

Une nouvelle technique d'élection directe du gouvernement

par Wilfried DEWACHTER,

Professeur ordinaire à la Katholieke Universiteit Leuven

"Nous sommes en démocratie. Ce sont les électeurs qui décideront du prochain gouvernement." Cette déclaration du vice-premier ministre Philippe Moureaux a été prononcée à peine six mois avant la chute du gouvernement Martens VIII, à peine six mois avant la mise sur pied du gouvernement Martens IX et sa brève existence¹. Cette déclaration et ce n'est pas la seule allant dans ce sens, survient à peine huit mois avant les élections du 24 novembre 1991 au cours desquelles, par l'arithmétique électorale et la fragmentation des partis politiques, les électeurs ont rendu certaines coalitions "impossibles", parce qu'elles ne disposeraient pas de la majorité parlementaire, mais n'ont pas été en mesure de "former" un gouvernement. Plus de dix coalitions différentes restent arithmétiquement possible. Cette déclaration de Ph. Moureaux intervient à peine huit mois avant un long processus de formation de gouvernement dans lequel certains partis politiques, plus particulièrement les directions de ces partis, pourront et devront prendre les décisions déterminantes.

En Grande-Bretagne, les électeurs décident si ce sont les Conservateurs ou les Travaillistes qui prendront les commandes de l'Etat pendant (en moyenne) les 4 années suivantes². En République Fédérale d'Allemagne, les citoyens élisent généralement leur gouvernement, en principe tous les 4 ans, et ceci par le biais d'un gouvernement de majorité homogène ou d'une coalition entre partis proposée à l'avance. En France, le corps électoral décide quel candidat, dont les orientations politiques sont connues, exercera la fonction présidentielle pendant 7 ans. La politique présidentielle est soutenue ou corrigée par l'octroi ou le refus par l'électorat d'une majorité parlementaire ou par l'adhésion ou la non-adhésion aux options présidentielles lors des référendums³.

L'exemple le plus connu et le plus patent de l'élection directe du gouvernement est celle du président des U.S.A.: la position la plus puissante du monde⁴. Ce sont là autant de témoignages convaincants de la participation décisive des citoyens dans l'élection du gouvernement!

(1) Débat de la RTBf *Faire le point*, le 17 mars 1991.

Déclaration similaire du président du CVP Herman Van Rompuy quelques semaines plus tard.

(2) Une seule exception depuis 1945 : les "élections générales" du 28 février 1974.

(3) Sur la relation du président avec ses ou les gouvernements français, voir e.a. M. DUVERGER, *La monarchie républicaine. Ou comment les démocraties se donnent des rois*. Paris, 1974, p. 135-280.

Sur le régime sémi-présidentiel voir : M. DUVERGER, *Echec au roi*. Paris, 1978, 250 p.

(4) Voir les douze enquêtes à ce sujet de *US News and World Report* de 1974 à 1985.

Ce genre de participation a acquis une notoriété importante en Europe occidentale grâce aux élections présidentielles françaises. Les élections de décembre 1965 (de Gaulle-Mitterrand), de mai 1974 et de mai 1981 (Giscard d'Estaing-Mitterrand), de mai 1988 (Mitterrand-Chirac) forment des points culminants politiques et démocratiques dans l'évolution de la France d'après-guerre. Les pourcentages de participation à ces élections reflètent le soutien que les Français accordent à ce système : en moyenne 83,0% au premier tour et 85,4% au second tour. Ceci pour un régime politique (la Vème République) au sein duquel les autres scrutins (les élections législatives et les référendums) mobilisent 75,9% des électeurs, l'absentéisme atteignant jusqu'à 40% aux élections cantonales et européennes⁵.

La situation est bien différente en Belgique.

I. Une remarquable non-décision du corps électoral belge

Le corps électoral belge n'a pu procéder à l'élection directe du gouvernement que lors de 5 des 16 élections législatives organisées en Belgique depuis la deuxième guerre mondiale. Et encore ne s'agissait-il que d'élections directes par approximation. En 1950, étant donné la forte polarisation provoquée par la question royale, le corps électoral a donné la majorité absolue à un parti, le CVP-PSC. En 1954, en réaction au dénouement de la question royale et à la politique menée par les gouvernements CVP-PSC homogènes, le corps électoral donne la majorité aux deux autres partis élitaires d'opposition⁶. En 1958, le mécanisme se renverse dans l'autre sens et un cabinet minoritaire est mis sur pied dans le prolongement du pendule électoral. Cette dynamique est ensuite arrêtée dans la politique de pacification : le Pacte Scolaire met un terme à la polarisation de la lutte scolaire.

La coalition gouvernementale sortante sollicite auprès du corps électoral, faiblement en 1971 et de manière déclarée en 1985, la majorité nécessaire afin de pouvoir poursuivre la coalition (moyennant les adaptations de programme, de positions et de personnes)⁷. Tant en 1971 qu'en 1985, les électeurs lui donnent cette majorité et une réédition de la coalition sortante est formée.

En ce qui concerne les onze autres scrutins organisés après 1945, on ne peut parler, même par approximation, d'une élection directe du gouvernement. Un nouveau processus politique se met en branle après ces élections : la formation du gouvernement.

"Les électeurs ont distribué les cartes, c'est maintenant aux partis politiques de jouer", voilà une déclaration nettement plus adéquate concernant l'apport des

(5) Les élections présidentielles de juin 1969 entre G. Pompidou et A. Poher auraient sans doute également connu une participation importante (77,6% au premier tour) si les communistes n'avaient enjoint à leurs militants de ne pas participer au deuxième tour. De plus, la discipline de leur corps électoral était encore considérable à l'époque. Le pourcentage moyen d'absentéisme s'élève à 17,9% pour toutes les élections présidentielles de la Vème République.

Chiffres sur base des *Dossiers et Documents* concernant les élections françaises, publiés par *Le Monde*.

(6) Pour ce qui concerne la tentative peu connue de formation d'un gouvernement CVP-PSC + PSB-BSP en 1954, voir : Le Vicomte Eyskens : souvenirs et commentaires. *Revue Générale*, tiré à part, p. 33-34.

(7) Notamment W. DEWACHTER, De parlementsverkiezingen van 7 november 1971 : grote personeelwisseling maar weinig verandering. *Res Publica*, 1973, n° 5, p. 859-879.

électeurs que celle du vice-premier ministre Ph. Moureaux citée ci-dessus⁸. Les électeurs déterminent la force parlementaire des partis politiques, dont un certain nombre peut alors se lancer dans des négociations, entre autres sur base de cette force. Les autres facteurs décisifs sont le cadre politique tracé par le consensus élitaire, l'acuité des revendications des partis et des "zuilen", la plus-value pour le parti d'une participation gouvernementale en comparaison avec l'avantage d'une "cure" d'opposition, la polarisation des points de litige pouvant être contrecarrée par la capacité et la volonté de manipuler ceux-ci⁹.

Les élections parlementaires de 1987 ont fourni un exemple marquant de ce fonctionnement. Trois des quatre partis concernés proposent de poursuivre la coalition sortante à condition qu'elle dispose de la majorité nécessaire. Les électeurs accordent cette majorité, fût-ce de justesse. Mais le quatrième parti, le PSC, bloque la formation d'un cabinet socio-chrétien-libéral Martens VIII, mais ne le fait publiquement qu'après les élections. Plusieurs sources depuis lors prouvent que le PSC, et en premier lieu le président du parti, G. Deprez, soutenus par la CSC, ont fait tomber le gouvernement afin de pouvoir changer de partenaire gouvernemental¹⁰. Mais cette décision n'a été connue qu'après les élections. Et les électeurs de s'en aller voter le 13 décembre 1989...¹¹.

Trente-six gouvernements ont fonctionné depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à ce jour en Belgique. Cinq d'entre eux seulement ont été élus directement, par approximation. La proportion de cinq sur trente-six pour les gouvernements désignés directement et sur un total de 53 gouvernements belges depuis 1919, 7 seulement l'ont été sur le mode de l'élection directe par approximation ! Les 7 cas peuvent difficilement être considérés comme le modèle de la désignation du gouvernement belge.

Citons encore W. Martens sur la formation du gouvernement "Dehaene vers Martens VIII" en 1988. "Qui aurait osé prophétiser avant les élections que ce gouvernement sortirait des urnes ? J'ai effectivement dit à Verhofstadt que j'essayerais

(8) J. Van Eynde, vice-président du PSB-BSP, après les élections de 1968, dans le magazine *Actueel* de la BRT.

(9) W. DEWACHTER, Het krachteveld van de regeringsvorming in België. *Res Publica*, 1986, n° 4, p. 615-641.

(10) Selon les déclarations de L. Michel, président du PRL : "G. Deprez a fait chuter une équipe gagnante et cela, comme il l'a lui-même avoué, pour éviter de devoir voter la réforme fiscale exigée par les libéraux", *La Libre Belgique*, le 7 mai 1988.

Et le vice-premier sortant, G. Verhofstadt : "Le sentiment de beaucoup de monde autour de la table était que quoi que l'on accorde aux Fourons, le gouvernement devait tomber cette semaine-là. La véritable raison de la chute du gouvernement est, selon moi, que certaines personnes jugeaient que cela avait assez duré, surtout ces mesures qui dépassaient le plan strictement budgétaire, qui allaient avoir des effets fondamentaux." *Knack*, le 9 mars 1988.

Voir surtout H. De RIDDER, *Sire, donnez-moi cent jours*. Gembloux, 1989, 271 p. Et encore J. Houthuys : "Happart n'a été qu'un prétexte. Le ministre du budget Verhofstadt a été le vrai coupable. Nous ne pouvions plus supporter la prétention de ce gamin. (...) La politique était teintée de néolibéralisme et nos amis wallons surtout ne pouvaient plus le tolérer. Les Flamands ont suivi. (...) Gérard Deprez et le ministre Maystadt se sont alors positionnés un peu plus durement dans l'affaire Happart. Le gouvernement a dû tirer sa révérence." *Knack*, le 20 mars 1991, p. 11.

(11) Le président du PRL, Louis Michel, s'exprime plus vertement à ce sujet dans *La Libre Belgique*, le 7 mai 1988.

de sauver la coalition sortante et que je n'avais aucune envie de diriger une coalition avec les socialistes. Je n'ai changé d'avis que le 19 avril, parce que je ne pouvais rejeter la demande du Roi" ¹².

Depuis l'introduction du suffrage universel en 1919, les élections ont rarement joué un rôle décisif dans la formation du gouvernement en Belgique. Plus caractéristique encore, la longévité des gouvernements n'est pas liée aux élections, ni au verdict des électeurs. De 1945 jusqu'à ce jour, 16 élections ont été organisées. Mais, au cours de la même période, 36 gouvernements ont fonctionné en Belgique. Cela représente, en moyenne, plus de deux gouvernements par législature.

II. L'Élection directe du gouvernement

Le moyen approprié de participation démocratique au gouvernement réside dans l'élection directe du premier ministre, élection à la majorité absolue des suffrages ou à travers la personnalité du premier ministre et des principaux ministres proposés par lui en cas de ballottage. Le premier tour est une compétition entre les candidats au poste de premier ministre issus des différents partis politiques ¹³. Si aucun candidat n'atteint la majorité absolue au premier tour, les deux candidats ayant obtenu le plus de voix entrent en compétition au second tour. Ce second tour ne met pas seulement en présence deux candidats au poste de premier ministre, mais également deux équipes gouvernementales candidates. Entre le premier et le second tour, les candidats premier ministre positionnent leur gouvernement dans ses principales fonctions ; les gouvernements ainsi ébauchés se présentent au second tour. L'équipe gouvernementale candidate qui obtient le plus de voix, est élue gouvernement.

Cette proposition est à l'évidence inspirée du système d'élection directe du ministre-président ¹⁴. Elle en contient les avantages. Mais elle la surpasse par la désignation démocratique de l'ensemble du gouvernement et surtout en résolvant les problèmes du choix et de l'élaboration de la coalition gouvernementale qui, particulièrement en multipartisme, posent des problèmes ardues. L'élection directe du gouvernement donne à la nation la participation démocratique dans ce qui s'est prouvé être le moteur central du régime polyarchique : le gouvernement. Elle accorde au gouvernement une autorité démocratiquement légitimée. Elle lui offre sa stabilité, la possibilité de planifier la politique à plus long terme et de la rendre plus cohérente. Il s'agit d'une modernisation d'une grande portée.

L'objection du danger que peuvent représenter l'apathie ou l'indifférence, ou d'une certaine fatigue vis-à-vis des élections trop nombreuses repose sur un fondement très instable. Le nombre d'élections ne revêt pas une signification aussi

(12) Cité dans : H. DE RIDDER, *Sire, donnez-moi cent jours*. Gembloux, 1989, p. 236.

(13) Il s'agit d'un problème de démocratie interne au sein des partis – qui se répercute également sur l'ensemble du processus – que le candidat du parti est désigné sur une base de participation aussi large que possible. Aux USA, différentes techniques sont utilisées qui ont déjà prouvé leur utilité.

(14) M. DUVERGER, *Demain la république*. Paris, 1958, 156 p.
J. GLASTRA VAN LOON dans : *Nederlands juristenblad*, 1964 et à la journée d'étude *Overheid, kiezers en gekozenen*, 15 septembre 1964.

Programma van de politieke partij Democraten 66. Amsterdam, 1966, p. 3-5.
W. DEWACHTER, De verdere democratisering van de Belgische politiek. *Res Publica*, 1968, n° 2, p. 253-278.

M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*. Paris, 1974, 283 p.

vitale, mais leur importance, l'enjeu des élections, la capacité de décision autonome des citoyens et le respect pour le verdict de l'électorat ¹⁵.

Ce procédé s'appliquerait également à merveille aux régions et communautés de la Belgique. La probabilité d'un mandat gouvernemental direct, par une majorité absolue pour le CVP en Flandre et pour le PS en Wallonie, est plus grande que dans le cas des élections législatives nationales. Mais cette majorité est loin d'être sûre. Une élection directe du gouvernement, telle que présentée ici, accroîtrait notablement l'autonomie et l'autorité de la région ou de la communauté.

Bien qu'inspirée du système d'élection directe du ministre-président, la proposition s'en écarte sur un aspect important : la désignation démocratique de l'ensemble du gouvernement. Le second tour est disputé non pas entre les candidats au poste de ministre-président, mais entre les équipes gouvernementales placées sous la direction des candidats au poste de premier ministre. Pour le ballottage définitif, le candidat au poste de premier ministre désigne ses principaux ministres à la tête de leur département respectif (Affaires étrangères, Défense nationale, Intérieur, Finances, Justice, Affaires économiques, Infrastructure, Affaires sociales, etc...). Après le scrutin, le gouvernement peut encore éventuellement être élargi à des secrétaires d'état. Cette équipe gouvernementale pourrait être mise sur pied dès le premier tour. Mais, dans le système actuellement appliqué en Belgique, une équipe gouvernementale ne serait rien d'autre à ce stade qu'une formation unipartite. Ce procédé attiserait fortement la polarisation partisane, phénomène que le système politique belge se doit d'éviter ¹⁶. De plus, ce procédé transformerait trop brusquement une minorité en une majorité absolue, ce qui nuirait à son autorité et entraînerait des problèmes de légitimation. Si le candidat "ministre-président" obtient la majorité absolue au premier tour, il peut composer un gouvernement sur une base partisane. Il a reçu un mandat explicite des citoyens pour ce faire. Mais, si le candidat n'obtient pas la majorité absolue, ce qui est le plus probable étant donné le fractionnement des partis belges, les deux candidats restant en compétition pour le ballottage doivent composer une équipe gouvernementale. Cette équipe gouvernementale sera vraisemblablement plus large qu'un simple montage partisan. Les deux candidats restants peuvent décider de mettre sur pied une équipe unipartite. Mais il y a une forte probabilité pour que le candidat venant en seconde position tente de s'attirer les suffrages des électeurs soutenant les candidats éliminés au cours du premier tour en proposant une équipe de coalition, avec un ou plusieurs de ces partis.

Le candidat venant en première position peut augmenter et augmentera probablement ses chances d'obtenir la majorité en désignant au sein de son gouvernement des personnalités attrayantes aux yeux des électeurs dont les candidats sont éliminés et qui doivent réorienter leur suffrage s'ils souhaitent l'exprimer valablement au second tour. Notons que par ce mécanisme une impulsion favorable à la diminution de la fractionalisation des partis politiques est introduite dans le régime politique.

Les plus-values de cette formule résident tant dans la teneur élevée en information, sinon dans la capacité de décision du premier tour, que dans la possibilité de mettre sur pied une véritable coalition au second tour, légitimée et entièrement

(15) L. MILBRATH, M. GOEL, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago, 1977, (2ème édition), p. 136-141.

(16) L. HOLVOET, Simulatie van een meerderheidsstelsel in België. *Res Publica*, 1977, n° 3, p. 529-541.

revêtu de l'autorité démocratique par les citoyens. C'est la nation – par la technique du vote majoritaire au deuxième tour – qui élit son gouvernement avec un projet politique déterminé et lui confie la mission de diriger la société pendant quatre ans.

Un élément constitutif de ce procédé est la compétence accrue du premier ministre. Il propose des ministres qui seront nommés par le roi si son équipe gouvernementale obtient la majorité. Le premier ministre peut également révoquer les ministres, avec une limite de deux par an, afin que le gouvernement ne puisse être bloqué de l'intérieur. En cas de révocation, le premier ministre propose de nouveaux candidats au roi pour nomination.

En outre, le premier ministre acquiert la compétence du chancelier fédéral allemand. "Le chancelier fédéral détermine les lignes directrices de la politique et en assume la responsabilité. Dans les limites de ces lignes directrices, chaque ministre fédéral administre son domaine d'activité de manière autonome et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral tranche les conflits d'opinion" (art. 65 de la Constitution de la RFA). Ceci signifie que le premier ministre a la compétence de définir l'orientation de la politique gouvernementale et, pour ce faire, de donner les indications nécessaires, tant en général que dans les cas particuliers. En tenant compte de ces lignes directrices, chaque ministre dirige son département de manière autonome. Le gouvernement délibère et tranche pour toutes les matières d'intérêt politique général. Le gouvernement arbitre les différends entre les ministres¹⁷.

Conséquence de la propagation du gouvernement de législature en Belgique, la personnalité politique d'un premier ministre alliée à la compétence du chancelier allemand est une idée qui a déjà fait son chemin dans le milieu des dirigeants politiques en Belgique¹⁸. Les différences subsistent. Le premier ministre peut nommer et révoquer des ministres dans une mesure limitée. Il s'agit d'une manière complémentaire d'arbitrer les litiges au sein du gouvernement et, en même temps, d'un instrument de sanction pour la continuation des lignes politiques générales telles qu'elles ont été définies par le premier ministre. La seconde différence avec le chancelier allemand est l'impossibilité pour le parlement d'accuser le premier ministre à la démission au moyen d'un vote de défiance constructif. La contre-partie pour ce pouvoir plus important est la mise à l'épreuve plus étendue (deux tours) et plus large (élaboration d'une équipe gouvernementale) par un mandat des électeurs¹⁹.

Une objection classique contre l'élection directe du gouvernement, est la relation non fonctionnelle de cette institution avec le parlement. Un gouvernement opposé à un parlement dans lequel aucun parti n'obtient probablement la majorité absolue et composé en outre de tout un éventail de partis n'est-il pas voué à l'immobilisme ? Un tel gouvernement n'est-il pas structurellement condamné à perdre totalement sa fonction de moteur central du système politique ?

(17) A. KOEKKOEK, *Partijleiders en kabinetsformatie*. Deventer, 1978, p. 79-80.

(18) Voir par exemple le mémoire du CVP concernant la réforme de l'Etat de 1976 : "Ce n'est pas un gouvernement, mais un candidat premier ministre qui demande la confiance au parlement. Ensuite seulement, le premier ministre compose son cabinet, qui reste au pouvoir pendant la durée entière de la législature."

(19) L'Etat de droit doit évidemment être doté d'une procédure d'empêchement pour les faits répréhensibles (cf. l'*impeachment* américain).

Il convient avant tout de souligner que ce gouvernement n'est plus un mini-parlement placé sous la tutelle de la partitocratie, et que, de ce fait, une partie des matières conflictuelles dans la structuration politique actuelle en Belgique n'existera plus une fois la formule modifiée. En effet, tout ce qui peut ou doit être réglé par voie de décret royal ou ministériel – voir les dix mille décisions à portée générale promulguées chaque décennie – relève dorénavant exclusivement de la décision du premier ministre et du gouvernement²⁰. Cette compétence est déjà du ressort du gouvernement dans la structuration actuelle. Et il ne faut pas oublier que le nouveau gouvernement est élu à l'issue d'une compétition portant sur un programme et une composition déterminés. Il n'est pas né de la réussite chanceuse de la composition d'une coalition gouvernementale plus ou moins aléatoire, mais de la décision directe du pays légal et réel. De ce point de vue, l'efficacité et la démocratie sont accrues.

Si "l'exécution" ne soulève de ce fait aucun problème majeur, la difficulté se cristallise autour du travail législatif. Il est évident que la relation entre le parlement et le gouvernement subira des modifications substantielles. A cet égard, un point fondamental est que, en cas d'élection directe du gouvernement, le parlement cesse d'être la seule représentation de la nation. On continuera à dire que "Tous les pouvoirs émanent de la nation", mais cette émanation ne sera plus seulement décelable au parlement, mais également au gouvernement, à même légitimité démocratique. Cette donnée modifie fondamentalement la relation entre le parlement et le gouvernement également sur le plan de la législation.

Il est utile de faire référence au rapport réel entre le Congrès américain et le président dans le domaine de la législation et de démystifier une certaine image qu'en ont les Européens. Le célèbre sociologue politique américain, S.M. Lipset, écrit : "Les majorités parlementaires aux Etats-Unis se sont montrées aussi instables et versatiles que celles des Chambres de la Troisième et de la Quatrième République (...). Si tous les changements de majorités enregistrés à l'occasion du vote d'une loi importante ou d'une demande d'approbation de la politique du gouvernement, avaient dû entraîner sa chute, les cabinets ministériels auraient été plus nombreux encore aux Etats-Unis qu'ils ne le furent en France sous la Troisième et la Quatrième République"²¹. Pour ceux qui sont empreints du parlementarisme classique, il est indiqué de comprendre qu'il n'y a rien d'antidémocratique à ce qu'un gouvernement, qui a été élu directement, reste en place lorsqu'une législation déterminée est refusée ou est amendée (même malgré une instance qui fait fonction de question de confiance). De 1946 à 1990 les Etats-Unis ont connu 26 années de majorité différente au Congrès comparée à l'affiliation partisane du président ("divided government") et seulement 17 années de congruence de majorité²². Néanmoins, le professeur D. Mayhew de Yale a dû constater qu'en moyenne le nombre de lois importantes passées sous un congrès avec une majorité différente est aussi important que celui des lois importantes votées par un Congrès avec une majorité congruente. Dans les deux situations les commissions

(20) Au cours de la période 1960-1985, à côté de 4.058 lois, 40.044 arrêtés royaux et 11.951 arrêtés ministériels ont été promulgués en Belgique. Voir : Cour des comptes, 143^e livre, 1986-1987, p. 19.

(21) S.M. LIPSET, Egaliser les chances. *Esprit*, 1963, n° 1, p. 65.

(22) D. MENEFEE-LIBEY, Divided Government as Scapegoat. *Political Science and Politics*. 1991, n° 4, p. 643-646.

d'enquêtes du Congrès scrutent avec une même sévérité²³. Reste à souligner qu'il s'agit dans ce cas de majorités catégoriquement différentes, Républicain(s) contre Démocrate(s) et non pas d'une majorité composite vis à vis d'une opposition hétérogène ; quoi qu'aux Etats-Unies les partis politiques sont nettement moins contraignants et "intégristes" qu'en Europe²⁴.

Dans la nouvelle formule, le parlement acquiert une autonomie accrue²⁵. Il peut s'opposer au gouvernement, ou tout au moins se montrer critique à son égard : le gouvernement ne tombera pas pour autant, il procédera tout au plus à une correction de sa politique. Le premier ministre et les ministres ne siègent donc plus en tant que meneurs partisans de leurs troupes au parlement. En raison des normes régissant la bonne élaboration des institutions, il y a incompatibilité entre la fonction ministérielle et la fonction parlementaire. Les fractions parlementaires peuvent développer et suivre leur propre dynamique bien davantage. Ce sont dès lors des fractions parlementaires à part entière, et non en premier lieu des fractions majoritaires.

Il est également réaliste de ne pas exclure la possibilité d'un conflit entre un tel parlement, et le premier ministre (qui, quelque part, appartient également à un parti) et son gouvernement. Une spirale de moyens de pression mutuels, avec une instance de décision ultime, doit dès lors être prévue. Un premier élément est la limitation dans le temps du mandat du gouvernement. La formule française du "septennat" est beaucoup trop longue. Le président français lui-même s'en rend compte actuellement. La formule américaine de 4 ans est un important élément de contrôle²⁶.

Il est indiqué de conserver les possibilités d'initiative législative existant actuellement en tant que second élément. De même, la possibilité d'amendement doit être maintenue, tant pour le gouvernement que pour le parlement. De ce fait, une partie du conflit peut se dérouler au sein du parlement. Cette solution entraînant un effet de frein pour l'escalade est dès lors recommandable.

Un droit de veto pourrait être accordé au premier ministre en tant que contrepartie pour la possibilité offerte au parlement de rejeter un projet de loi. Le parlement pourrait mettre fin à ce veto en réexaminant la loi non promulguée après un certain laps de temps et l'approuver (éventuellement sous une forme modifiée)²⁷.

Si le premier ministre opposait son veto à cette loi nouvellement approuvée, ceci signifierait que la loi serait proposée à l'électorat dans le cadre d'un référendum de décision, soit sous la forme d'une acceptation ou d'un rejet (si le gouvernement n'a pas introduit de projet de loi), soit sous la forme d'un choix entre les deux solutions (celle du parlement ou celle du gouvernement).

La spirale conflictuelle est très élaborée dans ce cas-ci. Il est peu probable que cette escalade atteigne fréquemment le niveau le plus élevé. Mais, même dans le

(23) D. MAYHEW, *Divided Party Control: Does It Make a Difference? Political Science and Politics*. 1991, n° 4, p. 637-640.

(24) Voir par exemple la notion américaine de "stratarchie".

(25) Il est ramené à une seule et unique chambre.

(26) De plus, la fonction de premier ministre ne peut durer que deux termes au maximum.

(27) Dans la constitution des USA, une majorité qualifiée est demandée et, de plus, cette majorité qualifiée permet de couper court à l'escalade (institutionnelle) (Art. 1 sec. 7).

cas où elle l'atteindrait, un arbitre serait désigné, et cet arbitre est la nation qui donne mandat au parlement et au gouvernement. C'est précisément cette décision de la nation au sommet de l'escalade conflictuelle qui s'avère fondamentalement démocratique et saine pour l'équilibre du système²⁸.

Du reste, l'élection du gouvernement proprement dit recèle un important élément de désescalade et un élément de formation de consensus. Etant donné l'éclatement du système des partis, il est très improbable qu'un candidat obtienne la majorité absolue au premier tour. Le premier tour met en branle un processus de polarisation, même si la multiplicité des candidats entraîne une polarisation polygonale plutôt que bipolaire et, dès lors, moins menaçante. Mais le second tour va précisément dissiper cette polarisation et amener au consensus. Les électeurs dont le candidat n'est plus en course doivent réorienter leur vote. C'est une dissipation de la polarisation. De plus, la compétition entre les deux candidats restant en lice va les inciter à conclure des coalitions avec d'autres partis ou, tout au moins, avec d'autres tendances (cf. les lois de Duverger sur la relation entre les systèmes électoraux et le système des partis : en cas de système majoritaire avec majorité absolue, les partis tendent à la formation "d'alliances")²⁹.

Ces coalitions se présentent devant les électeurs. Une coalition l'emporte. Elle est de ce fait couronnée d'une légitimité démocratique. Ce résultat et cette légitimité peuvent être à juste titre opposés au résultat et à la légitimité du parlement. En fin de compte, la même nation a élu le gouvernement et le parlement. Les corps élus agissent sur base d'une même légitimité et devront se justifier devant la même instance, c'est-à-dire les citoyens, la nation.

Enfin, en Belgique, la part conflictuelle dans la prise de décision est plus limitée que la communication de masse ne laisse entrevoir. Au parlement, le comportement de vote est d'ores et déjà de nature telle que les partis formant le gouvernement et les partis d'opposition suivent, en majorité, une orientation politique identique. Au cours de la période 1954-58, période caractérisée par la lutte scolaire, l'unanimité a été atteinte pour 46% des votes finaux à la Chambre des Représentants et un schéma gouvernement contre opposition n'a été constaté que dans 13% des cas ; au cours des années 1958-61, ces chiffres s'élevaient respectivement à 40 et 42%, et, pour la législature 1961-65, 57% de ces votes ont été entérinés à l'unanimité et 23% selon le schéma gouvernement-opposition³⁰.

(28) Contrairement à M. Duverger (*o.c.*, 1958, p. 86), nous ne pencherions pas pour un renvoi du parlement et du premier ministre devant l'électeur en cas de refus de confiance. La formule d'un référendum de décision paraît meilleure, parce qu'elle est plus claire en tant que verdict, plus directe, et d'une portée plus limitée dans le sens où ce n'est pas le système tout entier qui est soumis à une décision — avec le danger d'un verdict manquant de clarté — mais seulement la matière du conflit, précise et bien délimitée.

(29) M. DUVERGER, *Les partis politiques*. Paris, 1958, p. 246-258 et M. DUVERGER, *Sociologie politique*. Paris, 1967, p. 378-382.

(30) E. LANGERWERF, Het stemgedrag in het parlement. *Res Publica*, n° 1-2, p. 177-188. Pendant l'année électorale 1985 cependant "seulement" 30% des votes finaux se font à l'unanimité. Et dans l'ensemble des votes ces 30% se dissolvent en 6%, vu le nombre élevé des amendements (N = 197) provenant pour 96% de l'opposition. Reste à voir dans quelle mesure la proximité des élections influençait le compartement des fractions parlementaires. M. VERMINCK, Consensus en oppositie in het Belgisch parlement tijdens een verkiezingsjaar. *Res Publica*, 1986, n° 3, p. 475-487.

Voir en outre les données concernant les points de programmes communs des partis politiques dans les programmes des élections de 1965, 1971 et 1974. Dans G. TEGENBOS, Overeenkomst en tegenstellingen in de verkiezingsplatformen. *Res Publica*, 1974, n° 3-4, p. 425-449. ...

Quantitativement, la prise de décision litigieuse ne forme pas le type de décision majoritaire au parlement. Dans la nouvelle structuration, étant donné l'estompe-ment des partis gouvernementaux et d'opposition, mais surtout parce que le parlement est confronté à un projet politique qui a obtenu la majorité absolue des suffrages, le caractère litigieux diminuera encore considérablement. Les prétentions "intégristes" des partis et de leurs programmes sont refoulées à un rang inférieur par cette formule institutionnelle.

Conclusion

Malgré les efforts déployés dans ce domaine au cours des années quatre-vingts, la Belgique occupe parmi les polyarchies occidentales avec l'Italie, la position de tête, en ce qui concerne la partitocratie. En Belgique, il y a une certaine instabilité gouvernementale, considérable par périodes : de 1944 à 1953 et de 1972 à 1981, tempérée par la composition partisane des gouvernements et par la stabilité des ministres, mais attisée par l'indétermination du temps et des conditions de la chute du gouvernement³¹. Avec la Danemark, la Belgique s'est hissée au premier rang en ce qui concerne la fractionnalisation des partis. Contrairement à un certain nombre d'états d'Europe occidentale, la Belgique ne connaît pas l'élection directe du gouvernement par les citoyens. Et, abstraction faite de la fédéralisation, la Belgique occupe une position de tête en matière de vieillissement institutionnel, malgré toutes les modifications de la constitution intervenues depuis 1967, surtout en ce qui concerne le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif³².

Plusieurs innovations sont possibles : système majoritaire, gouvernement de législature, restriction de la compétence législative du parlement par les "pouvoirs spéciaux" et lois-cadres. Mais aucune formule autre que l'élection directe du gouvernement, à travers la personne du premier ministre si la majorité absolue est atteinte d'emblée, ou de l'équipe gouvernementale au cours d'un tour de ballottage, ne combine à aussi haute dose la légitimité, l'autorité démocratique, avec la cohérence de la politique et l'augmentation de l'efficacité.

Les prétentions partitocratiques trop marquées sont expressément réprimées par cette formule gouvernementale. La prédominance de l'élite dans la prise de décision en Belgique s'en trouve considérablement atténuée. Par la programmation, la cohérence et la stabilité accrues, le prix de revient de la politique baisserait considérablement.

Les critères du bon fonctionnement d'un régime polyarchique ne résident pas uniquement, ni même primordialement dans la stabilité gouvernementale, mais dans la capacité du système politique de décider et de décider d'une façon autonome, dans la participation des citoyens aux prises de décisions politiques et dans la légitimité des décisions, c'est-à-dire dans la congruence des mesures politiques aux besoins fondamentaux de la société.

Il faut espérer qu'à la fin du 20ème siècle, le corporatisme politique et le conservatisme institutionnel ne seront pas plus forts que les contraintes de modernisation et les besoins de participation démocratique à la décision politique.

...
En plus, il y a l'effet de l'opposition en tant qu'opposition sur la politique gouvernementale. Voir : W. DEWACHTER, E. LISMONT, G. TEGENBOŠ, The Effect of Opposition on Government Policy. The Belgian Case from 1965 to 1971. *European Journal of Political Research*, 1977, n° 3, p. 245-265.

(31) W. DEWACHTER, Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique. *Pouvoirs*, 1990, n° 54, p. 37-49.

Summary: A new technique for the direct election of the government

A simple solution for polyarchies which have not yet solved the problem of electing democratically a government and which have to cope with the problem of multipartism is proposed. The technique proceeds as follows: in a first round the electorate can make a choice between different candidates for the prime ministership. The candidate who obtains an absolute majority forms a government. If no candidate obtains an absolute majority, which is the most likely outcome, the two best placed candidates participate in a second round. However, each of these candidates now presents a complete government coalition to the electorate. The voters can choose between those two coalitions. The coalition with the majority of the vote becomes the government. The criticism against this proposal is being investigated. The new technique is illustrated on the basis of the political situation in Belgium.