe d'une « démocratisation » réelle d'une organisation ou d'un régime politique.

La notion et les types de démocraties peuvent aussi être définis d'un point de vue idéologique, lequel appliqué aux régimes politiques, permet de distinguer les trois types bien connus de la démocratie libérale ou purement politique, de la démocratie économique et sociale, enfin de la démocratie populaire ou marxiste. Nous ne nous attarderons pas à ces distinctions, sinon pour souligner — c'est l'évidence — que nous nous plaçons dans le cadre des démocraties économiques et sociales communes à la plupart des pays d'Europe occidentale, car seul, ce type de démocratie, d'origine libérale, permet aujourd'hui l'application la plus large de la participation politique, telle que nous l'avons définie. En effet, pour n'en reprendre que l'essentiel sous l'angle de la participation au pouvoir, la démocratie économique et sociale, considérant, non plus une poignée de citoyens présumés les plus aptes à exprimer la volonté générale de la nation comme le faisait la démocratie libérale, mais considérant concrètement tout homme et toute femme capable et digne, leur reconnaît des libertés individuelles, bien sûr, mais aussi des droits très positifs de participation à un pouvoir poli-

tique qui doit s'efforcer de leur garantir une égalité de chances dans la vie.

b) *Oligarchie.*

L'oligarchie, quant à elle, considérée sous l'angle de la participation au pouvoir politique, est le régime dans lequel le pouvoir est réservé par privilège à une minorité présumée la plus apte à l'exercer, le régime dans lequel la réalité du pouvoir est entre les mains de quelques-uns ou d'un petit nombre d'individus ou de familles ou de groupes ou même entre les mains d'une classe sociale. En général, on y ajoute même une note péjorative, en ce sens que le pouvoir serait exercé dans l'intérêt de quelques-uns ou qu'il serait jugé défavorablement par rapport à un idéal démocratique : nous ne retiendrons pas ce caractère qui implique déjà un jugement de valeur.

L'oligarchie, qui peut aussi s'appliquer à toute autre organisation humaine, se caractérise donc essentiellement aujourd'hui par le fait que le pouvoir, dans la réalité et en dernière analyse, est conquis, transmis, exercé et contrôlé par un petit nombre d'individus ou de groupes, sans autre participation réelle que la leur et sans autre contrôle réel que le leur.

Soulignons en terminant que ce qui est essentiel pour distinguer oligarchie et démocratie, ce ne sont pas seulement les critères juridiques, mais surtout les critères de fait, concrets, bref sociologiques, qui caractérisent l'accès, l'exercice et le contrôle du pouvoir dans toute forme d'organisation et tout régime politique.

3. Le système politique belge.

a) *Forme d'Etat.*

Rappelons tout d'abord que la Belgique, dans sa conception originelle, est un Etat unitaire, dans lequel, neuf provinces et 2.586 communes (1) jouissent d'une certaine décentralisation administrative et d'une certaine autonomie.

Cependant, cette unité de l'Etat et du pouvoir et ces divisions traditionnelles sont, depuis plusieurs dizaines d'années déjà, c'est-à-dire surtout depuis 1920, en pleine transformation ; c'est ainsi que la spécialisation des fonctions du pouvoir central a donné naissance à plus d'une centaine d'organismes semi-publics, appelés parastataux, plus ou moins indépendants du pouvoir central ; c'est ainsi également que la poursuite d'intérêts communs a poussé un nombre relativement

(1) Au 1^{er} janvier 1967. Source: Ministère de l'Intérieur.

élevé de communes, à créer plus de cent cinquante associations intercommunales plus ou moins importantes, phénomène auquel tout récemment, est venu s'ajouter celui des « fusions » de communes inadaptées à notre époque ; c'est ainsi aussi que les poussées régionales ont donné naissance à plus de vingt sociétés régionales de développement ; c'est ainsi enfin qu'un processus de « dualisation » au profit des deux grandes communautés, l'une d'expression flamande et l'autre d'expression française, a introduit, outre un clichage de la frontière linguistique et une consécration de l'homogénéité culturelle de chacune des deux grandes régions, des pratiques de type fédéral, spécialement au niveau du pouvoir central.

En résumé, nous assistons à une véritable dislocation du caractère unitaire du pays et du pouvoir, au profit de formules décentralisées ou fédérales que la revision constitutionnelle en la réforme des institutions en cours auront notamment et en partie, pour mission de préciser. Hormis le phénomène de « dualisation », tous ces courants nous paraissent communs aux Etats de l'Ouest Européen, comme le sont aussi les réels transferts de pouvoirs acceptés par ces pays ou profit d'organismes supra-nationaux et dont nous ne parlerons pas.

b) *Régime politique.*

Sous l'angle idéologique, la Belgique qui avait été conçue en 1830 comme une démocratie libérale ou politique, est devenue une démocratie économique et sociale, tandis que sous l'angle de la participation au pouvoir, elle est restée au moins formellement, une démocratie indirecte, qui ne connaît donc pas le référendum (2).

Dans le cadre de cette démocratie, fonctionne au niveau national et sous une Monarchie constitutionnelle, un régime parlementaire, à base de séparation des pouvoirs, mais avec collaboration obligée entre les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, une primauté de droit étant reconnue au pouvoir législatif. Plus concrètement, le régime se présente essentiellement comme suit. Tous les quatre ans, sauf dissolution anticipée du Parlement, les électeurs choisissent directement les 212 membres de la Chambre des représentants et 106 des 178 membres du Sénat, les 72 autres membres étant, soit désignés par les conseils provinciaux (48), soit enfin cooptés par leurs pairs (24). Un gouvernement formé par une personnalité désignée par le Roi et qui sera le Premier Ministre, assume la responsabilité de l'Exécutif devant la majorité des deux Chambres législatives, tant que cette majorité lui maintient sa confiance. Les partis politiques sont considé-

(2) A l'exception d'une consultation populaire en 1950, lors de la question royale.

rés en fait comme indispensables au fonctionnement du régime, bien qu'ils ne soient pas reconnus par la Constitution belge.

Le fonctionnement réel de ce régime parlementaire a subi de nombreuses distorsions et fait l'objet de nombreuses critiques dont la relation sort du cadre de cet article ; soulignons simplement ici l'influence croissante du gouvernement, des partis et des groupes d'intérêt ou de pression dans l'exercice du pouvoir.

Notons enfin pour ne plus y revenir qu'au niveau de chacune des neuf provinces, le pouvoir est exercé par un Conseil provincial élu tous les quatre ans par le corps électoral, en même temps que les Chambres législatives, par une Députation permanente, constituant une émanation de la majorité du Conseil et par un Gouverneur, nommé à vie par le Roi et représentant le pouvoir central. De même, dans chacune des 2.586 communes, le pouvoir est exercé pour six ans par un Conseil communal élu par le corps électoral, par un Collège échevinal, émanation de la majorité du Conseil et par un Bourgmestre nommé pour six ans par le Roi dans la majorité du Conseil et représentant aussi le pouvoir central.

LE SYSTEME ELECTORAL BELGE COMME FACTEUR DE DEMOCRATIE OU D'OLIGARCHIE

Nous nous bornerons à l'analyse du système et à ses conséquences au plan national, encore qu'il soit le même au niveau des provinces et quasi le même au niveau des communes.

A. Le système électoral belge.

Il s'agit donc d'élire directement tous les quatre ans, sauf dissolution anticipée du Parlement, 106 membres du Sénat et 212 membres de la Chambre des représentants, soit un député pour un maximum de 40.000 habitants, comme le prévoit la Constitution.

Soulignons d'abord que peuvent être élus comme représentants ou sénateurs, tous les Belges, hommes ou femmes (depuis 1921), domiciliés en Belgique, jouissant de leurs droits civils et politiques et âgés de 25 ans au moins pour la Chambre des représentants et de 40 ans au moins pour le Sénat, les élus de cette Chambre devant en outre faire partie d'une des 21 catégories d'éligibles énumérées par la Constitution.

Le droit de vote est reconnu à tous les Belges, âgés de 21 ans, hommes (depuis 1921) et femmes (depuis 1948), remplissant les conditions de domicile, de « capacité », de « dignité » et de « compati-

bilité » prévues par la loi, la qualité d'électeur étant reconnue officiellement par l'inscription sur les listes électorales, révisées tous les deux ans et entrant en vigueur le 1^{er} mai ; chaque électeur disposant d'une voix, il s'agit donc du suffrage universel pur et simple.

Le système électoral proprement dit est, depuis 1921, celui de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire un scrutin de liste dans lequel chaque liste (parti) obtient un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix qu'il a recueillies.

Ce système postule un grand sectionnement avec suffrage pluri-nominal ; c'est pourquoi, il y a 30 circonscriptions ou arrondissements électoraux pour l'élection des 212 membres de la Chambre des représentants et 21 circonscriptions pour l'élection des 106 membres du Sénat, chacune des circonscriptions étant appelée à élire un nombre de députés ou de sénateurs, proportionnel à sa population. Dans chaque circonscription électorale, tout parti qui le désire peut présenter des candidats dans les formes prescrites, chaque bulletin de vote reproduisant et pour la Chambre et pour le Sénat, la série des listes de candidats présentées, sans indication de partis, mais avec un numéro tiré au sort.

Pour chaque électeur, le vote est obligatoire, secret, personnel, c'est-à-dire que le vote par correspondance ou procuration est interdit ; le vote a lieu dans chaque commune et la liberté de l'électeur est garantie. Pour exprimer son choix, l'électeur choisit une et une seule des listes (donc des partis) en présence, mais il peut le faire soit par un vote dit « en case de tête », par lequel il approuve la présentation globale de la liste choisie, soit par un vote dit « de préférence », en faveur d'un candidat effectif et/ou d'un candidat suppléant de la liste choisie, le vote par préférence pour plusieurs candidats de listes différentes c'est-à-dire le « panachage » étant exclu (3).

La répartition des sièges entre les listes se fait par arrondissement, proportionnellement au nombre de voix obtenues par chaque liste, selon le système de la plus forte moyenne de voix par siège calculée selon la formule du mathématicien belge D'Hondt. Ce système est complété par la pratique de l'apparement provincial, qui permet pour la répartition des sièges et dans certaines conditions, de globaliser au niveau de la province, les restes de voix en faveur des listes ayant déclaré avant les élections être apparementées.

La répartition des sièges entre candidats d'une même liste se fait proportionnellement au nombre de voix que ces candidats ont obtenu,

(3) Il est admis cependant pour les élections communales.

les votes en case de tête profitant aux candidats dans l'ordre de leur présentation. Soulignons enfin que les parlementaires élus sont censés représenter la nation et non uniquement leur circonscription électorale.

B. Quelques chiffres (4).

Voici quelques chiffres qui illustrent l'application de ce système. Aux élections de 1965 pour la Chambre des représentants (5) sur une population de 9.428.100 (au 31 décembre 1964), il y avait 6.091.534 électeurs dont 52,7 % de femmes et 47,3 % d'hommes. Ces électeurs ont émis 5.576.727 votes dont 5.181.766 votes valables, soit environ 85 % du corps électoral. De ces votes valables, 39 % ont été des votes de préférence. Toujours à la Chambre des représentants, 47 listes présentaient 2.318 candidats, dont 212 ont été élus, soit 9,15 %. Le tableau ci-contre donne l'évolution historique de 1919 à 1965, du nombre de sièges obtenus par les divers partis à la Chambre des Représentants.

Jusqu'à ce jour, soit sur 48 ans, la Belgique a connu 35 gouvernements, dont :

- 6 gouvernements homogènes, dont 3 sociaux chrétiens, de 1950 à 1954, s'appuyaient sur une majorité parlementaire réelle du Parti social chrétien dans les deux Chambres.
- 5 coalitions à deux entre catholiques ou PSC et socialistes ;
- 9 coalitions à deux entre catholiques ou PSC et libéraux ;
- 3 coalitions à deux entre socialistes et libéraux ;
- 9 coalitions à trois entre catholiques ou PSC, socialistes et libéraux ;
- 3 coalitions à quatre dont deux entre PSC, socialistes, libéraux et communistes et une entre socialistes, libéraux, communistes et union démocratique belge.

L'analyse devrait être poussée plus loin, en vue de déterminer notamment dans quel parti est choisi le Premier Ministre, le nombre de ministres obtenus par chaque parti dans une coalition, etc... ; mais ces quelques données suffisent ici à notre propos.

(4) Sources: Annuaire statistique de Belgique, 1965; Guide des Ministères, 1966; Ministère de l'Intérieur; E. DESMET, R. EVALENKO, W. FRAEYS, *Atlas des Elections belges 1919-1954*. Annexe statistique, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1958.

(5) Le Sénat ayant à peu près la même composition politique que la Chambre des Représentants, nous nous sommes bornés pour celui-ci à quelques chiffres.

Représentation parlementaire - Nombre de sièges obtenus à la Chambre des représentants par les différents partis de 1919 à 1965

| Année des élections | Nombre de sièges à pourvoir | Socialistes (1) | Catholiques (2) | Libéraux (3) | Communistes | Frontistes et parti national flamand | Rex | Combattants | Classes moyennes | Rénovation nationale | Parti populaire chrétien | Ouvriers chrétiens | Catholiques dissidents | Christelijke volkspartij | Liste De Lille | Démocrates chrétiens | Frenssen Technocrates |
|---------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------|--------------|-------------|--------------------------------------|-----|-------------|------------------|----------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|--------------------------|----------------|----------------------|-----------------------|
| Guerre 1914-1918 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1919 | 186 | 70 | 71 | 34 | 1 | 5 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1921 | 186 | 68 | 69 | 33 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1925 | 187 | 78 | 75 | 23 | 2 | 6 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1929 | 187 | 70 | 71 | 28 | 1 | 11 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1932 | 187 | 73 | 79 | 24 | 3 | 8 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1936 | 202 | 70 | 61 | 23 | 9 | 16 | 21 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 1939 | 202 | 64 | 73 | 33 | 9 | 17 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Guerre 1940-1945 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1946 | 202 | 69 | 92 | 17 | 23 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1949 | 212 | 66 | 105 | 29 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1950 | 212 | 77 | 108 | 20 | 7 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1954 | 212 | 86 | 95 | 25 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1958 | 212 | 84 | 104 | 21 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1961 | 212 | 84 | 96 | 20 | 5 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 1965 | 212 | 64 | 77 | 48 | 6 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

(1) Parti Ouvrier belge avant la guerre 1940-1945 et devenu ensuite Parti Socialiste belge (PSB).

(2) Parti Catholique ou Bloc catholique avant la guerre 1940-1945, auquel a succédé le Parti Social Chrétien (PSC).

(3) Parti Libéral jusqu'en 1961, devenu depuis le Parti de la Liberté et du Progrès (PLP).

Sources : Annuaire statistique de Belgique 1965 et De Smet R., Evalenko R., Fraeys W., « Atlas des Elections belges 1919-1954 », Annexe statistique, Bruxelles 1958.

C. Quelques commentaires.

Avant la guerre 1914-1918, dans le cadre du système électoral majoritaire d'abord (jusqu'en 1899), proportionnel mais sans apparentement provincial ensuite (jusqu'en 1921), combiné avec un électorat censitaire d'abord (jusqu'en 1893) et un suffrage universel mitigé par le vote plural ensuite (jusqu'en 1919), la Belgique avait connu un bipartisme de type rigide, c'est-à-dire une alternance entre catholiques et libéraux qui s'étaient partagé les majorités parlementaires et les gouvernements avec une remarquable stabilité. A partir des élections de 1919, les choses changent, sous l'influence, bien sûr, de plusieurs causes, dont notamment le système électoral ; que se passe-t-il ?

1. Dès 1919, le Parti Ouvrier belge (socialistes) se hisse au niveau de grand parti au détriment surtout du Parti libéral qui garde cependant une certaine importance.

2. Malgré un nombre assez important de listes déposées — donc de partis se présentant aux élections — et abstraction faite des poussées communistes, fascistes et nationalistes dont nous allons dire un mot, les petites listes — peu nombreuses, tout compte fait, dans un système proportionnel qui, en principe, favorise l'émiettement des partis — n'ont jamais réussi à obtenir que quelques sièges à la Chambre des représentants. Ici, entre autres, a joué le système de répartition des sièges selon la plus forte moyenne, système qui favorise les grands partis.

3. Des poussées communistes, nationalistes flamandes et de tendance fasciste (Rex) ont pu trouver une expression relativement importante au Parlement. Après une lente progression à la veille de la deuxième guerre mondiale, les communistes font une percée au Parlement dans l'immédiat après-guerre, ce qui leur vaut de participer comme quatrième partenaire à trois gouvernements ; après quoi, le Parti communiste redevient un petit parti. La nette poussée de type fasciste (Rex) se situe avant la deuxième guerre mondiale et ne reparait plus. Quant à la poussée nationaliste flamande, elle ne fait que croître entre les deux guerres, pour reprendre et se développer dès 1954 ; autrement dit, elle a tendance à se développer plus on s'éloigne de la fin d'une guerre : il faut donc de plus en plus compter avec elle.

4. Ce sont surtout les trois grands partis traditionnels, c'est-à-dire les socialistes, les catholiques ou sociaux chrétiens et les libéraux, qui se partagent les suffrages des électeurs.

Le Parti social chrétien n'a obtenu qu'une seule fois la majorité absolue dans les deux Chambres et a pu constituer trois gouvernements homogènes successifs ; mais ni les socialistes, ni, à fortiori, les libéraux n'ont jamais réussi à l'atteindre. Le Parti socialiste et le Parti catholique ou social chrétien constituent les deux plus grands partis, sensiblement à égalité de 1919 à 1939, avec nette prédominance du Parti social chrétien depuis la guerre. Quant au Parti libéral, dont l'importance électorale est moindre, sauf une remontée spectaculaire en 1965, il a souvent joui d'une influence disproportionnée à sa force électorale, du fait qu'il a constitué souvent l'appoint nécessaire à l'un ou l'autre des deux grands partis pour former une majorité. Ces différentes constatations apparaissent clairement puisque depuis 1919, sur 29 gouvernements de coalition, les catholiques et sociaux chrétiens ont participé à 25, les libéraux à 24 et les socialistes à 20 gouvernements. Donc, depuis 1919, les trois grands partis qui gardent une assez grande stabilité, se partagent à peu près à égalité les majorités parlementaires et les gouvernements de coalition.

5. Par conséquent, sauf rares exceptions, c'est la fin des majorités homogènes au Parlement, c'est la fin des gouvernements homogènes et c'est la fin du bipartisme rigide. Par contre, c'est le commencement des majorités parlementaires de coalition entre deux ou plusieurs partis, majorités qui soutiennent des gouvernements de coalition, fatalement plus fragiles et c'est l'apparition d'une certaine instabilité gouvernementale.

D. Conséquences du point de vue de la démocratie.

1. Rappelons d'abord que la démocratie indirecte pratiquée en Belgique, exclut la participation des citoyens au pouvoir par la voie du référendum, pour limiter cette participation à l'élection tous les quatre ans au moins d'une partie des titulaires du pouvoir législatif, soit 212 membres de la Chambre des représentants et 106 membres du Sénat, les 72 autres sénateurs étant élus au deuxième et au troisième degré (6).

2. La Belgique reconnaît réellement les libertés d'opinion, d'expression et d'association ; par conséquent, les électeurs, s'ils ne mettent pas en cause la sûreté de l'Etat ou l'ordre public, peuvent librement

(6) Rappelons cependant qu'au plan provincial — en même temps que les élections législatives et selon le même système électoral — les électeurs doivent choisir tous les quatre ans 706 conseillers provinciaux dans 106 districts provinciaux et que dans 2.586 communes, ils doivent élire tous les six ans, 23.531 conseillers communaux, selon un système électoral quasi identique.

traduire leurs opinions politiques, constituer des partis et donc présenter des listes de candidats ou se présenter eux-mêmes aux élections, dans les conditions requises, fut-ce pour manifester une opposition, le droit de dire non étant aussi un élément de la démocratie.

3. Dans le cadre du suffrage universel masculin et féminin, tous les Belges remplissant les conditions requises peuvent voter mais il faut noter que le droit de vote n'est pas encore accordé aux jeunes de 18 ans au moins et aux sous-officiers, caporaux et soldats sous les drapeaux.

4. La liberté de l'électeur et le secret de son vote sont garantis, mais l'électeur est obligé d'aller voter, ensuite il ne peut voter qu'en choisissant entre les partis et les candidats de sa seule circonscription, enfin, il ne peut voter valablement qu'en choisissant un seul parti et en votant dans cette liste de deux manières seulement, soit en case de tête, soit par préférence pour un seul candidat effectif et/ou suppléant, cette dernière façon de voter tendant d'ailleurs à augmenter ; le choix est donc limité.

5. Si la liberté de l'électeur lui est garantie juridiquement, chacun connaît cependant les pressions exercées sur cette liberté par la propagande des partis, dont celle des plus importants, par les facilités dont ceux-ci disposent quant à l'usage des moyens de communications de masse et par les appuis dont ils bénéficient de la part de personnalités et de groupes influents : ceci est une autre conséquence de la liberté.

6. Malgré cela, les électeurs font varier, parfois considérablement le nombre de sièges obtenus par les partis. Dans une moindre mesure, ils changent les titulaires de ces sièges, sans cependant apporter de grands bouleversements dans les candidats sélectionnés par les partis, la majorité votant en case de tête, ce qui suppose, sinon une approbation, au moins une indifférence à l'ordre de présentation des candidats établi par les partis.

7. En votant pour des petits partis, les électeurs ont relativement peu de chance de leur faire obtenir des sièges au Parlement ; et si ces partis obtiennent un ou quelques sièges, ils n'ont pratiquement aucune chance de participer à la majorité et donc au Gouvernement ; outre le fait qu'ils expriment une opposition — et, nous le répétons, c'est là aussi une forme de démocratie — leur influence pourra ne pas être négligeable en raison notamment du fait que la majorité gouvernementale peut être faible, qu'ils peuvent apporter les voix nécessaires

à une majorité de rechange, en raison aussi du danger qu'ils représentent pour les grands partis en polarisant certains courants d'opinion, qui peuvent, avec le temps, augmenter leur force électorale.

8. Si par contre, et c'est le cas le plus fréquent, les électeurs votent pour un des trois partis traditionnels, ils ont beaucoup de chances de le retrouver dans la majorité et donc au Gouvernement, les variations apportées par l'électeur aux voix recueillies par chacun de ces partis étant un des éléments du choix d'une coalition. Mais ici, il importe de souligner que :

a) Le parti pour lequel les électeurs ont marqué une nette préférence peut ne pas participer au Gouvernement. Ce fut le cas en 1965 où le Parti de la Liberté et du Progrès passa de 20 à 48 sièges au Parlement, sans pour autant se retrouver au Gouvernement. Celui-ci fut en effet constitué par le Parti social chrétien et le Parti socialiste belge, lesquels avaient perdu, le premier 20 sièges et l'autre 19, mais restaient, il faut dire, les deux partis les plus importants.

b) En votant pour un des trois grands partis traditionnels, les électeurs votent aussi pour un programme, mais ils sont certains — hormis le cas rare de majorité absolue — que ce programme ne sera jamais intégralement exécuté et qu'il fera l'objet d'un compromis avec au moins un autre parti dans le cadre d'un programme gouvernemental.

c) En votant pour un des trois grands partis, et même s'ils donnent la majorité absolue à un des trois, les électeurs ne savent pratiquement jamais quel leader de ce parti deviendra Premier Ministre, les Présidents de partis ne le devenant pas automatiquement, comme c'est le cas dans d'autres régimes.

d) En votant pour un des trois grands partis traditionnels et même en cas de gouvernement à trois, la répartition des portefeuilles — abstraction faite de leur valeur respective — sera rarement proportionnelle au poids électoral de chacun des partis qui forment la majorité parlementaire ; quand les libéraux participent au Gouvernement, leur place et leur influence seront souvent disproportionnées à leur importance électorale.

CONCLUSION

En conclusion, sous l'angle de la démocratie-participation, le système électoral belge est relativement favorable à la multiplicité des partis et, dans une moindre mesure, à leur expression parlementaire ; il favorise donc le caractère représentatif du Parlement. Il permet incontestablement aux électeurs de manifester des préférences ou des hos-

tilités à tel ou tel parti et donc de modifier parfois considérablement sa représentation parlementaire ; dans une moindre mesure, compte tenu de l'influence des partis et de la case de tête, il est vrai aussi que le système permet aux électeurs de changer les titulaires du pouvoir. Sous cet angle, il s'exerce donc un certain contrôle du Législatif, contrôle qui peut orienter le choix d'une majorité gouvernementale, mais qui peut aussi n'avoir aucune conséquence. Notre système par contre ne permet que très rarement de dégager clairement une majorité parlementaire ; par conséquent, l'influence de l'électeur par la voie des élections est insignifiante et pratiquement nulle sur le choix d'un gouvernement, d'un Premier Ministre et d'un programme gouvernemental, ainsi que sur le contrôle réel des actes de l'Exécutif, alors que le Gouvernement est devenu réellement aujourd'hui, l'organe le plus important et le véritable moteur du pouvoir.

Notre régime est donc celui d'une démocratie indirecte fort limitée, dans laquelle les possibilités efficaces de choix sont restreintes dans le chef des électeurs, lesquels dans la plupart des cas, se contentent de « distribuer les cartes aux joueurs », c'est-à-dire aux trois grands partis traditionnels. Ceux-ci, par compromis, se partagent le pouvoir Exécutif sans toujours tenir compte des tendances exprimées par les électeurs.

Par conséquent, notre système, dans le cadre d'une démocratie plus formelle que réelle, favorise depuis 1919 l'action d'une oligarchie instituée par les trois grands partis traditionnels : sociaux chrétiens, socialistes et libéraux.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Ouvrages.

- DEBUYST F. *La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images*. Ed. du CRISP, Bruxelles, 1967, 448 p.
- GANSHOF van der MEERSCH W.J. *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*. Institut belge de Science politique, Librairie Encyclopédique, Bruxelles, 1957, 173 pp.
- HÖJER C.H. *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*. Ed. Almqvist et Wiksells, Uppsala-Stockholm, 1946, 375 pp.
- LUYKS Th. *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Elsevier, Brussel-Amsterdam, 1964, 560 pp.
- MAST A. *Les pays du Benelux. Comment ils sont gouvernés*. Richoux Durand-Augias, Paris, 1960, t. IV, 368 pp.
- MEYNAUD J., LADRIERE J. et PERIN F. *La décision politique en Belgique*. Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, Librairie A. Colin, Paris V. CRISP, Bruxelles, 1965, 404 pp.
- PERIN F. *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*. Institut belge de Science Politique, Bruxelles, 1960, 280 pp.
- WIGNY P. *Traité de Droit Constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 1952.

Reuves.

Res Publica, revue trimestrielle de l'Institut belge de Science politique, 43, rue des Champs-Elysées, Bruxelles 5.

Revue Générale Belge, revue mensuelle, rue de la Limite, 21, Bruxelles 3; spécialement la chronique politique de Memnon.

La Revue Nouvelle, revue mensuelle, rue des Sœurs Noires, 28, Tournai; spécialement la chronique politique de Trencavel.

De Maand, revue mensuelle. Ed. Nauwelaerts, Kard. Mercierplein, 2, Leuven.

Courrier Hebdomadaire du Centre de Recherches et d'Information Socio-Politiques (CRISP), rue du Congrès, 35, Bruxelles.
