



# INGÉNIERIE ÉLECTORALE POUR UNE FÉDÉRATION BLOQUÉE

Une circonscription électorale fédérale pour le  
parlement fédéral belge

Lead piece par

Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

Commentaires par

Laurent de Briey

Donald Horowitz

Bart Maddens

Brendan O'Leary

Traduit de l'anglais par Geneviève Toye

Traduction révisée par Charles Desmet

Re-Bel e-book 4 | Juillet 2009  
Version française et préface: Décembre 2013

*The Re-Bel initiative aims to rethink in depth, in an open, rigorous, non-partisan way, what the institutions of the Belgian federal state - or of whatever else this part of the world needs to become - can and must look like in the longer term, taking full account of the evolving European context.*

*The Re-Bel initiative does not aim to produce one programme or manifesto to which everyone involved could subscribe. Its ambition is rather to provide a fertile intellectual environment in which new ideas and promising initiatives of all sorts can germinate and develop, with a concern for their relevance to a thorough reform of Belgium's institutions, but also to the institutional design of other complex polities, most obviously the European Union.*

*The Re-Bel initiative involves scholars from all Belgian universities, runs a web site, publishes e-books and organizes workshops and public events. It intends to associate to its activities both foreign colleagues and the Brussels-based international community. The working language will usually be English.*

*The Re-Bel initiative is supported by the University Foundation, which will host all its activities. The University Foundation was founded in Brussels in 1920 at the initiative of Herbert Hoover and Emile Francqui. One of its missions, also central in the Re-Bel initiative, is to foster fruitful contacts and collaboration between academics of all Belgian universities.*

*Each contribution to a Re-Bel e-book is written under the sole responsibility of its author. The views expressed in it cannot be assumed to be shared by either the Re-Bel initiative as such or the University Foundation.*

Re-Bel initiative

[www.rethinkingbelgium.eu](http://www.rethinkingbelgium.eu)

[contact@rethinkingbelgium.eu](mailto:contact@rethinkingbelgium.eu)

Coordination:

Paul De Grauwe

Philippe Van Parijs

En partenariat avec

la fondation universitaire

Rue d'Egmont 11, 1000 Bruxelles, Belgique

[www.universityfoundation.be](http://www.universityfoundation.be)

# Liste des auteurs

**Laurent de Briey** est professeur de philosophie à l'Université de Namur.

**Kris Deschouwer** est professeur de sciences politiques à la Vrije Universiteit Brussel.

**Donald L. Horowitz** est James B. Duke Professor of Law and Political Science à la Duke University.

**Bart Maddens** est professeur de sciences politiques à la KU Leuven,

**Brendan O'Leary** est Lauder Professor of Political Science à la University of Pennsylvania et directeur du Penn Program in Ethnic Conflict.

**Philippe Van Parijs** est professeur d'éthique économique et sociale à l'Université Catholique de Louvain et professeur invité à l'Université d'Oxford et à la KU Leuven.

**Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs** sont membres fondateurs et porte-paroles du Groupe Pavia ([www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)).

# Sommaire

Préface à l'édition française (décembre 2013) 4  
Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

Lead Piece 7  
Une circonscription fédérale pour le parlement fédéral belge  
Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

Commentaires 22

Un système électoral fédéral : circonscription fédérale ou scrutin proportionnel à votes multiples?  
Laurent de Briey

Une circonscription fédérale pour la Belgique: bonne idée, méthode inadéquate  
Donald Horowitz

Chassez le naturel...  
Bart Maddens

La Belgique et ses ingénieux ingénieurs électoraux  
Brendan O'Leary

Réponse 45  
Y a-t-il moyen de faire (encore) mieux que la proposition Pavia? Courte réponse à quatre critiques constructives  
Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

# Préface à l'édition française

---

En 2007, la formation du gouvernement fédéral a pris six mois. En 2010-2011, elle en a pris dix-huit. Les partis du Nord et du Sud se sont fait face pendant des mois, chacun d'entre eux se défendant en arguant qu'il ne pouvait pas laisser tomber ses électeurs. Les partis flamands s'étaient engagés à réaliser une nouvelle grande réforme de l'Etat et à scinder la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Les partis francophones avaient au contraire promis qu'ils ne s'engageraient pas dans une nouvelle réforme de l'Etat et que Bruxelles-Halle-Vilvorde ne serait pas scindé. Après de nombreux mois, on arriva tout de même à un compromis qui se situe quelque part entre ces deux positions. Qu'un tel compromis était nécessaire et qu'on en trouverait un était évident d'emblée. Mais cela n'a pas empêché que l'on mette beaucoup de temps à le conclure, ni que les partis qui l'ont conclu perdent la face, ni que l'image du pays s'en trouve ternie.

Le système politique du pays est-il confronté à un problème fondamental ? La démocratie belge est-elle définitivement paralysée ? Beaucoup d'observateurs belges et étrangers étaient tentés de répondre positivement à cette question et y sont encore enclins aujourd'hui. Il est hors de doute que le fonctionnement politique de la Belgique, avec ses deux groupes linguistiques et ses deux ensembles de partis, est plus difficile qu'ailleurs et qu'il le restera. Il n'en est pas moins légitime de se demander s'il existe des réformes qui permettraient de rendre la prise de décision plus fluide et de rendre moins laborieuse la correction, à intervalles réguliers, la route suivie par la fédération.

Le groupe Pavia, un groupe d'universitaires néerlandophones et francophones, estime que de telles réformes existent. Le 14 février 2007, il a rendu publique sa proposition d'instauration d'une circonscription électorale fédérale. Une partie des membres de la Chambre fédérale seraient élus sur des listes communes à l'ensemble du pays. Le groupe Pavia est convaincu qu'une telle modification du système électoral est susceptible d'inciter les politiques qui ont l'ambition de gouverner la fédération à mieux comprendre les souhaits des citoyens qui n'appartiennent pas à leur groupe linguistique. La prise de décision politique s'en trouverait facilitée, en particulier en ce qui concerne la manière dont l'état central doit fonctionner et la répartition des compétences entre la fédération et les états fédérés.

La proposition suscita un large intérêt de part et d'autre de la frontière linguistique, mais aussi une bonne dose de scepticisme. Partisans et adversaires se sont exprimés et ont formulé de nombreux arguments quant à la désirabilité, la réalisabilité et les modalités de la proposition. Dans les débats sur les modalités de la circonscription fédérale, il est souvent fait référence, tant par les adversaires que par les partisans, au fait que le groupe Pavia propose de fixer d'avance par des quotas la représentation de chacun des deux groupes linguistiques. Ces quotas visent à éviter que la concurrence électorale au sein de la circonscription fédérale ne soit une lutte pour obtenir le plus grand nombre possible de sièges pour son propre groupe linguistique. Il peut néanmoins sembler bizarre que dans une circonscription couvrant l'ensemble du pays on sépare tout de même les groupes linguistiques. Il peut aussi sembler pervers qu'une liste puisse voir un siège lui échapper en raison du fait que le quota de son groupe linguistique est déjà rempli. Ces caractéristiques peuvent certes suggérer des objections à ceux qui nourrissent eux-mêmes ou attribuent au groupe Pavia le rêve d'un Etat-nation homogène qui n'existe pas, qui n'existera jamais et que la proposition ne vise nullement à créer ou recréer. Aux yeux des partisans de la proposition, elles sont au contraire essentielles pour tenir compte de la réalité politique qui est la nôtre et y créer les incitants requis. Un débat sérieux qui examine soigneusement les divers arguments est dès lors certainement nécessaire, ne fût-ce que pour lever de tels malentendus.

Ce e-book a pour ambition de contribuer à ce débat important et passionnant sur la désirabilité de la circonscription fédérale et de ses modalités. Il s'ouvre par une présentation didactique à l'intention d'un public étranger à la fois de la proposition du Groupe Pavia elle-même, du contexte dans lequel elle a été élaborée et des considérations qui l'ont motivée. Ce texte est suivi de quatre commentaires critiques: par deux des critiques Belges les plus explicites de la proposition, Laurent de

Briey (Université de Namur) et Bart Maddens (Université de Leuven), et par deux des contributeurs étrangers les plus réputés aux discussions internationales sur les systèmes électoraux pour des sociétés divisées, Donald Horowitz (Duke University) et Brendan O'Leary (University of Pennsylvania). Dans la réponse qui clôture cet ouvrage, nous défendons notre proposition, en recadrant ses objectifs et en comparant ses avantages et ses inconvénients à ceux des intéressantes alternatives mises en avant par nos quatre commentateurs.

La version anglaise de ces textes a été initialement publiée en juillet 2009. Nous avons décidé de les publier aujourd'hui en version française et néerlandaise sans mise à jour substantielle, à la fois pour éviter les anachronismes dans des textes qui se répondent et parce que les éléments centraux de l'analyse qui les sous-tend ne se sont pas modifiés. Ce qui ne veut pas dire que rien ne se soit passé sur ce front depuis cette date. Ainsi, en juillet 2011, la première note du formateur Elio Di Rupo inclut la création d'une circonscription fédérale pour 10 des 150 sièges de la Chambre. L'accord institutionnel d'octobre 2011 conclu entre huit partis ne reprend pas cette idée en raison de l'opposition de l'un d'entre eux (le CD&V), mais s'engage néanmoins à en confier l'examen à une commission parlementaire ad hoc à créer au cours de la législature. En novembre 2011, trois groupes de jeunes néerlandophones et francophones lancent une pétition en faveur de la circonscription fédérale qui réunit près de 30.000 signatures (<http://be4democracy.be>). En juin 2013, les présidents des sections jeunes de tous les partis signataires de l'accord institutionnel sauf un (le PS) co-signent dans *Le Soir* et *De Standaard* une carte blanche plaidant pour l'instauration d'une circonscription fédérale. Quelques jours plus tard, le PS publie, dans le cadre de l'opération « Citoyens engagés », des discussions de la proposition par nos collègues Pascal Delwit et Dave Sinardet. En septembre 2013, face à de grands auditoires d'étudiants à Louvain-la-Neuve et à Gand, le premier ministre Elio Di Rupo explique qu'après avoir été longtemps hostile à la proposition il s'y est aujourd'hui rallié. Et en novembre 2013, l'Open VLD, réuni en congrès à Bruxelles, discute et approuve l'idée d'introduire une circonscription fédérale pour une part des sièges de la Chambre.

La commission parlementaire promise devrait prochainement entamer ses travaux. Nous espérons que ce petit volume pourra contribuer à faire de ceux-ci un exemple de débat limpide, bien informé et intellectuellement honnête sur l'avenir de nos institutions.

Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs  
Coordinateurs du *Groupe Pavia*  
Décembre 2013

# Lead piece

Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

# Une circonscription électorale fédérale pour le parlement fédéral belge\*.

Kris Deschouwer (VUB) & Philippe Van Parijs (UCLouvain)

---

Le 10 Juin 2007 un nouveau parlement fédéral belge fut élu. Le lendemain, les procédures habituelles pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral furent entamées. Ce n'est que 176 jours plus tard qu'un gouvernement fédéral fut formé, juste avant Nouvel An 2008, après plusieurs échec dans la tentative de définir un agenda ou une procédure pour assurer des négociations fructueuses. Le résultat fut un gouvernement temporaire en affaires courantes, dirigé par Guy Verhofstadt, leader du parti libéral flamand Open VLD. En Mars 2008 Yves Leterme, président du Parti démocrate-chrétien flamand CD&V, le parti le plus largement représenté au Parlement après les élections de juin 2007, devient Premier ministre d'un nouveau gouvernement fédéral de coalition, à nouveau de courte durée. En juillet 2008, constatant le manque de progrès au niveau de certaines exigences clés de son parti, Yves Leterme, offrit sa démission au Roi. Sa démission sera refusée, mais la manœuvre fut utilisée afin de détourner la négociation de ces exigences vers un « dialogue de communauté à communauté » ad hoc, c'est-à-dire entre les néerlandophones et les francophones du pays. Le gouvernement Leterme continua laborieusement pendant quelques mois, mais ne sut pas faire face aux conséquences d'un traitement maladroit de quelques manifestations locales de la crise financière globale. En décembre 2008, Yves Leterme fut forcé de démissionner, et son camarade de parti Herman Van Rompuy reprit le flambeau.

Ce bref historique montre que la formation d'un nouveau gouvernement et que la suite de son fonctionnement s'avèrent extrêmement laborieuses. Il se trouva confronté au défi habituel de jeter les ponts entre les visions et les idéologies des partis, amenés à gouverner ensemble dans une coalition. Mais il trébucha et tomba dans l'impasse en raison d'une collision entre les exigences contradictoires de deux groupes de partis, chacun correspondant à l'une des deux communautés linguistiques belges. Les partis politiques néerlandophones avaient promis à leur électorat que la formation d'un gouvernement ne se ferait que sous la condition sine qua non d'une décentralisation plus poussée des compétences. D'autre part, les partis politiques francophones avaient assuré à leurs électeurs respectifs qu'ils n'accepteraient pas ces exigences nouvelles. Les deux côtés ont essayé le plus longtemps possible de camper sur ces engagements électoraux, ce qui eut pour résultat que personne ne céda.

En Belgique, ce type de crise gouvernementale n'est pas un nouveau phénomène. Au contraire: des négociations longues et pénibles entre les deux groupes linguistiques sont devenues une caractéristique normale du système. La transformation graduelle de l'unité de « l'État Belge » vers une État fédéral est un processus long et très difficile. Entre 1977 et 1981, il n'y eut pas moins que sept cabinets, tous tombés suite à l'incapacité de trouver un compromis acceptable dans la constitution d'une nouvelle Belgique institutionnelle. Lorsqu'en 1993 le premier article de la constitution changea la Belgique en État fédéral, un semblant de stabilité politique est revenu. Entre 1991 et 2007, tous les (4) gouvernements fédéraux ont exercé le pouvoir jusqu'au bout de leur terme prévu, sans être déchirés par la tension entre francophones et Flamands. Néanmoins, le retour spectaculaire de l'impasse suite

---

\* A somewhat more developed version of this lead piece will be published in printed form in *Power-Sharing in Deeply Divided Places* (Brendan O'Leary and Joanne McEvoy eds., University of Pennsylvania Press, in progress). The authors are most grateful to Brendan O'Leary for careful and insightful editing and to the Andrew Mellon Foundation for support rendered through the Sawyer Seminar for Power-Sharing in Deeply Divided Places.

aux élections de juin 2007 suggère que la capacité institutionnelle de la Belgique n'est toujours pas suffisamment en bon État de marche que pour pouvoir faire face aux divisions territoriales et linguistiques.

Dans ce document, nous argumentons que la structure-même du système électoral est un des problèmes majeurs, puisqu'elle n'offre pas suffisamment d'incitations à l'esprit d'ouverture indispensable au gouvernement serein d'une société divisée. La première partie du texte vous dresse une image de base sur les divergences en Belgique. La deuxième partie, décrit la solution institutionnelle graduellement mise place à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. La troisième partie explique une solution cosociative proposant une accentuation de l'autonomie et le partage de pouvoir segmentaire. L'accentuation de l'autonomie et l'inclusion des deux groupes dans la prise de décisions ne garantit cependant en rien le fonctionnement insouciant et encore moins une capacité accrue de prise de décision et d'implémentation du changement. La quatrième partie présente une réforme électorale – la création d'une circonscription électorale fédérale – que nous plaidons, appuyés par des collègues de toutes les universités Belges et qui mènerait partiellement, selon nos arguments, vers une remédiation des manquements de la structure fédérale Belge.

### ***1. Les divisions linguistiques et territoriales Belges***

Le conflit qui a mené vers la transformation de l'État Belge est en première instance un problème linguistique. Au moment de la scission des Pays Bas faisant suite à une vie commune très brève en 1830, la nouvelle élite politique du nouvel État Belge fut francophone dans le pays entier, le choix du français comme langue du gouvernement et de l'administration ne posait pas question. Cependant, la majorité de la population ne parlait pas français. La nouvelle Belgique était coupée en deux de par une vieille frontière linguistique, traversant le pays d'est à ouest (Geyl, 1962: 211). Elle divisait le pays dans une région sud, où l'on parlait le français – appelé la Wallonie aujourd'hui – et la partie nord, où l'on parlait le flamand – appelé la Flandre aujourd'hui.

Néanmoins, le choix de la langue française comme unique langue officielle fut accepté comme une évidence. Non seulement, le français fut la langue de l'élite construisant le pays – y incluant ceux vivant dans le nord – mais en 1830, le français fut également la langue symbolisant la modernité et le libéralisme et la « lingua franca » des cours royales et des cercles des diplomates. Le flamand, d'autre part, fut le langage des Pays Bas du nord, précisément, le pays dont la nouvelle Belgique voulait se séparer. De plus le flamand était perçu comme langage protestante, la confession dominante des Pays bas, là où précisément, tant la Belgique Flamande et la Belgique francophone furent majoritairement Catholiques pour autant qu'ils soient croyants. De plus, il était naturel que Bruxelles devienne la capitale de la Belgique. Mais la ville est située au nord de la frontière linguistique. Son rôle de capitale a rapidement fait accroître le caractère francophone prédominant de la ville, et nourri son expansion graduelle dans le paysage flamand aux alentours.

Ces faits sont capitaux pour une bonne compréhension du conflit linguistique de la Belgique. Et conflit, il y aura lorsque dès le début du 19<sup>ème</sup> siècle, les habitants du pays où le flamand est la langue véhiculaire des masses populaires se mettent à exiger une reconnaissance formelle du flamand comme langue officielle en Belgique. Plus particulièrement, ils souhaitaient l'usage du flamand pour les affaires concernant l'éducation, l'administration et la politique dans la partie Nord du pays. Le processus mena naturellement vers une solution territoriale. (Murphy, 1988). A partir des années 1920, les règles concernant l'usage du flamand par les autorités publiques et la langue utilisée comme moyen d'éducation se reposait sur la création – ou plutôt l'acceptation de l'existence – de trois territoires : un Flamand, un francophone et un – la zone de Bruxelles – ou les deux langues pouvaient être utilisées.

De toute évidence, une organisation territoriale demandait la mise place des limites territoriales, chose complexe lorsque tensions ethniques, linguistiques et religieuses sont présentes. La Belgique n'y fit pas exception. Jusqu'aujourd'hui, deux principes conflictuels ont été évoqués. Un stipule que le langage utilisé pour les affaires officielles soit déterminé de façon permanente à base des distinctions linguistiques historiques entre le nord et le sud du pays. Le principe alternatif stipule, que les frontières linguistiques peuvent et devraient être ajustées en fonction des changements démographiques. Selon ce principe les frontières pourraient bouger afin de s'accommoder aux mouvements démographiques

et linguistiques. Lorsqu'elles ont bougées du point de vue démographique, elles ont engendrées un mouvement des territoires Flamands, vers la zone bilingue voir francophone. Non par surprise, ce principe historique linguistique tend à être exclusivement soutenu par les Flamands, qui estiment qu'un territoire assuré est indispensable face à au statut réduit de leur langue. Les francophones par contre, tendent à invoquer le principe que les frontières officielles se doivent de suivre les tendances réelles, y incluant l'extension de la langue la plus forte. C'est pourquoi l'usage des deux langues fut graduellement réglé dans le contexte des dispositions territoriales, mais sans acceptation des principes opérationnels pour la délimitation des frontières territoriales.

Des langues différentes, des visions différentes de la façon dont l'évolution du langage devrait pouvoir suivre son cours, de façon naturelle ou guidée, ne sont pas les seules différences entre le nord et le sud de la Belgique. En termes de développement économique, la Flandre et la Wallonie ont fonctionné très différemment l'un de l'autre et ce dès le début de l'ère industrielle. Dans le sud, l'industrialisation fut précoce là où dans le nord l'agriculture resta l'industrie la plus importante bien plus longtemps. Mais après la fin de la seconde guerre mondiale, l'industrie de l'acier et du charbon basée en Wallonie amorça son déclin, là où la Flandre attirait des nouveaux investisseurs dans de nouvelles activités économiques, pour lesquelles le port d'Anvers était, et est toujours, un atout majeur. De ce fait, la balance économique du pays a penché vers l'autre côté. Au début des années 1970, le PNB par tête fut plus important en Flandre s qu'en Wallonie, et depuis lors le gouffre n'a pas cessé de s'accroître. En 2006 le PNB par tête était de € 21.559 en Wallonie et de € 29.992 en Flandre, tandis que le taux de chômage était de 5 pour cent en Flandre et de 12 pour cent en Wallonie. Cette accentuation de la division Nord-Sud de la Belgique est parfois un peu trompeuse, de par le fait que bien plus qu'un quart de PNB est produit sur moins d' 1% de son territoire, soit la région de Bruxelles et son environnement immédiat. Le mouvement balancier dramatique entre la Flandre et la Wallonie n'en restent néanmoins un ingrédient capital dans la situation de la Belgique actuelle.

Un contraste se démarque toutefois par rapport à la différence, relativement stable dans le temps, entre le nord et le sud concernant leurs choix politiques et ce depuis que toute la population a droit à la participation aux scrutins. Aux premières élections au suffrage universel masculin en 1894, les 72 sièges flamands et les 18 Bruxellois furent attribués aux représentants du parti catholique. Des 62 sièges Wallons, 14 furent attribués au parti catholique, 20 au parti libéral et le solde au parti socialiste qui fit son entrée au parlement avec 28 représentants, tous élus en Wallonie. Malgré les différences atténuées – non seulement dus au fait de l'introduction de la représentation proportionnelle en 1900 – les deux régions du pays nous montrent toujours un comportement électoral très différent. Tableau 1 nous montre les résultats des élections fédérales de 2007 pour la Flandre et la Wallonie, séparés par famille politique. Les résultats se révèlent très différents de famille politique en famille politique. Mais malgré tout, les différences régionales, qui ont toujours été importantes, ne semblent pas s'accroître d'avantage dans le temps.

**Tableau 1: Résultats des élections pour le parlement fédéral en 2007 pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles (pourcentage des votes)**

	<b>Flandre</b>	<b>Wallonie</b>	<b>Bruxelles</b>
<b>Démocrates Chrétiens</b>	29.6	15.7	16.5
<b>Socialistes</b>	16.3	29.5	23.4
<b>Libéraux</b>	18.7	31.1	34.7
<b>Droite radicale populiste</b>	18.9	5.5	6.0
<b>Verts</b>	6.2	12.7	15.0
<b>Autres</b>	10.3	5.5	4.4

Ces différents résultats électoraux doivent être interprétés, en les lisant à travers une grille de décodage comportant les différents ingrédients influant le problème Belge. Les résultats dans le tableau 1 sont présentés par famille politique, non par parti, car il n’y a plus de partis nationaux. Les partis traditionnels, démocrates-chrétiens, libéraux et socialistes - se sont scindés en deux partis unilingues entre 1968 et 1978. Les verts et les partis populistes d’extrême droite sont plus jeunes, et n’ont pas vraiment existé comme parti national. Ils se sont développés dans un système de partis politiques propre à chaque groupe linguistique. Pour les élections fédérales, la compétition entre groupes linguistiques se joue uniquement au sein du district Bruxelles–Halle-Vilvorde (BHV) visant la région Bruxelloise et 35 municipalités Flamandes aux alentours.

## ***2. les institutions de la fédération Belge***

La Belgique unie de 1830 n’est déjà longtemps plus. Différentes réformes constitutionnelles ont conduit l’État Belge vers une fédération. Les régions linguistiques qui furent créées afin de réguler l’usage des langues en étaient les fondations, bien que le résultat final fut complexe. La Belgique est à la fois une fédération de trois régions linguistiques et trois régions territoriales. Les régions territoriales sont appelées la Flandre, la Wallonie et la région Bruxelles – Capitale. Elles disposent chacune de limites territoriales claires, non pour cela non-contestées... Ces régions disposent d’une large panoplie de pouvoirs, comme par exemple sur la politique environnementale, les travaux publics, le transport public, le logement, et des aspects importants de la politique économique. Les trois communautés linguistiques sont appelées : La communauté Flamande, la communauté francophone et la communauté Germanophone. Ces communautés offrent surtout des services aux personnes dans les domaines de l’éducation, la culture et le bien-être. La communauté Flamande offre ses services en Flandre et à Bruxelles, La communauté francophone offre ses services en Wallonie et à Bruxelles. La région Bruxelloise est donc desservie par les deux communautés, dont les opérations se chevauchent. La communauté Germanophone se compose de quelques 73.000 personnes, vivant dans deux régions longeant la frontière Allemande (transférées de l’Allemagne vers la Belgique après la première guerre mondiale). Elle offre ses services dans ces régions, mais qui font partie de la région linguistique Wallonne. Cette nature biface de la fédération est un compromis aussi bizarre que subtil. Au premier abord, elle représente souvent un compromis entre les Flamands « pro – communauté » - qui préfèrent un conflit à un contre un - et les francophones « pro – région » qui pourraient être avantagées par une configuration à deux contre un (la Wallonie et Bruxelles contre la Flandre). À un autre niveau, cette structure est une tentative d’articulation de deux types de soucis. « La composante « communauté » devrait apaiser l’anxiété Flamande concernant la perte de contrôle sur Bruxelles, où la présence résidentielle des Flamands continue à décroître. D’autre part elle devrait atténuer la crainte de désolidarisation francophone face à une désolidarisation éventuelle entre Bruxelles et la Wallonie. La composante régionale reflète la prise de conscience qu’une politique efficace demande que tous les

pouvoirs décentralisés soient exercées par un gouvernement responsable de tous ceux qui partagent le même territoire.

La première réforme constitutionnelle en 1970 mit en place cette double structure, mais ce ne fut qu'en 1989 que Bruxelles reçut le statut de "région", et pas avant 1995 que la toiture fut posée sur l'édifice suite aux élections directes de trois parlements régionaux. La réforme constitutionnelle de 1970 fut extrêmement importante pour les changements introduits dans le fonctionnement de l'État central. Les règlements qui prirent effet à cette date ont défini le type de prise de décision selon laquelle le niveau fédéral fonctionne aujourd'hui et déterminé les possibilités d'adaptations constitutionnelles futures. Deux principes fondamentaux furent inscrits dans le système politique Belge: une séparation nette entre groupes linguistiques et une obligation à gouverner ensemble.

La séparation entre groupes linguistiques fut introduite tant dans le parlement que dans le gouvernement. Tous les membres de la chambre des représentants, quel que soit leur origine, appartiennent soit au groupe linguistique Flamand, ou francophone. L'accès à la chambre est défini par le territoire dans lequel les membres du parlement ont été élus. Ceux qui sont élus dans les circonscriptions de la région Flamande appartiennent automatiquement au groupe linguistique Flamand, et ceux élus dans les circonscriptions francophones appartiennent automatiquement au groupe francophone. Pour les membres du parlement élus dans le centre, la circonscription Bruxelles-Halle-Vilvorde, (BHV), l'attribution à la région linguistique se fait selon la langue dans laquelle ils prêtent serment. La séparation totale du système des partis politiques en partis Flamands et francophones prédéfinit aujourd'hui, le choix que les membres du parlement font. Les réformes du système électoral et du parlement n'ont fait que renforcer cette scission et le rôle connecté à la représentation descriptive des groupes linguistiques. Depuis 1995, le Sénat est élu dans deux circonscriptions électorales différentes: une pour la Flandre et la circonscription électorale centrale BHV, et une pour la Wallonie et la circonscription électorale centrale BHV. Les membres Belges du parlement Européen sont élus dans le même sens et, comme au Sénat, avec un nombre fixe de sièges pour chaque groupe linguistique et une situation enchâssée des groupes linguistiques dans la région de BHV où les électeurs peuvent voter pour l'un ou pour l'autre district.

Les membres du gouvernement fédéral appartiennent également clairement à un des deux groupes linguistiques. De nouveau, le système de partis séparés ne laisse aucun doute sur leur appartenance. De ce fait, Depuis 1970, pas une famille politique ne représente des membres éligibles extérieurs à leur groupe linguistique. Les politiciens peuvent clamer qu'ils le font, mais les institutions leur donnent une étiquette claire, non ambiguë.

La séparation nette des groupes linguistiques permet l'organisation du second principe : l'obligation d'inclure les deux groupes dans le processus de prise de décision fédéral. Ceci se fait de bien de façons différentes. En premier lieu, le gouvernement fédéral (i.e. le cabinet Belge) doit être composé d'un nombre égal de ministres francophones et Flamands. Le Premier ministre est supposé « linguistiquement asexué », mais le parti auquel il appartient ne laisse aucun doute sur son statut linguistique réel. Depuis 1970 tous les premiers ministres furent des néerlandophones, à l'exception d'une période d'un an entre 1972 -73 et d'une brève période en 1978. La règle d'unanimité prévaut dans le processus de prise de décision adopté par le gouvernement fédéral. Le Cabinet ne vote jamais. Cette "parité" linguistique garantit le gouvernement du pays par les deux groupes linguistiques majeurs.

Dans le parlement, le groupe linguistique flamand est plus grand que le francophone, reflétant la proportion 60/40 pourcent du ratio démographique. Néanmoins il ne peut pas abuser de cette majorité pour imposer ses idées à la minorité. La prise de décision normale de la Chambre fédérale des représentants passe par la simple majorité, mais la minorité dispose d'un droit de veto, appelé la « procédure de la sonnette d'alarme ». Lorsque les trois quarts d'un groupe linguistique découvrent qu'une proposition bafouant les intérêts de ce groupe pourrait être acceptée, ils peuvent activer la sonnette d'alarme. La procédure parlementaire est alors suspendue pour trente jours, durant lesquels le gouvernement cherchera une solution. Vu le système de parité dans sa composition et d'unanimité comme règle de base de la prise de décision, la solution du gouvernement ne peut en être qu'une solution acceptable pour les deux groupes linguistiques. Au cas où le gouvernement ne trouverait pas

de solution, il devra démissionner. Mais même en passant par la recomposition d'un nouveau parlement, éventuellement suite à des élections d'un nouveau parlement, les deux communautés linguistiques devront toujours trouver un compromis. De plus, une majorité des deux tiers est nécessaire pour pouvoir changer la constitution. Mais pour la plupart de articles qui définissent des institutions politiques des régions et des communautés, et pour les soi-disant lois spéciales qui implémentent ses principes de base, une majorité est nécessaire dans chaque groupe linguistique i.e. une majorité concurrente, tout comme une majorité des deux tiers.

La même logique de répartition stricte du personnel politique dans deux groupes linguistiques et l'obligation de gouverner ensemble en évitant le veto de l'un ou l'autre groupe linguistique est imbriquée dans les institutions de la région Bruxelles-Capitale. Cette région forme en effet une région à part entière, comme les partis francophones le demandaient, mais, sans pour cela devenir institutionnellement une région francophone, comme les partis Flamands le craignaient. Les partis Flamands sont certains de 89 sièges dans le parlement et deux des 4 positions de ministres dans le gouvernement régional, le ministre-président étant supposé être linguistiquement asexué (comme le désigne la terminologie semi-officielle), tout comme le Premier ministre. Cette image reflète celle des institutions fédérales; Les institutions bruxelloises représentent la logique Belge de séparation et d'inclusion. Cette logique est une logique consociative, dans laquelle le principe de parité prend le dessus sur le principe proportionnel. À deux acteurs, la distribution proportionnelle du pouvoir et des ressources n'est pas l'instrument le plus important. Le besoin de trouver un accord commun pose un poids bien plus important sur le bon droit des acteurs à être présent dans le processus de décision et de l'usage du droit de veto pour chaque groupe linguistique.

### ***3. La Belgique consociative***

Dans un texte rédigé il y presque trente ans, Arend Lijphart ne laissa aucun doute quant à comment il souhaitait étiqueter la Belgique: 'Ce qui est remarquable en Belgique ce n'est pas tellement qu'elle soit composée d'une société culturellement divisée- la plupart des sociétés contemporaines sont divisées en communautés de différences culturelles, religieuses ou ethniques – mais que ces communautés culturelles vivent paisiblement et démocratiquement ensemble. J'irai même plus loin, La Belgique peut de façon légitime se vanter d'être l'exemple le plus exhaustif d'une démocratie consociative, le type de démocratie le plus approprié pour des sociétés profondément différentes' (Lijphart, 1981: 1). Une fédération Belge consociative demande des dirigeants prudents, ayant la volonté de s'adapter et de gouverner en concertation avec l'autre communauté linguistique. Cependant, la décentralisation des pouvoirs vers les régions et les communautés ont compliqué la prise de décision commune ou la rédaction d'une politique commune dans certains dossiers. Pour le restant des pouvoirs fédéraux, une politique commune est requise, et de ce fait un accord indispensable. C'est bien évidemment également le cas dans la plupart des aspects relatés à la structure de l'État. Seul un accord entre les élites politiques présentant la volonté du compromis peut mener vers une sortie de l'impasse.

Revenons sur le message « Une démocratie consociative demande des dirigeants prudents ». La prudence peut être le résultat d'un processus d'apprentissage et de la prise de conscience qu'une attitude conflictuelle ne mènera que vers un blocage total voir même vers des affrontements violents. (Lijphart, 1977: 99). Des dirigeants prudents démontrent la volonté de jeter des ponts enjambant les différences profondes qui séparent les communautés. Une démocratie consociative demande également que les élites politiques cautionnement activement le système politique en valorisant l'intérêt global avant celui de leur propre groupe d'appartenance. Ceci implique qu'ils soient prêts à jouer un double rôle, à être les avocats de leurs propres rangs et en même temps chercheurs de compromis au niveau élitaire. C'est ainsi que le compromis devient acceptable. Il n'y a que peu ou pas de place pour des dirigeants prudents lorsque le compromis mène vers une perte substantielle de confiance l'électorat potentiel. (Horowitz, 1985: 347). C'est ici que nous trouvons un des problèmes majeurs de la Belgique.

Une brève rétrospective de cinquante ans nous démontre la capacité de trouver des compromis lorsqu'ils sont indispensables. Ce ne fut jamais facile, et allait souvent de pair avec l'éclosion d'articles parlant de "crises du régime" par les commentateurs politiques, tout en délivrant d'autre part

un nouveau compromis souvent inattendu. Cependant, il est important de noter que ces compromis du passé furent trouvés dans un contexte qui n'était pas pleinement celui d'un État fédéral. A ce moment-là, les compromis politiques devaient être trouvés au niveau du gouvernement central (et celui du parlement central). L'absence de compromis acceptable pour les deux communautés linguistiques signifiait par définition la fin du gouvernement central, ou la non-formation de gouvernement. Cette situation pouvait durer un peu, mais le problème ne faisait que s'en aggraver dans la durée, et ce pour tous les partis concernés. Le prix systémique très élevé à payer pour l'absence de gouvernement – par exemple en termes de pression sur la devise ou sur le déficit du secteur public – pousse l'élite à être créative, accommodante et à trouver un compromis acceptable qui pourrait maintenir le système en marche pendant le temps qu'il faut.

L'évolution de l'environnement institutionnel a réduit la pression afin de trouver un compromis et augmenté la probabilité de crises politiques bien plus longues. Depuis que la Belgique est devenue une fédération, elle n'a plus que juste un gouvernement fédéral. Les régions et les communautés disposent de bien du pouvoir aujourd'hui. La formation et la survie du gouvernement fédéral s'en trouvent moins importantes. En d'autres mots: la pression à mener une attitude bienveillante accentuant le compromis est moins grande qu'avant au centre du pouvoir. (Jans, 2001; Swenden & Jans, 2006; Deschouwer, 2005; 2006). De plus, l'expansion du pouvoir de l'Union Européenne contribue également à cet effet. Citons l'exemple de la transformation de la monnaie, le franc Belge, en euro : elle limite fortement les dangers d'une crise financière lorsque le pays n'est pas capable de produire ou de maintenir un gouvernement en vie. Le résultat qui en émane est une importance réduite et une difficulté accrue à mettre en place et maintenir en vie un gouvernement fédéral. Les changements du paysage des partis politiques et de leur compétition n'y sont pas étrangers non plus. Très longtemps, jusqu'à la fin des années 1990, il y avait deux partis dominants en Belgique. Les démocrates-chrétiens furent de loin le parti le plus important en Flandre, et de ce fait quasi en permanence au gouvernail. Les socialistes sont de loin le parti le plus important dans le Sud de ce fait, la coalition la plus naturelle était celle entre les chrétiens-démocratiques et la famille socialiste. Depuis le changement de siècle, cette domination c'est estompée rendant la compétition très importante. Toutes les parties gouvernantes sont fortement effrayées de perdre des voix, car même une perte légère d'électorat peut avoir des conséquences relativement importantes. En suit une angoisse importante de la part des élites politiques des partis, de devoir payer le coût électoral des compromis qu'ils acceptent.

Cette compétition électorale accrue s'est encore bien plus matérialisée lorsque les cycles électoraux des différents niveaux de la fédération se sont désynchronisés. En 1995 et 1999 les parlements fédéraux et régionaux furent élus le même jour, mais ils ont développés chacun leur propre rythme électoral de cinq ans pour les parlements régionaux, et quatre ans pour les parlements fédéraux. En absence de partis politiques à échelle du pays, distincts des partis linguistiquement définis pour les élections régionales, les élections fédérales et régionales ne sont pas très différentes.

Comme expliqué plus haut, fin des années 1970, les trois Partis « Belges » se sont divisés en deux partis séparés chacune, un parti francophone et un parti Flamand. De ce fait, se sont toujours les mêmes partis responsables pour l'électorat de leur communauté linguistique, quelque soient les élections. Il s'en suit que l'élection suivante pour tous les partis n'est pas l'élection au même niveau de la fédération, mais l'élection suivante « tout court ». Il y eut des élections en 2003 (fédérales), 2004 (régionales) et 2007 (fédérales). D'auteurs sont prévues pour 2009 (régionales), 2011 (fédérales) et 2013 (régionales). Ceci propulse tous les partis en État quasi permanent de campagne électorale. Il en résulte une attitude accommodante et une volonté de compromis extrêmement réduite, tant de ceux qui gouvernent que ceux qui attendent le gouvernail dans les coulisses.

#### ***4. Une circonscription électorale fédérale?***

Sans aucun doute: quelque chose ne tourne pas rond dans le fonctionnement de la fédération Belge. Le niveau fédéral manque de capacité de prise de décision et de résolution de problèmes. La plupart des suggestions pour améliorer le fonctionnement d l'État fédéral défendent une décentralisation accrue des pouvoir vers les régions et les communautés en exploitant l'idée : « si le gouvernement fédéral ne

fonctionne pas, donnons-lui moins de choses à faire... » Cette pensée s'imbrique parfaitement dans la tendance qui a caractérisé les institutions belges depuis les années 1970 : l'effritement graduel des pouvoirs du gouvernement central. Les suggestions afin d'améliorer la capacité de prise de décision du gouvernement fédéral ne sont que rarement entendues. Il y eut, cependant, une idée qui fusait déjà dans les vingt ans passés et qui refit surface, brièvement retravaillé en détail, avant les élections fédérales de 2007. Cette idée est rapidement devenue l'objet d'un débat virulent : la création d'une circonscription fédérale à la taille du pays pour les élections fédérales.

Lorsqu'en 1979, la Belgique dut décider sur une procédure pour l'élection des membres Belges du parlement Européen, l'idée d'une circonscription nationale électorale apparut pour la première fois. Elle fut proposée par le dirigeant flamand chrétien-démocratique, Léo Tindemans, à ce moment-là Premier ministre, dans l'espoir de pouvoir jouir d'un score électoral élevé dans les deux communautés linguistiques. L'avis de ses partenaires de coalition francophones étant différent, le gouvernement opta finalement pour une élection des MPE Belges dans deux circonscriptions séparées selon les communautés linguistiques, alignées selon la logique classique de circonscription séparée expliquée ci-dessus. L'idée réapparaît lors des années 1990, lorsque la Belgique devient une vraie fédération, mais cette fois, afin d'être appliquée aux élections fédérales. (Voir exemple de Van Parijs 2000a, 2000b). Elle ne suscita pas beaucoup d'intérêt, du moins jusqu'au moment où un groupe d'académiciens rassemblés sous le nom "Groupe Pavia" et coordonnés par les auteurs de cet article, en firent un projet plus détaillé, le soumièrent à politiciens et avocats pour ensuite le présenter à la presse le 14 Février 2007 (Deschouwer & Van Parijs, 2007; [www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)). La proposition fut reprise par certains partis, virulemment attaquée par d'autres et se fit un chemin vers l'agenda politique.

### ***Un parlement réellement fédéral réel pour un Gouvernement réellement fédéral?***

L'idée de base est simple et rectiligne. Des 150 membres de la Chambre, 15 devraient être élus dans une circonscription électorale couvrant le territoire national, ce qui reviendrait à une circonscription fédérale. Aujourd'hui la chambre fédérale est élue à partir d'onze circonscriptions, coïncidant aux limites provinciales, à l'exception de la circonscription BHV qui est enchâssée sur la région de Bruxelles et une partie de la région Flamande. Selon cette logique, presque tous les parlementaires sont élus dans des circonscriptions unilingues, dans lesquelles les partis unilingues doivent se partager l'électorat.

Dans la proposition, une fois la circonscription électorale créée, les électeurs auront un "double" voix. La première se porterait sur une liste ou sur certains candidats d'une liste de la circonscription provinciale. La distribution des sièges au sein de ces circonscriptions se ferait, comme aujourd'hui en proportion de la population de chaque province. Une seconde voix se porterait sur une liste ou les candidats se présenteraient pour la circonscription fédérale, commune pour tous les électeurs, quelle que soit la partie du pays dans laquelle ils résident.

Chaque candidat serait autorisé de se présenter tant sur les listes provinciales que sur la liste fédérale. Et la plupart, même probablement tous les candidats sur une liste fédérale seront également candidats sur une liste provinciale, et ce pour les raisons suivantes : d'une part, Ils ne sont pas certains d'être parmi les 15 élus au niveau de la circonscription fédérale, et de ce fait il est plus sûr pour eux de disposer également d'une bonne position sur les listes provinciales. D'autre part, même s'ils seraient parmi les 15 élus, et qu'ils ont tant de succès, leur parti devrait être fou de ne pas les positionner en tête de liste dans leur liste provinciale.

Dans cette approche, 15 des 150 élus de la chambre pourront revendiquer d'être réellement des représentants de l'ensemble de la population.. Mais une proportion bien plus grande des 150 députés finalement élus, très probablement une majorité significative d'entre eux, aura présenté sa candidature dans cette circonscription fédérale. Afin d'attirer le plus d'électeurs possible dans la communauté linguistique opposée, il sera dans leur intérêt d'également faire campagne dans cette communauté afin de les séduire. Une campagne, suivie d'un succès franc à la clé s'ils savent convaincre que leurs atouts ne s'arrêtent pas aux frontières linguistiques. Cette formule s'adresse particulièrement au « top-politiciens » des partis qui ont l'ambition de former et de mener un gouvernement fédéral, leurs

déclarations et leurs promesses étant liées aux actions du nouveau gouvernement fédéral à l'avenir. Non seulement cette démarche affecterait leur résultat électoral personnel et se reflèterait immédiatement dans l'ordre de leur parti et au niveau national, mais l'approche influencerait également sur le degré de légitimité avec laquelle ils pourraient clamer et exercer le mandat convoité à l'avenir.

Pour cette raison, le nombre de sièges à allouer dans la circonscription fédérale n'est pas important. Il pourrait tout à fait dépasser les 15 sièges. Mais si c'est le cas sans une croissance correspondante des sièges à la chambre, le nombre de sièges attribués dans les circonscriptions provinciales en serait réduit, créant des seuils plus difficiles à franchir pour les petits partis. Le degré de proportionnalité de la représentation parlementaire dans les plus petites circonscriptions provinciales s'en trouverait réduit sévèrement, alors que la Constitution impose que le scrutin électoral doit être proportionnel. D'autre part, accroître le nombre de sièges à la chambre fédérale serait une mesure peu populaire, sauf si elle est combinée avec une compensation appropriée. N'oublions pas que l'implémentation complète de la structure fédérale en 1995 a fait augmenter le nombre de sièges parlementaires – fédéraux et régionaux – de 369 vers 503. Une réduction du nombre de sièges dans d'autres assemblées pourrait compenser une augmentation potentielle de sièges à la chambre. Mais la version la plus attrayante et plus probable de cette compensation serait l'abolition de l'élection directe d'une partie du sénat - 25 Flamands et 15 francophones - résultant en un sénat exclusivement peuplé par des élus aux parlements régionaux.

En passant par l'élection de 15 nouveaux membres dans une circonscription fédérale à la chambre fédérale nous soulagerions de façon importante le déficit démocratique dont lequel le système Belge fédéral souffre. L'organisation actuelle des élections sans partis fédéraux n'offre pas de possibilité de dialogue réel entre l'élite gouvernante au niveau fédéral et la population de la fédération au sens large. Tous ceux qui se battraient dans le district fédéral feraient face à l'obligation de proposer des solutions acceptables mutuellement pour les affaires institutionnelles, au lieu de se limiter simplement à être l'expression des demandes de leur communauté linguistique. Une circonscription fédérale réintroduirait les incitatifs pré-électorales absents depuis que les grandes partis politiques nationaux se sont scindés - et une disposition à trouver un compromis, indispensable pour gouverner dans un mode de partage de pouvoirs au niveau fédéral. La proposition vise à renforcer le potentiel pour un type de leadership prudent et une attitude ouverte au compromis, en renforçant les développements institutionnels qui l'ont affaibli de façon dramatique. Vu l'absence des partis politiques fédéraux, l'émergence d'un système où l'importance du gouvernement central s'effrite a mené vers une capacité réduite des élites politiques à promouvoir voire même juste accepter les principes de partages du pouvoir.

### ***Quota par groupe linguistique***

Comme nous voyons souvent dans le contexte d'une ingénierie institutionnelle, il est indispensable d'anticiper les réponses des différents acteurs politiques à la proposition, et d'affiner le tout afin d'éviter les dérives. C'est pourquoi la proposition du Groupe Pavia fixe avant l'élection le nombre de sièges alloués à chaque communauté linguistique dans la circonscription électorale fédérale. Leurs proportions s'approchent le plus possible celles du nombre de sièges de la chambre appartenant aux deux communautés linguistiques dans la législature précédente. Sur 15 sièges alloués au total, ceci voudrait dire que 9 sièges iraient aux Flamands et 6 aux francophones. La liste mettrait en avant les différentes listes des partis dans la circonscription fédérale, contenant de ce fait à 6,9 ou 15 noms. Seul les listes qui contenant 9 Flamands, 6 francophones pourraient présenter 15 candidats.

Un critère simple et suffisamment consensuel pour l'identification comme francophone ou néerlandophone est requis. A la lumière de l'expérience passée et tenant compte de la menaces de sanctions politiques, , cette identification pourrait se faire en exigeant de chaque candidature d'être validée par trois membres du groupe linguistique concerné dans la Chambre sortante. L'allocation des sièges entre les listes et les candidats pourrait se faire en appliquant le système de scrutin proportionnel traditionnel (le système D'Hondt) sous contrainte du quota linguistique. Ceci implique qu'une liste pourrait avoir son candidat suivant élu pour autant qu'il ou elle appartienne à la communauté linguistique pour laquelle le quota n'aurait pas encore été atteint. Au cas où le quota a été atteint, le siège serait alloué au candidat de la même liste mais de la communauté linguistique opposé.

Imaginons que la liste soit unilingue, le siège serait de ce fait alloué à la liste suivante en droit de l'occuper sous condition qu'elle dispose de candidats de la même communauté linguistique. (Voir tableau 2)

L'utilisation de quotas peut sembler en contradiction avec l'esprit de base de la proposition. Mais ce n'est pas le cas. Le but est d'offrir des incitations électorales aux politiciens à faire campagne dans les deux communautés linguistiques. En absence d'un quota, il y aurait un risque – voir une certitude dans un avenir proche – que beaucoup d'électeurs seraient retissant face à l'appui d'un politicien d'une autre communauté linguistique, de peur de contribuer à une réduction de représentation de leur propre communauté linguistique au parlement. En l'absence de quotas, les élections fédérales dégèneraient rapidement dans une course entre les deux communautés linguistiques – ce qui est aujourd'hui largement le cas dans la circonscription BHV, ou un tel régime sévit déjà. C'est tout ce vers quoi la circonscription fédérale ne devrait pas évoluer. Dans la version du district fédéral proposée par le Groupe Pavia, l'obtention d'une voix d'une autre communauté linguistique n'altérerait pas la représentation numérique parlementaire liée la communauté linguistique auquel le candidat appartiendrait. Le simple fait ne réduirait pas mais augmenterait par contre substantiellement les incitations pour partis et candidats à courtiser l'électorat de l'autre côté de la frontière linguistique. Si les partis et leur électorat n'étaient plus gelés par l'angoisse de disproportionnalité, on y gagnerait bien plus promesses et d'actions acceptables envers autrui. Les quotas permettent de laisser intact les instances de division du pouvoir. Tous les membres du parlement continueraient à appartenir à un et un seul groupe linguistique. Ceci est nécessaire pour permettre la protection de la minorité francophone et les doubles majorités exigées pour certaines réformes institutionnelles. Une circonscription fédérale à échelle du pays est supposée renforcer la légitimité démocratique et la capacité à résoudre les problèmes au niveau du gouvernement fédéral, mais ce sans nuire aux principes de partage du pouvoir et leurs institutions liés. Son introduction ne vise ni à ignorer ni à effacer les différences entre les communautés linguistiques. La résurrection des partis politiques nationaux n'est pas non plus un objectif convoité.

C'est précisément parce qu'il n'y a pas de telles partis que nous avons besoins d'autres leviers afin de connecter les politiciens fédéraux à la population de la fédération entière. Les partis appartenant à la même famille idéologique pourraient décider de former une liste commune contenant 15 sièges fédéraux. Ceci leur donnerait un aspect plus rassurant, vu qu'ils pourraient dès lors proposer une liste complète, et les rassurerait de ne jamais perdre un siège au cas où un des quotas serait remplis. De plus, leurs dirigeants élargiraient leur potentiel électoral au-delà de la frontière linguistique, vu que chaque électeur pourrait cocher différentes cases sur une même liste. Mais les partis d'une même famille idéologique pourraient également présenter des listes séparées, décidant de mettre en commun leurs voix gagnés, comme le propose le Groupe Pavia. Dans tous les cas, des partis unilingues se présenteraient tant en Flandre s qu'en Wallonie. De plus, on ne pourra pas éviter que, la régionalisation se forgeant de plus en plus, des partis séparés Bruxellois voient le jour au sein de chaque famille politique. La proposition d'une circonscription électorale et de ce fait totalement consistante par rapport à ce type de développement. Son objectif est de pourvoir un contexte électoral facilitant le gouvernement d'une société divisée en absence de partis politiques à échelle nationale.

### **Tableau 2 : simulation de la distribution des sièges pour une circonscription électorale fédérale**

Imaginez trois listes participantes aux élections. Liste A est une liste proposant 6 candidats, tous francophones. Liste B est une liste proposant 9 candidats, tous néerlandophones. Liste C propose 15 candidats : 6 francophones et 9 néerlandophones.

La distribution proportionnelle des sièges entre les listes – utilisant les critères D'Hondt – attribuerait 6 sièges à la liste A (les numéros 1,3,5,8,10,13) ; 6 sièges à liste B (les numéros 2,4,6,9,12,14) et 3 sièges à la liste C (7,11 et 15). Sur chaque liste les candidats auraient été repris selon leur voix de préférence. Ceci définirait l'ordre dans lequel ils peuvent être élus.

Liste A		Liste B	Liste C	Quota	
				Néerlandophone	Francophone
<b>Siège 1</b>	Premier candidat				1
<b>Siège 2</b>		Premier candidat		1	
<b>Siège 3</b>	Second candidat				2
<b>Siège 4</b>		Second candidat		2	
<b>Siège 5</b>	Troisième candidat				3
<b>Siège 6</b>		Troisième candidat		3	
<b>Siège 7</b>			Premier candidat (assumé francophone)		4
<b>Siège 8</b>	Quatrième candidat				5
<b>Siège 9</b>		Quatrième candidat		4	
<b>Siège 10</b>	Cinquième candidat				6
<b>Siège 11</b>			Second candidat – doit être néerlandophone	5	
<b>Siège 12</b>		Cinquième candidat		6	
<b>Siège 13</b>	Quota complet – Siège ne peut pas être rempli				
<b>Siège 14</b>		Sixième candidat		7	
<b>Siège 15</b>			Troisième candidat – doit être néerlandophone	8	
<b>Siège 16</b>			Quatrième candidat – doit être néerlandophone	9	
<b>TOTAL</b>	5	6	4		

Le siège numéro 16 devrait également être alloué, vu que le siège numéro 13 ne pourrait pas être attribué par la liste A. La liste A perdrait de ce fait un siège, parce qu'elle est unilingue. Un siège supplémentaire irait vers la liste C.

## **Conclusion**

En conclusion, nous proposons deux remarques, une d'ordre stratégique et l'autre d'ordre philosophique.

Il est rarement facile de réaliser une réforme électorale, nu fus-que parce que ceux qui ont le pouvoir de changer les règles ont acquis le pouvoir au biais des règles existantes. La proposition de réforme décrite ci-dessus n'y fait pas exception. Son adoption demande quelques changements mineurs dans deux articles de la constitution Belge fédérale, et de ce fait les deux tiers de la majorité dans la chambre et le sénat. Serait-il possible de convaincre deux tiers des top-politiciens belges que ce changement est un changement dans leur intérêt ? Nous en doutons. Mais peut-être est-il possible de convaincre suffisamment de leaders d'opinions que ceci est un remède dont le système Belge a besoin d'urgence, afin de les mobiliser, eux, dans un mouvement d'ouverture de dirigeants politiques à la curiosité envers une proposition qui comporte quelque chose pouvant les intéresser, si ce n'est pour gagner du pouvoir, du moins dans l'exercice de celui-ci et la mise de pression morale sur autrui afin d'acquérir la super-majorité requise malgré l'opposition des parties sécessionnistes ? L'avenir nous le dira...

Du côté positif, notons que le Premier ministre qui reprit le flambeau d'Yves Leterme le 30 décembre 2008, Herman Van Rompuy, a exprimé publiquement son soutien à la proposition et que ses deux députés premiers ministres en charge de la réforme institutionnelle furent des adhérents à la proposition du Groupe Pavia dès le départ. Néanmoins, l'exercice d'émergence de la proposition du stade d'intéressement personnel des blocs linguistiques et de partis politiques restera un exercice très difficile. Ce qui est supposé être dans l'intérêt de tous ne peut ni être offert ni accepté comme compensation pour une concession quelconque comme une circonscription électorale BHV scindée ou l'expansion de la région Bruxelloise.

S'il y a de l'espoir, il vient d'une pression bien équilibrée de la « société civile ». Il est indispensable pour l'avenir de la proposition qu'elle soit associée à une panoplie bilingue d'académiciens plutôt qu'à un parti politique linguistiquement coloré. Et le support médiatique, de journalistes, de faiseurs d'opinions des deux côtés de la frontière linguistique n'en est pas moins important. Les élections de juin 2007 furent gagnées de façon décisive par le flamand Yves Leterme. Mais cette victoire se reposait sur l'expression de l'électorat une partie du territoire, célébrée par les drapeaux Flamands. Le processus de formation de gouvernement qui en suivit fut extrêmement laborieux. Le gouvernement que cette formation produisit n'a pas pu aboutir sur un consensus concernant les aspects clés discordants. Il fut miné par un manque de confiance mutuel et n'a pas survécu ce qui aurait dû rester un incident mineur. Si beaucoup sont identifiables dans le processus, il ne s'agit pas ici d'un problème d'individus, mais d'un défaut majeur du système dans lequel ils sont embarqués. Une amélioration de cette situation n'est pas inaccessible ...

Au final, tournons brièvement de la stratégie politique vers la philosophie politique et l'expression de beaucoup de critiques envers la proposition du Groupe Pavia au cours du débat enrichissant qu'elle évoqua. La plus percutante fut peut-être celle articulée par Bart De Wever, président de la Nouvelle Alliance Flamande (NVA), un parti nationaliste flamand qui avait formé un cartel avec le Parti démocratique chrétien flamand d'Yves Leterme jusqu'à l'annulation de celui-ci en septembre 2008. Selon lui, une proposition d'un district fédéral électoral est une forme de "créationnisme". L'État Belge n'a pas réussi à créer une nation Belge francophone au 19<sup>ème</sup> siècle. Il a jeté par-dessus bord l'idée de la création d'une Belgique bilingue au 20<sup>ème</sup> siècle. La circonscription fédérale est un instrument trop faible, et elle vient trop tard afin de créer une nation Belge. Tout ce qu'elle peut faire, si elle pourrait faire quelque chose, est boycotter un processus à travers lequel la nation Flamande et, si pour autant une telle chose existe, la nation Wallonne tendent à devenir des États à part entiers. Le processus de transformation incessant des institutions Belges ne trouvera la paix que lorsque nous vivrons la consolidation de deux États correspondants à ces deux nations.

La philosophie sous-jacente de la proposition Pavia est différente. Personne ne peut nier que le fonctionnement unilingue rend la vie plus facile pour une démocratie politique. Pour cette raison, l'évolution vers des entités plus homogènes au niveau linguistiques fut une décision sage. La survie de la Belgique n'étant pas un objectif en soi, si tous les problèmes en seraient désensibilisés de façon importante, pourquoi pas ? Mais c'est oublier de prendre en compte la gestion sensible de Bruxelles et son environnement immédiat, n'ayant comme issue, ni l'absorption de Bruxelles par l'une ou l'autre région, ni l'absorption des régions avoisinantes de Bruxelles (les plus riches de tant la Flandre que la Wallonie) par Bruxelles. Au lieu de passer son temps à rêver d'États-nations indépendants qui ne devraient pas exister et n'existeront jamais, nous ferions mieux de nous investir à créer et implémenter des institutions qui améliorent le fonctionnement de régimes qui ne deviendront jamais de nations Étatiques, incluant, afin d'avancer plus rapidement, comme les nationalistes Flamands le souhaitent, un cheminement envers une décentralisation poussée. La Belgique est un régime, l'union européenne en est une autre. Une ingénierie institutionnelle de ce type n'est pas une bagarre perdue par rapport aux impératifs démocratiques de l'homogénéité linguistique. C'est une partie essentielle sur la construction fragmentaire étape par étape, du type d'institutions que nécessitent ces pays et ces super-pays dont le monde d'aujourd'hui a de plus en plus besoin.

## RÉFÉRENCES

- Deschouwer, K. & P. Van Parijs. 2007. « Une circonscription fédérale pour tous les belges », *La Revue Nouvelle*, avril 2007.
- Deschouwer, K. 2005. "The unintended consequences of consociational federalism: the case of Belgium", in *Power sharing. New challenges for divided societies* (I. O'Flynn & D. Russell eds.), London/Ann Arbor: Pluto Press, 92-106.
- Deschouwer, K. 2006. "And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the 21<sup>st</sup> century", in *West European Politics*, 2006, 29 (5), 895-911.
- Geyl, Pieter. 1962. "The National State and the Writers of Netherlands History." In *Debates with Historians*. Glasgow: Collins/Fontana, p. 211
- Horowitz, D.L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley (Ca): University of California Press.
- Jans, M.T. 2001. "Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium (1960-1989)", *Res Publica* 43 (1), 37-58.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies. A comparative exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. 1981. *Conflict and coexistence in Belgium. The dynamics of a culturally divided society*, Berkeley: Institute of International Studies
- Murphy, A. B. 1998. *The regional dynamics of language differentiation in Belgium, a study in cultural-political geography*, Chicago: University of Chicago.
- Pavia Group. *Een federale kieskring voor het federaal Parlement? Une circonscription fédérale pour le Parlement fédéral?*, bilingual web site <http://www.paviagroup.be/>
- Swenden, W. & Jans, M.T. 2006, "Will it stay or will it go? Federalism and the sustainability of Belgium", *West European Politics* 29 (5), 877-894.
- Van Parijs, P. 2000a. "Power-Sharing versus Border-Crossing in Ethnically Divided Societies. Comment on Horowitz" (followed by a reply by D. Horowitz), in *Designing Democratic Institutions* (S. Macedo & I. Shapiro (eds.), New York: NYU Press, 296-320.)

Van Parijs, P. 2000b. "Must Europe Be Belgian? On Democratic Citizenship in Multilingual Polities", in *The Demands of Citizenship* (C. McKinnon and I. Hampsher-Monk (eds.)), London and New York: Continuum, 2000, 235-253.

# Commentaires

# Un système électoral fédéral : circonscription fédérale ou scrutin proportionnel à votes multiples?

Laurent de Briey (Université de Namur)

---

La création d'une circonscription électorale fédérale, à l'échelle du pays tout entier, vise à briser le cloisonnement des espaces publics francophones et néerlandophones en encourageant les candidats au sein de cette circonscription à s'adresser à l'électorat de l'autre communauté linguistique. Nul ne peut nier que le système actuel crée deux espaces publics quasi imperméables et stimule la radicalisation des leaders politiques aussi bien que celle des opinions publiques. Il faut s'attendre à ce que les disputes linguistiques et le manque de compréhension entre les deux communautés se poursuivent, tant que le système institutionnel ne cesse pas de promouvoir les forces centrifuges. C'est pourquoi l'on peut qualifier d'excellente l'initiative des défenseurs d'une circonscription électorale à l'échelle nationale, qui vise à raffermir les forces centripètes, en encourageant les principaux leaders politiques à rechercher une légitimation fédérale.

Toutefois, sans remettre en question le caractère salubre d'une modification du système électoral, il est nécessaire de prendre en considération l'efficacité réelle d'une circonscription électorale fédérale par rapport à son objectif. Faut-il, ne serait-il pas possible de concevoir un autre système électoral, peut-être plus apte à renforcer la cohésion fédérale?

## *Les limitations d'une circonscription électorale fédérale.*

La principale limitation d'une circonscription électorale à l'échelle nationale est qu'elle impose aux électeurs d'opter soit pour un candidat francophone soit pour un candidat néerlandophone. L'électeur n'est donc que peu incité à voter pour un candidat de l'autre communauté, puisque, pour l'un de ses votes, il doit renoncer à prendre part à l'élection de ses représentants les plus directs. Par exemple, pour qu'un électeur néerlandophone décide de voter pour un candidat francophone, il ne devrait pas seulement penser que le candidat comprend les attentes flamandes mieux que les autres candidats francophones. Plus radicalement, il devrait se sentir mieux représenté par un candidat de l'autre communauté que par quelqu'un de sa propre communauté. Ceci ne pourrait être le cas que pour un nombre très limité d'électeurs, comme le démontre le comportement électoral au sein de la circonscription de Bruxelles-Halle-Vilvorde (BHV). Cette circonscription, au cœur de la dispute communautaire actuelle, est en effet un arrondissement électoral où les communautés, francophone et néerlandophone, sont toutes deux représentées. Malgré cela, loin d'être un facteur d'apaisement, cet arrangement cristallise les identités linguistiques.

L'intérêt de voter pour un candidat de l'autre communauté serait encore moindre si les sièges étaient alloués à chaque communauté proportionnellement aux résultats obtenus. Dans ce cas, l'électeur d'une communauté qui voterait pour un candidat de l'autre communauté entraînerait une diminution de la représentation de sa propre communauté, ce qui n'aurait pas beaucoup de sens. De ce fait, le nombre de sièges alloués à chaque communauté linguistique devrait donc être fixé au préalable.

Cependant, dans un tel cas, la circonscription électorale fédérale consiste en deux élections différentes - l'une pour élire les représentants francophones et l'autre pour élire les représentants néerlandophones - mais l'électeur doit choisir l'élection à laquelle il souhaite prendre part. Étant donné que les

néerlandophones sont majoritaires, ceci pose une objection de principe pour la minorité francophone : les représentants francophones seraient élus par un électorat potentiel majoritairement néerlandophone.

Néanmoins, cette objection est principalement théorique. Pour les raisons déjà évoquées, seul un nombre limité d'électeurs voteront pour un candidat de l'autre communauté. Mais si ce nombre est trop faible, la circonscription fédérale ne peut pas atteindre son but : s'il semble improbable qu'ils puissent recueillir un nombre important de voix de l'autre communauté, les candidats continueront en effet à se positionner en se basant sur les attentes des membres de leur propre communauté et sur la ligne politique d'un parti unilingue.

Afin d'être réellement efficace, la circonscription électorale à l'échelle nationale exige de revenir aux partis fédéraux.<sup>1</sup> Si les partis se présentant aux élections fédérales étaient des partis fédéraux, et, par conséquent, étaient différents des partis se présentant aux élections régionales, la dynamique politique belge serait certainement très différente. Néanmoins, la question est de savoir si la création d'une circonscription électorale fédérale limitée à quelques sièges serait le meilleur moyen - ou même un moyen adéquat - d'encourager l'émergence de ce genre de partis. De toute façon, un retour en arrière vers de vrais partis fédéraux semble fortement irréaliste et en contradiction avec l'esprit du système consociatif belge, basé sur la reconnaissance explicite de communautés linguistiques. Tout bien considéré, la circonscription électorale fédérale me semble appartenir à une conception du fédéralisme différente de celle qui a cours actuellement dans notre pays. De plus, elle ne renforcerait que de façon très marginale la dynamique fédérale.

### ***Une alternative: le scrutin proportionnel à voix multiples.***

Une alternative à la circonscription électorale fédérale, plus en accord avec le fédéralisme consociatif belge, peut être suggérée. Elle serait basée sur la technique du scrutin proportionnel à votes multiples (dorénavant MPV pour *Multiple Proportional Vote*) et constitue, dans un certain sens, une forme de circonscription électorale à l'échelle nationale, limitée à un pourcentage des votes et non à une partie des sièges de la Chambre. Plutôt que de présenter une description technique de ce système électoral, nous spécifierons plutôt la façon dont il pourrait être appliqué en Belgique<sup>2</sup>.

Tout comme ce serait le cas avec une circonscription électorale à l'échelle nationale, chaque électeur recevrait deux bulletins de vote. Le premier serait utilisé pour voter dans la circonscription où il réside, comme c'est le cas aujourd'hui. Avec leur second vote, par contre, les électeurs devraient choisir parmi les partis politiques *de l'autre communauté linguistique*. Dans la version la plus simple du MPV, il s'agit d'un système par liste fermée. L'électeur voterait uniquement pour un parti, et non pour un candidat.

Les voix que les partis recueilleraient dans l'autre communauté linguistique seraient totalisées et ensuite divisées par un coefficient, disons 4. Ensuite, ils seraient répartis entre les différentes circonscriptions provinciales, proportionnellement à leur taille, et additionnés aux votes exprimés à l'intérieur même de ces circonscriptions, pour arriver aux scores électoraux finaux<sup>3</sup>.

Les principaux avantages du MPV sont les suivants:

Il ne crée pas de catégories spéciales de représentants fédéraux, dont nous ne saurions pas vraiment s'ils auraient plus ou moins de légitimité que les représentants élus par la méthode classique. Chaque représentant représente toujours sa propre communauté, mais est encouragé à défendre son point de vue tout en restant ouvert à l'autre communauté. De ce point de vue, le coefficient de réduction a un

---

<sup>1</sup> Caroline Gennez, la présidente du Parti Socialiste Flamand (SP.A), est consciente de ce fait. Voir Gennez (2008).

<sup>2</sup> Pour une présentation détaillée: voir de Briey (2000, 2006).

<sup>3</sup> Notons que si le même coefficient réducteur est utilisé au sein des deux communautés linguistiques, le poids des électeurs néerlandophones sur l'élection des représentants francophones serait bien plus grand que le poids des électeurs francophones sur les représentants néerlandophones. L'utilisation de coefficients différents peut également être justifiée en référant à la protection des minorités.

rôle essentiel: il doit être suffisamment significatif pour assurer que le poids des votes exprimés par l'autre communauté reste inférieur au poids des votes recueillis par un candidat au sein de sa propre communauté, mais il ne peut pas être trop important pour ne pas marginaliser l'influence des votes externes.

Les électeurs n'ont pas à choisir entre un candidat francophone et un candidat néerlandophone. Voter pour un candidat de l'autre communauté ne risque donc pas d'affaiblir la représentation de leur propre communauté. De même, les électeurs n'ont pas besoin de se sentir mieux représentés par un candidat d'une autre communauté que par un candidat de leur propre communauté pour voter pour l'un d'eux. Ils peuvent au contraire choisir entre les candidats de l'autre communauté tout en prenant pleinement part aux élections de leurs propres représentants.

Les partis politiques ne pourraient pas considérer comme insignifiant le nombre d'électeurs de l'autre communauté qui seraient susceptibles de voter pour l'un d'eux. Ils devraient s'adresser à eux et, de cette manière, mettre un terme au cloisonnement des espaces publics.

Le MPV me paraît par conséquent bien plus apte qu'une circonscription électorale à l'échelle nationale, à renforcer les forces centripètes et à améliorer les relations entre les communautés. De plus, il semble mieux s'accorder avec le système fédéral belge, tant que les élus politiques restent les représentants d'une communauté linguistique.

### ***Conclusion***

Alors que le système électoral actuel multiplie les tendances centrifuges, l'ambition du Groupe Pavia est de renforcer les forces centripètes existantes au sein des deux communautés linguistiques en encourageant les principaux représentants politiques à rechercher une légitimité fédérale plutôt que de concourir pour apparaître comme le défenseur le plus radical d'une seule communauté.

Néanmoins, il y a une ambiguïté inévitable dans cette proposition. Soit les candidats élus au sein de la circonscription électorale à l'échelle nationale sont perçus comme des représentants fédéraux pleins et entiers et sont donc tenus d'être "linguistiquement asexués". Dans ce cas il n'est pas nécessaire de définir au préalable des quotas de représentants néerlandophones et francophones puisque les candidats élus par cette méthode seraient des représentants atypiques, en marge des partis politiques, et non les leaders de ces partis. Or, nous sommes conscients que, même s'ils ont été élus dans une circonscription fédérale, ils viennent tous d'une communauté clairement identifiable. Mais, dans ce second cas, ce qui compte ce n'est pas de nommer des candidats élus qui n'auraient aucune attache dans leur propre communauté, mais d'encourager des candidats élus, qui resteraient membres d'une communauté donnée, à exprimer les préoccupations et les aspirations de leur communauté en les confrontant aux attentes de l'autre communauté. Loin de nier l'appartenance communautaire, il est important de permettre que le dialogue entre les représentants des deux communautés et la défense de l'intérêt général remplacent la confrontation et la recherche d'un compromis plus ou moins équilibré. Cela exige, cependant, que les représentants de chaque communauté soient élus principalement par les membres de leur propre communauté.

C'est pourquoi il nous semble que le but poursuivi par la création d'une circonscription électorale à l'échelle nationale peut être mieux atteint par la technique du scrutin proportionnel à votes multiples (MPV). Plutôt que de choisir une partie des représentants sur la base de résultats électoraux entièrement basés sur une circonscription électorale fédérale, ce mode de scrutin permet que l'entièreté des représentants soient élus sur la base de résultats partiellement déterminés par les voix de l'ensemble des citoyens<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Bien que lors du débat politique, plus d'attention ait été accordée à la circonscription électorale fédérale plutôt qu'au scrutin multiple proportionnel, Sven Gatz, membre néerlandophone du parlement de Bruxelles, introduisit une proposition de loi en février 2009, visant à utiliser la technique du scrutin proportionnel à votes multiples pour l'élection des membres du parlement de la région Bruxelles-capitale.

## RÉFÉRENCES

de Briey, Laurent. 2000. «Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale » dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 45, 2000, pp. 101-126

de Briey, Laurent. 2006. “Centripetalism in Consociational Democracy: The Multiple Proportional Vote”, Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Octobre 2006, [http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/DOCH\\_163\\_\\_Debriey\\_.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/DOCH_163__Debriey_.pdf).

Gennez, Caroline. 2008, “Il faut créer des partis fédéraux!”, interview dans *Le Vif*, 23 Mai 2008.

# Une circonscription fédérale pour la Belgique: bonne idée, méthode inadéquate.\*

Donald Horowitz (Duke University)

---

La survie de l'état Belge est importante, et pas seulement pour la Belgique. Si, au centre géographique et administratif de l'Europe, des communautés qui ont vécu côte à côte pacifiquement pendant près de deux siècles, décident de se séparer, quelle en serait la signification quant aux perspectives pour des démocraties plus fragiles, et établies plus récemment? La séparation et la sécession sont généralement de mauvaises réponses à un conflit ethnique grave, et ces réponses engendrent habituellement une série de conséquences négatives (Horowitz 2003). Pour cette raison parmi d'autres, la proposition du Groupe Pavia mérite d'être saluée. Elle vise à briser le blocage de la politique belge et à inciter les politiciens à parler au nom du pays entier, plutôt que simplement au nom des membres de leur propre communauté. De plus, elle utilise dans ce but une méthode destinée à influencer les politiciens à changer la composition des votes sur lesquels ils comptent pour leur élection. Ceci est un très bon premier pas.

Le Groupe Pavia n'est pas le seul à tenter de fournir aux politiciens le type de raisons que les politiciens comprennent pour les inciter à modifier leur comportement dans une direction plus conciliante. Le Nigeria et l'Indonésie ont adopté des mesures exigeant une répartition territoriale, en plus d'une simple pluralité, ou de la majorité des voix, afin d'élire des présidents qui deviendront, afin d'obtenir une répartition adéquate des votes sur l'ensemble du territoire, des personnalités pan-ethniques. Une série de propositions, visant à utiliser les caractéristiques majoritaires du vote supplémentaire ou du vote alternatif pour éviter l'élection de candidats n'ayant qu'une implantation régionale ont été avancées et parfois adoptées dans des élections locales et nationales dans le monde entier, depuis les élections des maires en Angleterre jusqu'aux scrutins parlementaires en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux élections présidentielles au Sri Lanka. Certains politologues ont observé que les scrutins à deux tours peuvent produire un nombre important de votes traversant les délimitations des groupes en Suisse (Stojanović 2006), alors que d'autres ont proposé le regroupement de circonscriptions électorales afin de créer l'hétérogénéité qui pourrait amener à des campagnes inter-ethniques en Afrique (Bogaards 2003). C'est pour cette raison que l'ingénierie électorale visant à rendre les politiciens partiellement dépendants des voix de communautés différentes de la leur est un point primordial à l'agenda des décideurs politiques et des chercheurs dans des sociétés divisées.

La proposition du Groupe Pavia peut être comprise comme une manière de regrouper des circonscriptions dans le but d'assurer leur hétérogénéité. Le projet consiste à créer 15 sièges, soit 10% du total des sièges de la Chambre des représentants fédérale, dans une nouvelle circonscription territoriale couvrant l'ensemble du pays. Chaque électeur aura deux voix. Outre un choix parmi l'une des listes de parti présentées pour sa circonscription électorale régionale, les électeurs voteront également pour une liste de candidats se présentant dans la circonscription fédérale couvrant l'ensemble du pays. Les 15 sièges seront alloués proportionnellement aux parts respectives des Flamands et des wallons dans la population globale: soit 9 aux néerlandophones et 6 aux francophones. Les partis politiques pourront opter pour la présentation de listes homogènes de 6 ou 9 candidats, ou pour une liste mixte comprenant jusqu'à 15 candidats.

---

\* Je suis reconnaissant à Ong Kian Ming pour son assistance scientifique et les discussions que j'ai eues avec lui.

En raison du fait que les nombres des représentants Flamands et Wallons sont prédéterminés dans la circonscription fédérale, il n'y a pas de risque, par exemple, qu'un électeur flamand émettant un vote qui contribuerait à élire un candidat wallon, puisse modifier la proportion de Flamands et de Wallons qui sont élus. L'objectif essentiel du projet est de libérer tant les candidats que les électeurs de l'inhibition les empêchant de courtiser ou émettre des votes en dehors de leur communauté. Comme l'écrivent les auteurs (Deschouwer et Van Parijs 2009), "*obtenir une voix de l'autre groupe linguistique ne modifiera pas la représentation numérique parlementaire du groupe linguistique auquel un candidat appartient.*" Ils continuent en stipulant que les 15 sièges fédéraux pré-alloués sur base ethnique «*renforceront considérablement les incitations pour les partis et les candidats à courtiser les électeurs au-delà de la frontière linguistique*» (*ibid.*).

Ceci pourrait-il être effectivement le cas? Après tout, supprimer les inhibitions est une chose, et créer des incitants en est une autre. Dans ce cas, les inhibitions supprimées ne concernent que l'appréhension que les électeurs qui par leur vote traversent la frontière ethnique pourraient affecter négativement (du point de vue de leur propre groupe) la composition ethnique du parlement fédéral. Si cette appréhension était levée, qu'est-ce qui, dans le projet, amènerait les partis à s'adresser aux électeurs au-delà des limites ethniques, et qu'est-ce qui amènerait les électeurs à répondre favorablement à ces appels s'ils étaient lancés?

Il est impossible de répondre à cette question à l'avance, mais certaines déductions sont possibles sur base de la structure de la politique électorale belge. Selon le projet, 90% des sièges dans la chambre fédérale continueront à être attribués sur base d'élections dans des circonscriptions purement intra-régionales. Les partis n'ont pas non plus une organisation qui chevauche les limites régionales comme jadis; ils sont entièrement fondés sur une base ethnique. La compétition intra-ethnique entre partis dans chaque région est forte. Le calendrier des élections signifie que les partis sont en «état de campagne électorale quasi-permanent» (*ibid.*: 10), ce qui rendra naturellement les partis basés sur l'ethnicité réticents à prendre des risques. Dans ce contexte, sur quoi pourrait se fonder une modération inter-ethnique? Peut-on attendre des partis appartenant au même courant idéologique, comme les démocrates-chrétiens, les socialistes ou les verts, qu'ils proposent des listes communes pour la circonscription fédérale? Pour la circonscription fédérale, les partis individuels proposeront-ils des listes inter-ethniques de quinze candidats, ou bien des listes homogènes de six ou neuf candidats?

Le premier motif de scepticisme face au projet est le fait que la circonscription fédérale nationale n'est pas dissociée de la politique électorale dans le reste du système belge, qui est dominé par des dynamiques ethniques régionales. L'innovation proposée ne concerne que 10% du nombre total des sièges de la chambre fédérale, ce qui n'est certainement pas suffisant pour modifier la dynamique globale des politiques ethniques. Un parti flamand pourrait proposer une liste nationale de 9 candidats et gagner des sièges grâce aux voix flamandes, tout comme un parti wallon pourrait proposer une liste de 6 candidats et gagner des sièges grâce aux voix wallonnes. Bien sûr, chaque parti pourrait être tenté de gagner plus de sièges en élargissant la liste en y ajoutant respectivement six candidats wallons ou neuf candidats flamands. Mais réfléchissez un instant à la position de tels candidats lorsqu'ils figureraient sur la liste d'un parti identifié comme appartenant au groupe opposé. Ils pourraient très bien être considérés comme candidats de pure forme, et, en tant que tels, n'attireraient vraisemblablement pas beaucoup de voix de leur propre groupe.

Il serait plus probable que les partis flamands et wallons d'une même famille idéologique coopèrent en produisant une seule liste de 15 candidats, composée de candidats des deux groupes, placés suffisamment haut sur les listes pour pouvoir donner aux deux partenaires une chance réelle de faire élire un ensemble mixte de candidats. Le total des votes obtenu par une telle liste serait le produit de voix flamandes et wallonnes. Cependant, il resterait évident que les électeurs flamands et wallons auraient accordé leurs votes à cette liste parce qu'elle a été constituée respectivement par le parti ethnique de chaque groupe, et les candidats victorieux de chaque groupe comprendraient qu'ils doivent leur élection aux votes émis par des électeurs loyaux à l'un des partis, plutôt qu'aux deux. Et si certains partis ne coopéraient pas ainsi en présentant des listes mixtes, ils pourraient bénéficier d'un avantage comparatif sur ceux qui le feraient.

Tout aussi important sera l'attrait résiduel des sièges régionaux par rapport aux sièges fédéraux. De la manière dont les choses se présentent actuellement, il n'existe pas d'incitant pour un parti présentant des candidats en Flandre, de s'intéresser aux intérêts des Wallons ou de la Wallonie, et vice versa. Même dans la région mixte de Bruxelles, les partis se comportent tous comme des partis ethniques. Comment pourrait-on attendre de tels partis, confrontés à des motivations principalement ethniques qui déterminent 90% de leur sort électoral, qu'ils se conduisent de manière conciliante lorsqu'il s'agit des 10% des sièges pour lesquels ils auraient une chance de recueillir des voix de groupes non affiliés à leurs partis? Ils pourraient difficilement prendre un ensemble d'engagements dans le cadre des élections régionales, et d'autres engagements dans le cadre d'élections fédérales organisées simultanément.

Du point de vue de l'électeur également, la possibilité de voter, au niveau régional, pour un parti affilié à sa communauté, mais de voter une seconde fois pour un parti non-affilié mais offrant la possibilité d'élire quelques candidats de sa communauté semble un peu surprenante. Les deux votes se porteront très probablement sur le même parti.<sup>1</sup>

La nature du système électoral constitue l'arrière-fond de tout ce débat. Non seulement les électeurs votent essentiellement dans des circonscriptions homogènes, mais ils votent également pour un système de listes dans un scrutin proportionnel. Le scrutin proportionnel présente certainement des avantages, et ce même dans un contexte politique ethnique. Par exemple, lorsqu'il existe des communautés ethniques avec des divisions infra-ethniques dominantes, qu'elles soient idéologiques ou ascriptives, la représentation proportionnelle peut permettre la prolifération de partis au sein des communautés et empêcher ainsi une bifurcation ethnique. D'une certaine façon, ceci est une description de sa fonction historique en Belgique, où les clivages socio-économiques et religieux, ainsi que l'ethnicité, sont exprimés dans le système de partis. Il existe toutefois une fonction que la représentation proportionnelle par listes ne remplit pas, en l'occurrence l'incitation à construire des passerelles entre les divisions ethniques. La représentation proportionnelle par listes est connue pour être un système centrifuge (Cox 1990), et elle est plus appropriée pour permettre une représentation ethnique descriptive que pour favoriser l'accommodement interethnique. Ce que fait la proposition du Groupe Pavia, en instituant une circonscription électorale fédérale revient simplement à ajouter 15 sièges élus par une circonscription hétérogène, mais il est difficile de voir comment ceci modifierait les incitations au vote ethnique, tant de la part des candidats que de la part des électeurs.

Le problème est même amplifié de par le caractère de «listes ouvertes» du système de représentation proportionnelle utilisé. Celui-ci pourrait permettre aux électeurs de modifier l'ordre des candidats vers le haut ou le bas selon leurs affinités ethniques, frustrant ainsi les intentions des partis qui présenteraient des listes mixtes. Il existe à tout le moins quelque preuve empirique d'un tel comportement des électeurs dans d'autres sociétés divisées.<sup>2</sup>

Afin d'atteindre ces objectifs, il semblerait que le système électoral de la liste fédérale devrait être différent. Si, par exemple, les listes ne pouvaient être élues qu'à la condition d'atteindre un certain plancher de répartition territoriale démontrant leur attrait interrégional, ce critère d'éligibilité induirait certainement une modération intercommunautaire de la part des candidats dans ce genre de compétition, et serait certainement reflétée par l'électorat. Mais même dans ce cas, l'effet total sur le système politique serait atténué par les tendances émanant de 90% des sièges pour lesquels les candidats sont élus en tant que représentants d'intérêts ethniques. Et ce serait une tâche très délicate pour un parti, quel qu'il soit, d'opérer simultanément dans deux arènes électorales – l'une régionale, l'autre fédérale – avec de telles incitations électorales.

Sans aucun doute, le Groupe Pavia formule une bonne idée – mettre en place des incitations pré-électorales favorisant une coopération intercommunautaire. Ce qu'il devrait faire maintenant est de poursuivre cette idée jusqu'à sa conclusion logique et redessiner le système électoral belge de telle sorte qu'il produise des résultats plus propices à la conciliation.

---

<sup>1</sup> Comme ils ont tendance à l'être en Allemagne, qui a un système à double vote. (Schoen 1999: 474).

<sup>2</sup> Comme le Sri Lanka (voir de Silva 1989: 7) et la Bosnie, du moins se référant à l'évidence anecdotique.

## RÉFÉRENCES

- Bogaards, Matthijs. 2003. "Electoral Choices for Divided Societies: Multiethnic Parties and Constituency Pooling in Africa", *Commonwealth and Comparative Politics* 41 (November):59-80
- Cox, Gary. 1990. "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems", *American Journal of Political Science* 34:903-35
- Deschouwer, Kris, & Van Parijs, Philippe. 2009. "Ingénierie électorale pour une société bloquée", dans cet volume.
- DeSilva, C.R. 1989. "Preference Voting: Some Remarks on the Sri Lankan Experience." Paper presented at the 18th Annual Conference on South Asia, Madison, Wisconsin
- Horowitz, Donald L. 2003. "The Cracked Foundations of the Right to Secede", *Journal of Democracy* 14, 5-17
- Schoen, Harald. 1999. "Split Ticket Voting in German Federal Elections, 1953-90: An Example of Sophisticated Balloting", *Electoral Studies* 18, 473-96
- Stojanovic, Nenad. 2006. "Do Multicultural Democracies Really Require PR? Counterevidence from Switzerland", *Swiss Political Science Review* 12, 131-57

# Chassez le naturel...

Bart Maddens (KU Leuven)

---

«Si le système fédéral ne fonctionne pas, il faut lui confier moins de tâches à accomplir». Ainsi que Deschouwer et Van Parijs argumentent avec justesse, ceci a été la logique à la base des réformes successives de l'État en Belgique. En raison de l'éclatement du système des partis nationaux, et des réformes institutionnelles, la Belgique a graduellement évolué vers un système confédéral. Le gouvernement confédéral fonctionne comme une conférence permanente quasi-internationale (pour citer le ministre des affaires étrangères Karel de Gucht), où les deux communautés linguistiques tentent d'arriver à un accord sur une politique «fédérale».

Ce développement résulte principalement des changements sociétaux structurels en Belgique, plutôt que d'un volontarisme des élites. Au cours des années soixante et septante, les élites ont essayé de conserver les partis nationaux le plus longtemps possible. Mais cela s'est révélé intenable en raison de la divergence culturelle croissante en Belgique et de la rupture des flux de communication entre les communautés, produisant deux opinions publiques différentes. En d'autres mots, la base sociale des partis nationaux et d'un gouvernement national a progressivement disparu. On fit franchir une nouvelle étape à cette logique confédérale en décembre 2007, lorsque, pour la première fois, un gouvernement «fédéral» asymétrique fut formé. Les dynamiques politiques distinctes dans la compétition entre partis et dans la formation de coalitions ont abouti à un gouvernement minoritaire en Flandre et un gouvernement d'unité quasi nationale en Belgique francophone.

Selon moi, la prochaine étape, évidente, serait de supprimer l'élection «fédérale» de la Chambre et du Sénat. Ceci impliquerait que seuls les parlements régionaux seraient élus directement et que ce serait aux niveaux communautaires que seraient formés des gouvernements qui, à leur tour, constitueraient un gouvernement confédéral aux compétences limitées. Le problème du cycle électoral «surchargé» (dû aux élections régionales séparées) se résoudrait ainsi simplement. Cette dynamique confédérale pourrait éventuellement aboutir à ce que la Flandre et la Wallonie deviennent des membres distincts de l'Union Européenne.

Avec leur proposition, les auteurs veulent apparemment inverser cette évolution vers le confédéralisme. La raison pour laquelle ils souhaitent cette inversion est cependant moins claire, particulièrement en raison du fait qu'ils semblent opposés au nationalisme et qu'ils pourraient donc difficilement être suspectés d'un attachement nostalgique à la Belgique, à ses symboles et à ses institutions. En effet, Deschouwer and Van Parijs dénoncent les rêves nationalistes concernant des états-nations homogènes qui «n'existeront jamais et ne devraient jamais exister». Mais ceci n'est pas vraiment la question. Ce qui est en cause, c'est de savoir si cela a un sens de préserver l'entité Belge en tant qu'état membre distinct de l'Union Européenne et d'une future fédération Européenne. Il est fréquemment argumenté (par le Roi des Belges entre autres) que les institutions Belges sont un modèle pour l'UE et qu'en conséquence, l'Europe devrait évoluer vers une Belgique à plus grande échelle. Mais si nous analysons sérieusement ce raisonnement, ceci impliquerait que dans une Europe ainsi complètement «belgicisée», la Belgique disparaîtrait en tant que membre distinct.

Et, bien sûr, un tel scénario demanderait de toute évidence une solution d'une grande complexité pour Bruxelles. Cette solution impliquerait probablement un statut binational (ou plus précisément «bi-étatique») et une autonomie substantielle sous la supervision d'un organe confédéral. Il a été possible de trouver une solution complexe pour Bruxelles au sein d'une structure belge «fédérale». Pourquoi serait-ce impossible au sein d'une structure confédérale à part entière?

Mais même à partir d'une perspective plus «pro-belge», la proposition de Deschouwer et Van Parijs soulève quelques problèmes majeurs. Il est clair que l'introduction des quotas est en flagrante

contradiction avec la logique d'intégration de la proposition, comme les auteurs eux-mêmes semblent l'admettre. La proposition vise à créer une classe de politiciens belges responsables, accordant la priorité aux intérêts généraux belges par rapport à ceux de leur propre groupe. Mais à peine cette maudite division ethnique entre flamands et francophones est-elle chassée par la porte de devant, qu'elle se glisse par la porte de derrière, sous la forme d'un système de quotas. Le "nouveau Belge" est à peine inventé, qu'il est immédiatement ré-étiqueté en tant que «Flamand» ou «Francophone». *Chassez le naturel, il revient au galop.*

Les arguments en faveur d'un système de quotas ne sont pas convaincants. Ils semblent fondés sur la supposition implicite que les électeurs francophones voudront être représentés par des politiciens "authentiquement" francophones plutôt que par des politiciens flamands qui – dans le but d'obtenir des voix francophones – adopteront un programme modéré prenant en compte les intérêts francophones. En d'autres mots, les auteurs supposent que (dans un système sans quotas) les francophones feraient tellement peu confiance aux politiciens flamands qu'ils refuseraient de voter pour eux, aussi belges et modérés soient-ils. Accessoirement, il s'agit là d'un argument qui illustre l'ampleur qu'a pris le clivage entre flamands et francophones. Ceci rappelle les arguments qu'Arend Lijphart (1991) utilise contre la proposition de Donald Horowitz d'utiliser un système de vote alternatif comme instrument institutionnel d'intégration. A partir de la perspective consociative de Lijphart, il est vital qu'un groupe soit représenté par des membres de son propre groupe, plutôt que par des membres modérés d'un autre groupe.

Conformément à cette même logique consociative, les membres du parlement belge sont répartis en deux groupes linguistiques et des lois spéciales exigent une majorité au sein des deux groupes. Des membres du groupe néerlandophone représentent les intérêts flamands, et les membres du groupe francophone représentent les intérêts francophones. Il est clair que la circonscription fédérale ne cadre aucunement avec cette disposition consociative. Les deux groupes linguistiques et la circonscription fédérale sont des pièces de deux puzzles différents. Il est impossible de les assembler sans recourir à des mécanismes malcommodes, tels que la création d'une troisième catégorie de membres du parlement linguistiquement «asexués» ou l'introduction de quotas défendus par les auteurs. En résumé, la proposition d'une circonscription fédérale assortie de quotas confond la logique du modèle consociatif et les modèles intégratifs d'un compromis institutionnel. Cette proposition est tout simplement à des années-lumière de ce à quoi un «ensemble institutionnel cohérent» devrait ressembler.<sup>1</sup>

Il en résulte un système très complexe (particulièrement en raison de la règle des quotas). Si j'étais favorable au maintien de l'entité belge, je plaiderais pour un outil électoral bien plus simple afin de créer des incitations à la modération, à savoir l'élection directe du chef de l'État dans une circonscription nationale. La présidence serait la plus haute fonction dans l'État, et serait donc une position convoitée par les politiciens (même si les pouvoirs présidentiels ne seraient que cérémoniaux). Il ne serait probablement même pas nécessaire de recourir à des formules de répartition de voix ou de rotation pour aboutir au résultat désiré. On pourrait supposer que, tant sous un système de scrutin majoritaire (avec majorité simple ou absolue) un politicien flamand aurait plus de chances de gagner les élections qu'un politicien francophone. Mais un Flamand capable d'attirer les électeurs francophones grâce à une approche modérée, pan-belge, aurait un énorme avantage dans la compétition par rapport aux candidats plus radicaux s'adressant uniquement à l'électorat flamand. En d'autres mots, les votes francophones seraient décisifs dans ce qui serait de fait une compétition intra-flamande. Ceci créerait une forte incitation, pour les politiciens ambitionnant la plus haute fonction, à adopter un comportement modéré afin d'être populaire et de rester "présidentiable" dans les deux communautés.

Bien sûr, je reconnais volontiers qu'une telle proposition n'est pas très réaliste. Mais il reste à démontrer que la proposition de Deschouwer et Van Parijs fasse mieux dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Sur l'importance d'un ensemble institutionnel cohérent, voir Horowitz (2000).

## RÉFÉRENCES

Horowitz, Donald. Constitutional Design: an Oxymoron?, dans: Ian Shapiro and Stephen Macedo (eds.), *Designing Democratic Institutions*. New York, New York University Press, 2000, pp.253-284.

Lijphart, Arend. The Alternative Vote: a Realistic Alternative for South Africa?, dans: *Politikon*, 18 (1991), nr.2, pp.91-101.

# La Belgique et ses ingénieux ingénieurs électoraux

Brendan O’Leary (University of Pennsylvania)

---

## *L’importance d’être belge*

La Belgique a de l’importance, non seulement pour ses Flamands, ses Wallons et ses Bruxellois. Dans ses ports et dans ses villes, le touriste est obligé de décider si ses cités médiévales, ses bières, son chocolat, ses frites ou ses arts visuels sont les meilleurs d’Europe — ou de la planète. Bruxelles est importante non pas simplement parce qu’elle est la capitale de l’Union Européenne, quelque soient les prétentions de Strasbourg. Pour le politologue comparatif et le constitutionnaliste, ce qui importe vraiment est que l’histoire de la Belgique et sa survie continue, par la grâce d’évolutions institutionnelles presque raffinées, démontrent qu’il est possible de combiner modernité, paix, prospérité et coexistence culturelle en l’absence d’un état mono-national ou unilingue.

La Belgique est considérée, à juste titre, comme un état moderne, mais elle existe depuis 1830, ce qui en fait une des organisations politiques les plus anciennes au monde. Elle a également l’un des gouvernements parlementaires les plus continus – sa longévité institutionnelle n’ayant été trouée que par les invasions et conquêtes allemandes des deux guerres mondiales. Pour l’observateur extérieur, la Belgique semble avoir maîtrisé il y a bien longtemps l’art du changement, le plus souvent pacifique. Elle s’est séparée des Pays-Bas sans violence. Le suffrage universel masculin fut introduit après une grève générale en grande partie courtoise. Après la deuxième guerre mondiale, le pays a réussi à remplacer son monarque de manière pacifique – à la suite d’une consultation populaire. À la fin du vingtième siècle, elle devint une fédération sans tumulte. Elle a également été témoin d’un moment constitutionnel remarquable et même unique d’un monarque abdiquant pendant un jour afin de permettre au parlement d’adopter une législation sur l’avortement.

Bien entendu, il y a eu également des côtés plus sombres dans l’histoire de Belgique. A l’extérieur, on se remémore largement, en Europe, une collaboration partielle avec les Nazis. Sans implication de ses institutions parlementaires, la monarchie belge a créé et gouverné au Congo l’un des régimes coloniaux racistes les plus exploités (Hochschild 2000). Leur comportement colonial et postcolonial au Rwanda et au Burundi placent les Belges au haut de la liste des impérialistes Européens ayant des agissements honteux en Afrique (Lemarchand 2008). Mais, tout comme les institutions de la démocratie athénienne peuvent être évaluées, et considérées comme ayant des mérites, en dehors de l’esclavage qui les a entachées – comme notoirement soutenu par A.H.M. Jones (1969) —, de même il est possible d’être admiratif des développements institutionnels intérieurs belges et de les évaluer indépendamment de son passé impérialiste. A l’intérieur, la Belgique a eu sa part dans l’apparente augmentation de la corruption visible au sein des classes politiques élues des démocraties occidentales, et elle a eu ses propres scandales politiques et religieux, mais il serait difficile de la tenir pour plus débraillée que ses pairs de l’Union Européenne.

Pourtant, dans la plupart des analyses les plus récentes, domestiques mais surtout étrangères, la Belgique est décrite comme étant à la veille de l’effondrement. Pour les Américains du Nord, elle est présentée comme le Canada de l’Europe nord-occidentale, sauf que c’est sa communauté non-francophone qui est considérée comme la cause la plus probable d’une sécession. La

possibilité d'un effondrement de la Belgique ajouterait évidemment du poids aux affirmations de ceux qui défendent l'idée que les fédérations pluralistes et les consociations sont nécessairement vouées à l'échec.<sup>8</sup> A l'inverse, la survie de la Belgique et sa prospérité future, en dépit de ses crises de régime à répétition, apporteraient un soutien à ceux qui affirment que, même dans des lieux où existent des antagonismes nationalistes fortement dualistes, il est possible d'éviter la rupture, la sécession ou la partition, et de mettre en place des fédérations fonctionnelles où le pouvoir est partagé. C'est là que la Belgique a une signification plus large, et qu'elle est bien plus importante qu'un problème technique en politique comparative.

Pour ces raisons, parmi d'autres, la publication de l'élégant essai central de cet ouvrage — "Ingénierie Électorale pour une fédération bloquée", par Kris Deschouwer et Philippe Van Parijs — devrait être chaleureusement accueilli. Ces deux professeurs, respectivement rattachés à une université néerlandophone et à une université francophone ont formulé, dans la langue pour eux neutre qu'est l'anglais, des propositions novatrices. Celles-ci peuvent servir à prouver à certains que qu'il est parfois possible de combiner de manière féconde des approches politiques de la configuration constitutionnelle parfois considérées comme strictement incompatibles. Ce sont celles d'une consociation et d'une fédération pluraliste.

### ***Des réformateurs consociatifs, et non des abolitionnistes.***

Nos deux auteurs, malgré leur insatisfaction face aux conséquences des pratiques consociatives du passé en Belgique, ne proposent de mettre en cause aucune des dispositions consociatives du royaume fédéral actuel, à savoir:

1. *le partage inter-communautaire du pouvoir exécutif* au sein du gouvernement fédéral entre mandataires politiques des deux communautés principales (qui prend actuellement la forme d'une parité de représentation de ses communautés linguistiques principales au sein du gouvernement et de l'unanimité comme règle de décision conventionnelle) ;
2. *la représentation proportionnelle* des deux communautés principales dans les institutions politiques fédérales essentielles;
3. *l'autonomie* de groupe (grâce aux trois gouvernements territoriaux et aux trois gouvernements communautaires) en ce qui concerne des matières importantes; et
4. *le droit de veto concernant* les révisions de la constitution (p.ex. la procédure de la sonnette d'alarme, et la combinaison de majorités concurrentes avec des exigences de majorité qualifiée pour l'adoption d'amendements).

Bien que Deschouwer et Van Parijs reconnaissent que leur propre proposition exige des amendements constitutionnels, ce qui rendra son adoption problématique, elle est avancée, très sagement, comme une correction du système existant: améliorer le fonctionnement de la répartition des pouvoirs, et non le remplacer. Ils proposent de réformer les arrangements consociatifs de la Belgique grâce à la création d'une circonscription électorale fédérale, afin d'accroître et non de remplacer la série de circonscriptions électorales essentiellement unilingues (et donc largement uni-nationales ou uni-communautaires) actuellement utilisées pour former la Chambre des Représentants. Ils espèrent que l'instauration de cette circonscription fédérale accroîtra la probabilité que soient élus des mandataires politiques émanant de chacune des deux communautés linguistiques qui amélioreront le fonctionnement du partage des pouvoirs exécutifs au sein du gouvernement fédéral.

S'ils veulent modifier - grâce à l'addition d'une circonscription fédérale - les circonscriptions par lesquelles les mandataires politiques sont élus, ils veulent absolument préserver l'usage consociatif de la représentation proportionnelle. Leur proposition repose sur l'utilisation du système d'allocation D'Hondt, attribuant les sièges selon une représentation proportionnelle par

---

<sup>8</sup> Pour un aperçu de ces arguments et une mise en lumière de certaines de leurs faiblesses, voir McGarry & O'Leary (2009).

liste, en usage ailleurs en Belgique, et du reste inventée par un Belge.<sup>9</sup> Et, pour autant que je les aie compris correctement, ils utiliseraient des listes ouvertes plutôt que des listes fermées dans ce district fédéral, mais accompagnées d'une exigence spécifique en termes de quotas. Sur ce dernier point, ils sont des consociatifs institutionnels. Un consociatif libéral tiendrait à laisser les électeurs choisir librement leurs représentants, alors qu'un consociatif institutionnel favoriserait certains éléments par détermination préalable plutôt que par auto-détermination. (Lijphart 1995; O'Leary 2005; McGarry et O'Leary 2007; McGarry, O'Leary et Siméon, 2008).

Deschouwer et Van Parijs souhaitent utiliser des quotas de groupes linguistiques dans la circonscription fédérale, car ils craignent que l'absence de tels quotas ne mène à une compétition directe entre les partis linguistiques, dans le but d'obtenir un maximum de voix, et profiterait donc à ceux qui chercheraient la confrontation. Ils sont néanmoins libéraux car – du moins comme je les ai lus – ils sont disposés à voir les quotas concernés changer périodiquement en fonction des résultats électoraux récents. La circonscription électorale fédérale qu'ils proposent serait aujourd'hui basée sur un ratio néerlandophones/francophones de 3:2, qui est le même que celui qui résulte des élections les plus récentes (et qui est similaire aux estimations des ratios démographiques en Belgique - aucun recensement linguistique ne pouvant se tenir actuellement vu les sensibilités politiques). Etant donné que 15 sièges doivent être attribués dans la circonscription fédérale proposée, ceci donnerait un ratio actuel de 9:6. La subtilité dans l'argumentation des auteurs réside dans l'idée que le quota incitera les partis flamands et francophones idéologiquement proches à présenter des listes communes — ou à tirer profit de l'option d'apparement — au niveau de la circonscription fédérale. Ces possibilités favoriseraient parmi les élus de la circonscription fédérale des cohortes plus conciliatrices que ce qui serait le cas sans quotas – ou que ce qui se produit actuellement en l'absence d'une circonscription fédérale. Ils supposent également que la procédure d'élection pour la circonscription fédérale aurait des répercussions en chaîne positives: le statut de ceux qui brigueraient ces positions serait plus élevé au sein de l'électorat au sens large et aurait pour effet induit d'augmenter, ne serait-ce que de peu, le nombre de candidats conciliateurs se présentant aux élections dans les circonscriptions unilingues.

Deschouwer et Van Parijs ne remettent pas non plus en cause la forme actuelle des gouvernements autonomes, qu'ils soient territoriaux ou communautaires, bien qu'il soit raisonnable de supposer qu'ils aimeraient qu'il y ait plus d'efficacité dans le gouvernement fédéral partagé en Belgique et qu'ils ne semblent pas persuadés qu'il soit possible de réduire encore les fonctions du gouvernement fédéral.

Enfin, ils ne proposent pas de changements aux procédures d'amendements constitutionnels en Belgique, ni d'affaiblir les droits de veto de la plus petite des deux communautés en Belgique, plus précisément les Wallons. En effet, ils défendent les quotas au sein de la circonscription fédérale, et par implication, le maintien de la parité au sein du gouvernement, afin de protéger la population francophone, moins nombreuse, contre le pouvoir majoritaire potentiel des Flamands. Ils ne remettent pas non plus en question la convention constitutionnelle – et non la loi - de prise de décision unanime au sein du gouvernement fédéral. Bref, ces auteurs sont des consociatifs, non des anti-consociatifs et ceci constitue, il me semble, la manière la manière dont à juste titre ils se comprennent eux-mêmes.

J'ai formulé cette longue remarque concernant le caractère consociatif et réformiste de leurs propositions pour deux raisons. La première est que certains voudront interpréter l'essai de Deschouwer et Van Parijs comme une preuve des caractéristiques paralysantes et immobilisantes des consociations – et suggéreront que leurs propositions ne font que toucher à la marge à ces problèmes. J'estime que ceci est injuste. Le diagnostic des auteurs et leurs propositions sont très intelligentes, et, amélioreraient certainement le fonctionnement du partage

---

<sup>9</sup> Au sens propre, l'invention de d'Hondt était une réinvention: Thomas Jefferson avait déjà inventé ce processus d'allocation pour l'allocation des districts pour les élections des représentants de la Chambre aux USA (Balinski and Young 1982: Ch. 3).

du pouvoir en Belgique, si cette proposition était adoptée et si elle fonctionnait conformément aux intentions. Leur analyse démontre qu'il existe des formes plus ou moins rigides ou flexibles de consociation, et leur idée consiste à ajouter une solution institutionnelle qui infléchirait dans un sens positif, et de manière nettement plus productive, les évolutions et les tendances latentes existant au sein de la politique belge actuelle.

Mais leur proposition amènera aussi tout lecteur critique à réfléchir sur la possibilité d'autres méthodes de consociation, différentes de celles proposées par Deschouwer et Van Parijs, et qui pourraient tout autant réinjecter la flexibilité et la gouvernabilité requises dans le système belge. La fédération consociative belge est actuellement assez rigide dans ses mécanismes de partage du pouvoir au niveau fédéral. L'exigence d'une parité dans la représentation des deux communautés linguistiques au sein du gouvernement (Constitution Belge, Article 99 (2)) et la convention exigeant l'unanimité pour la prise de décision au sein du gouvernement ont pour conséquence fort probable de faire durer en longueur la formation d'un gouvernement, précisément parce que le gouvernement ne peut pas refléter directement les résultats électoraux et parce que tout formateur sait qu'il accorde un droit de veto à chaque membre du gouvernement. Nos auteurs argumentent que ces problèmes sont exacerbés par des élections asynchrones mais continues, aux niveaux régional, provincial, fédéral (et de l'Union européenne), qui récompensent aujourd'hui les radicaux plutôt que les modérés dans chaque camp linguistique. La suggestion intelligente de Deschouwer et Van Parijs a pour but de faciliter la formation d'un gouvernement, et d'augmenter les chances qu'il puisse se maintenir jusqu'au terme de son mandat. Mais pour réussir la suggestion a besoin d'un mécanisme quelque peu amphigourique, à savoir l'introduction d'une circonscription fédérale afin d'injecter un éthos plus accommodant au sein de la classe politique, ce qui, à son tour, espèrent-ils, facilitera la mise en place et la stabilité du gouvernement.

Ma réaction intérieure initiale à la proposition de Deschouwer et Van Parijs n'était pas de mettre en cause leur analyse, qui est fort convaincante, mais plutôt de poser la question «Pourquoi ne pas chercher des solutions moins indirectes au problème qu'ils identifient?»

Deux idées, qui sont meilleures lorsqu'elles sont associées, viennent à l'esprit de tout défenseur des accords consociatifs novateurs en Irlande du Nord (voir McGarry et O'Leary 2004: spec. Ch.1 et 9; et McGarry et O'Leary 2009 dans Taylor (ed.) 2009: spécifiquement Part I et Part III). Pour les citer,

1. *Pourquoi ne pas organiser la parité grâce à deux premiers ministres sur pied d'égalité* (nommés respectivement par les plus importants partis flamands et francophones), au lieu d'organiser cette parité par un nombre égal de membres du gouvernement? Les deux premiers ministres maintiendraient une composante symbolique essentielle de la parité (et de la prise de décision), mais leur existence pourrait également être compatible avec la fin de la convention d'unanimité au sein du cabinet.

2. *Pourquoi ne pas organiser la formation d'un gouvernement selon la règle D'Hondt, en l'utilisant à la fois pour décider quelle part des sièges disponibles dans le gouvernement sera allouée à quels partis (règle d'allocation), mais également l'ordre dans lequel ils les choisissent (règle séquentielle)?* A condition que le nombre et les attributions des portefeuilles des cabinets soient définis, ce mécanisme permet une formation rapide du gouvernement, car le processus d'attribution accorde aux partis des droits aux postes ministériels proportionnellement au nombre de leurs sièges parlementaires, sans nécessiter de coalition, ni préalablement, ni postérieurement aux élections (O'Leary, Grofman, et Elklit 2005). Étant donné que la Belgique limite son gouvernement à 15 ministres, par l'Article 99 (1) de sa constitution, aucun amendement constitutionnel ne serait nécessaire afin de définir la taille du cabinet.

Utiliser le système d'allocation D'Hondt empêcherait quelque parti que ce soit d'avoir un pouvoir de veto sur la formation d'un cabinet. Bien qu'une allocation D'Hondt et une attribution séquentielle puisse permettre la formation d'une majorité néerlandophone au sein du cabinet, elle ne permettrait à aucun parti d'exclure du cabinet un autre parti ou une autre liste ayant obtenu une part significative des votes. En outre, et c'est plus important, le mécanisme D'Hondt serait combiné avec une règle de prise de décision à la majorité qualifiée au sein du cabinet. Au vu de l'histoire récente de la Belgique, une règle de majorité qualifiée est certainement nécessaire afin d'assurer que le changement dans le mode de formation du gouvernement ne mène pas à un majoritarisme pur et simple. Cet objectif pourrait être atteint en exigeant que le gouvernement prenne toutes ses décisions par une majorité concordante des ministres flamands et francophones au sein du cabinet – ou qu'il prenne ses décisions de cette manière lorsque c'est demandé par une majorité des francophones dans le cabinet.

Ces éléments faciliteraient également la stabilité du gouvernement. Une majorité concordante sur des sujets donnés serait plus facile à obtenir qu'un accord unanime. Tout parti qui quitterait le gouvernement remettrait les portefeuilles ministériels concernés à d'autres partis, ce qui en soi serait une incitation à ne pas démissionner unilatéralement. Le passage à une règle proportionnelle plutôt qu'une règle paritaire pour la représentation au sein du cabinet permettrait au cabinet de refléter les changements dans les opinions de l'électorat. De ce fait, le type d'arrangement actuel en Belgique, dans lesquels existe une sorte d'alternance du pouvoir entre le centre-droit et le centre-gauche, pourrait être maintenu, mais sans qu'il soit nécessaire d'exclure de tout accès au cabinet les perdants du combat gauche-droite.

La première idée, celle de co-premiers ministres, résoudrait la difficulté de trouver un premier ministre «asexué» ou neutre, et la seconde idée, peut-être plus intéressante, ramènerait D'Hondt, une invention belge à la base, à son pays d'origine, mais avec une application (l'allocation séquentielle des portefeuilles ministériels) qui n'est pas utilisée en Belgique. Un exemple pratique, utilisant les résultats des élections de juin 2007, est présenté dans le tableau 1, ci-dessous.

Ces deux suggestions prescriptives cherchent à modifier la rigidité dans la formation du gouvernement belge. Néanmoins, elles visent à préserver à la fois les principes de parité et de proportionnalité, mais de manière à faciliter tant la formation du cabinet que sa stabilité. Ces propositions ne sont pas avancées dans l'idée absurde que ce qui fonctionne en Irlande du Nord donnerait le meilleur résultat partout; et elles ne sont certainement pas avancées avec la même connaissance détaillée et perspicace des dynamiques historiques et actuelles de la Belgique, dont MM Deschouwer et Van Parijs font preuve dans leur essai. Il est possible que ces propositions alternatives soient jugées irréalistes, non seulement parce qu'elles demanderaient des amendements constitutionnels, mais aussi parce que les partis francophones pourraient s'opposer à l'abandon de la parité et de l'unanimité au sein du gouvernement qu'amèneraient les dispositions suggérées.

Il pourrait en être ainsi, mais ces idées confirment néanmoins un élément essentiel, analytique et prescriptif. Les manières de reconstruire des consociations sont multiples, et un rejet de la proposition de Deschouwer et Van Parijs, pour autant qu'elle soit rejetée, ne signifierait pas que le répertoire des idées soit épuisé. Les idées inspirées de l'Irlande du Nord (elles-mêmes découlant d'expériences belges et européennes) qui sont esquissées ici ne devraient pas être considérées comme étant la seule alternative à la proposition de Deschouwer et Van Parijs – et pourraient même être combinées avec elle. En effet, il est possible d'argumenter que mes propositions seraient accueillies plus favorablement par les néerlandophones (vu que leur majorité dans les faits serait reflétée dans le gouvernement – bien que sans pouvoir majoritaire), les propositions de Deschouwer et Van Parijs peuvent paraître plus pro-francophones (vu qu'elles ont pour objectif un meilleur fonctionnement du gouvernement fédéral) et de ce fait les deux pourraient se compléter dans une approche équilibrée.

**Tableau 1. Allocations des positions au sein du cabinet Belge utilisant la formule d'Hondt, appliquée aux sièges gagnés aux élections de juin 2007.**

	LISTE															
	CD&V - NVA		MR		PS		OPEN VLD		VLAAMS BELANG		SP. A - SPIRIT		CDH		ECOL	
DIVISEUR	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M
1	30	(1)	23.0	(2)	20	(3)	18	(4)	17	(5)	14	(7)	10	(11)	8	(14)
2	15	(6)	11.5	(8)	10	(10)	9	(12)	8.5	(13)	5		4			
3	10	(9)	7.7	(15)	6.7		6		5.4							
4	7.5															
TM	3		3		2		2		2		2		1		1	

Légende S = Sièges gagnés; M = Ministères alloués dans l'ordre du choix; TM = nombre total de Ministères.

**Notes explicatives:**

(i) La liste gagnante (CD&V-N-VA) nomme le premier ministre et la liste arrivant en seconde place (MR) nomme le co-premier ministre, pourvu qu'il ou elle soit d'un groupe linguistique différent, dans ce cas un francophone. Le CD&V-N-VA auraient le premier, le sixième et le neuvième choix de portefeuilles ministériels. Le MR obtiendrait le poste de co-premier ministre ainsi que les huitième et quinzième portefeuilles ministériels.

(ii) Au cas où il y aurait un ex-æquo dans l'attribution, par exemple du 9ème portefeuille ministériel, il serait résolu en donnant la priorité à la liste ayant obtenu la proportion la plus élevée du vote populaire.

La proposition de Deschouwer et Van Parijs mérite certainement un examen attentif de la part de la classe politique et des sociétés civiles belges. Quiconque condamnerait leur proposition aurait à répondre à une question évidente: "avez-vous quelque meilleure option à proposer afin d'améliorer l'efficacité du partage du pouvoir, une option qui soit facilement compatible avec l'éthos constitutionnel de la Belgique tel qu'il s'est développé et aurait de ce fait quelque chance d'être adoptée?"

Une deuxième raison pour mettre en exergue les aspects pro-consociatifs des propositions de Deschouwer et Van Parijs est leur sensibilité historique à l'égard de l'évolution de l'histoire de Belgique. Par-là, ils rejettent explicitement l'applicabilité à la Belgique de propositions de l'école centripétaliste de règlement de conflits (Reilly 1997; 2001; Reilly and Reynolds 1999), ce qui, à mon sens, est correct, au vu de la sociologie politique en Belgique.

Deschouwer et Van Parijs formulent les choses de la façon suivante: « Une circonscription fédérale réintroduirait des incitants pré-électoraux – absents depuis la disparition des partis politiques nationaux – qui amèneraient à être mieux disposé au compromis, nécessaire pour gouverner, sur le mode du partage du pouvoir, au niveau fédéral.» De ce point de vue, ce fut la scission des partis politiques électoralement intégrationnistes couvrant l'ensemble de la Belgique, suivi de la fédéralisation du pays, qui ont affaibli les incitants accommodants, et non le principe consociatif en lui-même. Avant 1970, chaque parti important, était, grosso modo, consociatif en interne (partageant pouvoir et positions proportionnellement entre les différentes composantes linguistiques), ce qui facilitait la formation de gouvernements de coalition dans un état à l'époque unitaire. Selon nos auteurs, ce fut cette scission des partis selon la frontière ethnolinguistique, suivie par la fédéralisation, qui causa les difficultés actuelles qu'ils cherchent à corriger, tout en résolvant – ce qu'ils n'oublient pas de mentionner – bien des conflits intercommunautaires (grâce à l'autonomie territoriale et à des arrangements complexes pour Bruxelles).

Ce qui est particulièrement intéressant dans les propositions de Deschouwer et Van Parijs, c'est qu'ils ne cherchent pas à suivre ce que les défenseurs de l'approche centripétaliste, inspirés par Donald Horowitz, pourraient suggérer, c'est-à-dire inciter fortement à la formation de partis bilingues à échelle de la fédération. Deschouwer et Van Parijs savent que ces partis ont existé dans le passé, et qu'ils se sont décomposés, mais ils ne s'attendent pas à ce que ces partis puissent être restaurés. Tout en regrettant modérément le fait qu'ils aient cessé d'exister, ils ne perdent pas de temps dans des propositions romantiques visant à les ressusciter artificiellement. Les partis actuels pourraient bien sûr résister avec fermeté à ce type de suggestion. Ils ne cherchent pas non plus à truquer le système électoral, comme Donald Horowitz – ou un Horowitzien – pourrait vouloir le faire, en faveur de partis fédéraux en recourant à des exigences de couverture territoriale. Ce genre d'exigences pourrait contraindre les partis à entrer en lice dans toutes les circonscriptions de la fédération, ou exiger des partis d'obtenir un niveau minimum de soutien dans toutes les circonscriptions de la fédération (ou une majorité ou une pluralité d'entre elles) avant de pouvoir prétendre à être représentés au parlement (ou au gouvernement).<sup>10</sup> Au lieu de cela, les propositions de Deschouwer et Van Parijs sont explicitement conçues comme un moyen de compenser l'absence de partis à l'échelle fédérale, et de combler la perte des incitations pré-électorales précédentes qui visaient à favoriser la résolution des conflits plutôt que leur aggravation. Leurs propositions n'affaibliraient pas l'égalité de chaque vote, exprimé par chaque personne, dans chaque partie de la Belgique – par opposition à certaines propositions distributives possibles. Au lieu de cela, ils avancent une proposition distributive consociative – un quota équitable au sein d'une circonscription à échelle nationale, dont ils pensent qu'ils pourraient mieux promouvoir les intérêts fédéraux en incitant les politiciens à des positions plus modérées. Tout en étant favorables à l'insistance souvent répétée d'Horowitz sur l'importance de créer dans le système électoral des incitations à un comportement régulateur de conflit au sein de la classe politique, ils y arrivent par des propositions consociatives, en l'occurrence un quota à l'intérieur de la famille des scrutins proportionnels de listes.

### ***Fédéralistes pluralistes***

Deschouwer et Van Parijs ne sont manifestement pas hostiles au changement séculaire qui a affecté la Belgique et à sa transformation constitutionnelle formelle en une fédération, au cours de ces deux dernières générations. De plus, ils ne sont certainement pas en faveur d'une refonte de la Belgique dans la ligne d'une *fédération intégrée* – c'est-à-dire majoritaire au sein du gouvernement fédéral, centralisée en ce qui concerne les pouvoirs fiscaux et législatifs, et mononationale quant à son identité. Au contraire, leur préférence se porte sur les *fédérations pluralistes* — c'est-à-dire consensuelles dans leur prise de décision au centre fédéral, décentralisées en termes de pouvoirs constitutionnels, et plurinationales dans la gestion des identités (O'Leary 2005b).

Mais leur essai démontre qu'ils sont conscients de trois dangers, que nous pouvons appeler les limites du fédéralisme belge. Ils craignent qu'il soit de plus en plus difficile d'obtenir un consensus, car le système électoral récompense actuellement les partisans de la confrontation, c'est-à-dire les nationalistes flamands qui souhaitent éviter le niveau fédéral du gouvernement, et les francophones qui souhaitent repousser tout changement, à tout prix. Deschouwer et Van

---

<sup>10</sup> Deschouwer et van Parijs ne prennent pas en considération la proposition favorite électorale de Donald Horowitz, le vote alternatif, largement majoritaire dans des circonscriptions n'ayant qu'un élu – et totalement irrégulier dans des circonscriptions à plusieurs élus (Lijphart 1991). Même Horowitz devrait tempérer son enthousiasme pour le vote alternatif en Belgique étant donné que la seule constitution réellement hétérogène serait à Bruxelles et que l'usage du vote alternatif dans cette ville donnerait avec quasi-certitude une surreprésentation frappante de candidats francophones. Deschouwer et Van Parijs ne prennent pas non plus en considération le conseil d'Horowitz de rendre les régions de la fédération ethniquement et linguistiquement hétérogènes, p.ex. en redessinant les limites des régions fédérales afin de chevaucher la frontière linguistique, ou en augmentant le nombre de régions fédérales. J'en déduis que si Deschouwer et Van Parijs ne prennent pas les propositions d'Horowitz en considération, alors même qu'ils ont manifestement lu l'ouvrage majeur de Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, c'est précisément parce que nos auteurs sont des consociatifs et peut-être parce qu'ils savent que toute proposition de ce genre serait accueillie, par la plupart des Belges, Flamands, Wallons et Bruxellois comme d'irréalisables provocations.

Parijs semblent également craindre que la dynamique décentralisatrice soit arrivée en fin de parcours – car toute concession de plus d'autonomie à la Flandre endommagerait gravement les éléments résiduels mais importants de l'Etat belge commun. Enfin, Deschouwer et Van Parijs estiment qu'une solution pleinement nationaliste des conflits - la sécession des Flamands de la Belgique - ne peut pas se produire, ou tout au moins, ne peut pas se passer aisément. Et cela à cause de Bruxelles, une région majoritairement francophone, mais une enclave au sein de la région flamande, le site de production d'une part disproportionnée du PNB Belge, et, historiquement, une ville flamande plutôt que francophone. Mais Deschouwer et Van Parijs craignent néanmoins que le projet de faire progresser une Flandre souveraine et indépendante puisse provoquer, à un moment ou à un autre, un antagonisme catastrophique. C'est pourquoi leur proposition de circonscription électorale fédérale mérite d'être approfondie. La manière dont elle compte affaiblir la tendance qui contribue au succès électoral des ceux qui favorisent la confrontation est claire, mais il reste à démontrer que ceci suffira pour déjouer les menaces visant l'intégrité de la Belgique.

\*\*\*

Ceci devrait avoir clarifié pourquoi il est approprié de lire l'essai de Deschouwer et Van Parijs comme une synthèse réussie de logiques consociative et fédérale. Il est beaucoup plus malaisé d'évaluer si leur proposition peut fonctionner. Il n'y a cependant pas de problèmes techniques évidents. Il n'y a absolument aucune raison, institutionnelle ou démocratique, qui empêcherait de combiner une circonscription électorale fédérale avec d'autres circonscriptions basées sur les régions. Les exigences de quotas, tels qu'ils les ont présentées, présenteraient certains problèmes devant quelques cours suprêmes, vu qu'elles semblent avantager certains partis ou certaines listes (ceux acceptant de proposer un effectif complet de francophones et de néerlandophones) par rapport aux autres, mais ceci pourrait être considéré comme étant précisément l'action de politique publique requise pour consolider l'union fédérale, et il est probable que la cour Européenne des Droits de l'Homme considérerait de telles mesures comme appartenant aux prérogatives des auteurs d'une constitution.

Comment la loi empêchera-t-elle de présenter des francophones et des flamands fictifs afin de constituer une liste capable de gagner les 15 sièges est sans aucun doute un problème qui peut être résolu - même si ce ne serait pas nécessairement de façon très élégante. En tout cas ceci n'a pas grande importance, vu que l'objectif du changement — créer la possibilité d'avoir une véritable collégialité intercommunautaire dans la compétition électorale — serait à peine affecté par une collégialité feinte. Mais je souhaite exprimer clairement mes doutes quant à la capacité de cette proposition, par elle-même, d'inverser l'impulsion derrière le nationalisme flamand, même si elle pourrait diminuer la capacité des militants nationalistes flamands intransigeants de rendre la Belgique ingouvernable – si c'est là ce qu'ils souhaitent faire. Ceci n'est bien sûr pas un argument à l'encontre de la proposition, mais plutôt une mise en garde, qu'elle pourrait ne pas réaliser toutes les aspirations des auteurs.

Un mot pour terminer. Aucun texte bref et centré sur un seul thème, même écrit par deux universitaires fort éminents et très brillants, ne peut tout aborder. Mais pour un observateur extérieur, deux éléments nécessitent une plus grande attention de la part des intellectuels impliqués dans les débats constitutionnels belges. Le premier est la place des migrants européens et celle des migrants d'autres parties du monde, particulièrement à Bruxelles. Si, et ceci est un «si» majeur, l'Union Européenne se renforce et grandit, Bruxelles aura alors une population métissée plus importante encore, et cette population aurait une prétention légitime à prendre part au gouvernement de la fédération belge et de la consociation. Un district européen bruxellois devra-t-il être formé à partir de la région Bruxelles, et être placé en dehors de la fédération Belge? Comment la fédération belge et la région bruxelloise doivent-elles appréhender le fait que les «Bruxellois» seraient de plus des «Brusselers» - des personnes

résidant à Bruxelles mais ayant l'anglais pour langue maternelle? La seconde question, apparentée à la première, est de savoir comment empêcher que la Flandre ne perde ses liens avec Bruxelles. Cette perte continue inspire le nationalisme flamand, tout comme elle accroît la possibilité qu'il existe un jour un projet viable de sécession, pour autant que la Flandre soit prête à vivre sans Bruxelles.

## REFERENCES

- Balinski, Michel L, et H Peyton Young. 1982. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man. One Vote*. New Haven: Yale University Press.
- Hochschild, Adam. 2000. *King Leopold's Ghost: a Story of Greed, Terror and Heroism in Colonial Africa*. 2nd ed. London: Papermac.
- Jones, A.H.M. 1969. *Athenian Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Horowitz, Donald L. 1985 (2001). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Lemarchand, Rene 2008. *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lijphart, Arend. 1990. "The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?" *Politikon* 18 (2): 91-101.
- Lijphart, Arend. 1995. "Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems." dans *The Rights of Minority Cultures*, ed. W. Kymlicka. Oxford: Oxford University Press.
- McGarry, John, et Brendan O'Leary. 2007. "Iraq's Constitution of 2005: Liberal Consociation as Political Prescription." *International Journal of Constitutional Law* 5 (4 (October)): 670-98.
- McGarry, John, et Brendan O'Leary. 2009. "Must Pluri-National Federations Fail?" *Ethnopolitics (Special Issue on Federalism, Regional Autonomy and Conflict)* 8 (1): 5-26.
- McGarry, John, Brendan O'Leary, et Richard Simeon. 2008. "Integration or Accommodation: The Enduring Debate in Conflict Regulation." dans *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, ed. S. Choudhry. Oxford and New York: Oxford University Press.
- McGarry, John, et Brendan O'Leary. 2009. "Part I: Argument: Power Shared After the Deaths of Thousands." dans *Consociational Theory: McGarry-O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, ed. R. Taylor. London: Routledge.
- . 2009. "Part III. Response: Under friendly and less-friendly fire." dans *Consociational Theory: McGarry-O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, ed. R. Taylor. London: Routledge.
- O'Leary, Brendan. 2005a. "Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments." dans *From Power-Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ed. S. Noel. Toronto: McGill-Queens University Press.
- O'Leary, Brendan. 2005b. "Power-Sharing, Pluralist Federation and Federacy." dans *The Future of Kurdistan in Iraq*, ed. B. O'Leary, J. McGarry and K. Salih. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- O'Leary, Brendan, Bernard Grofman, and Jorgen Elklit. 2005. "Divisor Methods for Sequential Portfolio Allocation in Multi-Party Executive Bodies: Evidence from Northern Ireland and Denmark." *American Journal of Political Science* 49 (1 (January)):198–211.
- Reilly, Benjamin. 1997. "Preferential Voting and Political Engineering: A Comparative Study." *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 35 (1 (March)).
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. New York: Cambridge University Press.

Reilly, Benjamin, and Andrew Reynolds. 1999. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington DC: National Academy Press.

Taylor, Rupert, ed. 2009. *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*. London: Routledge.

# Réponse

# Y a-t-il moyen de faire (encore) mieux que la proposition Pavia? Courte réponse à quatre critiques constructives

Kris Deschouwer (VUB) & Philippe Van Parijs (UCLouvain)

---

Nous sommes reconnaissants à nos quatre critiques pour leurs commentaires perspicaces qui vont nécessairement enrichir le débat et le faire progresser. La plupart de ces remarques critiques mettent en question la proposition du Groupe Pavia de créer une circonscription électorale fédérale en tant que moyen le plus efficace d'atteindre l'objectif que nous lui assignons, tandis que quelques autres mettent en question l'objectif lui-même.

## *Pourquoi avons-nous besoin d'une meilleure démocratie fédérale ?*

Pour nous et nos collègues du Groupe Pavia, la Belgique n'est pas, cela va sans dire, une fin en soi. Le but de notre proposition est de permettre à la démocratie fédérale belge de mieux servir les intérêts de la population concernée par les décisions qu'elle produit (ou ne réussit pas à produire), et cela aussi longtemps qu'elle existera et quel que soit le résultat auquel son fonctionnement conduira. Parmi nos quatre critiques, seul Bart Maddens conteste cet objectif, car il a renoncé à la Belgique fédérale et préconise donc en guise de meilleure prochaine étape d'abolir complètement la démocratie fédérale et de restreindre les élections directes au seul niveau régional ou (ce qui serait encore mieux pour lui) au niveau communautaire, et donc de transformer la Belgique en une confédération de communautés démocratiques.

Cette vision ne manque pas de cohérence. Elle n'en est pas moins trompeuse. Même Bart Maddens, en effet, devrait partager notre objectif d'améliorer le fonctionnement de la Belgique fédérale, et ce pour deux raisons distinctes. La plus fondamentale, mais probablement pour lui la plus difficile à accepter, est que toute forme faisable de voie confédérale vers la séparation est indésirable à ses yeux également. Pourquoi en est-il ainsi? À cause du «problème de Bruxelles», sur lequel il a l'honnêteté d'admettre quelque embarras. En un mot, le problème est que ni la Flandre, ni la Wallonie ne pourrait faire sécession de la Belgique en emportant Bruxelles avec elle, et que l'immense majorité des Wallons et des Flamands – nous pensons pouvoir y inclure Bart Maddens – ne désire pas que leur région quitte la Belgique sans emporter Bruxelles. Dans l'espoir d'éviter ce dilemme, certains ont rêvé d'une formule où la région flamande obtiendrait son indépendance totale, tout en conservant le contrôle sur Bruxelles, si nécessaire sous la forme d'une «copropriété» partagée avec la Wallonie. Toute personne qui croit sincèrement (ce qui n'est pas la même chose que d'affirmer pour des raisons tactiques) que ceci est un scénario faisable a perdu tout contact avec des aspects majeurs de la réalité bruxelloise du 21<sup>ème</sup> siècle. Si Bart Maddens n'est pas dans ce cas, il ne devrait pas lui être difficile d'en tirer les conclusions appropriées. Si au contraire il croit à la possibilité d'un tel scénario, il faudrait, pour le convaincre, consacrer plus de temps et d'espace que nous ne pourrions raisonnablement y accorder dans cet essai.

Il existe cependant une deuxième raison pour que Bart Maddens et les autres sceptiques soutiennent notre objectif, une raison dont la justification demande bien moins de travail de terrain. Dans le contexte belge, la réforme de l'Etat, en ce compris – comme l'a démontré la saga Bruxelles-Halle-Vilvorde (BHV) – des réformes qui n'exigent en principe pas plus qu'une

simple majorité, ne peuvent pas être imposées par une communauté à l'autre. La combinaison actuelle de compétition électorale séparée et d'exigence d'un consensus intercommunautaire pour qu'un gouvernement fédéral puisse être formé, mène à des impasses spectaculaires du type de celle qui suivit la victoire électorale du cartel CD&V/N-VA lors des élections de juin 2007. Ceux qui veulent vraiment (comme sans nul doute Bart Maddens lui-même) décrocher la timbale d'une plus grande dévolution des compétences à la Flandre – plutôt que passer leur temps à se lamenter et gémir sur leur absence – doivent avoir perçu qu'il y a quelque chose de structurel dans le manque frustrant de progrès de ces dernières années. S'ils veulent ne pas rester désespérément les mains vides, il doit nécessairement exister un moyen plus sûr et plus facile que d'alterner comme aujourd'hui vociférations et amertume.

Il s'agit là de la seconde raison pour laquelle Bart Maddens devrait partager notre objectif, qui est précisément de fournir un moyen pour que le gouvernement fédéral, non seulement exerce plus efficacement et plus légitimement, les pouvoirs qui lui sont actuellement octroyés, mais aussi fasse avancer les réformes institutionnelles qui permettront à notre Etat fédéral de mieux servir nos régions et à nos régions de mieux fonctionner, en ce compris, bien entendu, en acquérant plus d'autonomie.<sup>11</sup>

### *Le chef d'état élu de Bart Maddens*

Néanmoins, dans la poursuite de cet objectif, la réforme institutionnelle préconisée par le Groupe Pavia, et aujourd'hui soutenue par les deux partis libéraux, les deux partis écologistes et plusieurs personnalités socialistes et démocrates-chrétiennes éminentes, pourrait ne pas être le moyen le plus efficace. Chacun de nos quatre critiques estime qu'il pourrait y avoir des solutions plus prometteuses. Comme nous nous soucions bien plus d'atteindre l'objectif que du parcours précis à suivre pour y aboutir, nous serions heureux s'ils avaient raison.

En plus d'avoir le mérite de nous faire réfléchir plus sérieusement à notre objectif, Bart Maddens prend la peine d'articuler une proposition alternative constructive. Cette dernière consiste en l'élection d'un chef d'état au suffrage universel. Bien qu'il soit plus que probablement flamand, un candidat qui obtiendrait un soutien solide des deux côtés de la frontière ethnique de la Belgique serait susceptible de jouir d'un avantage compétitif sérieux. Les candidats les plus importants feraient campagne à travers tout le pays, rédigeraient leur programme sur cette même base, essaieraient de créer une base de soutien cohésive en reliant des formations politiques de même tendance dans les trois régions. Formulé comme une version simple d'un système majoritaire à un tour dans une circonscription ethnique hétérogène, une telle proposition est vouée à attirer la sympathie de Donald Horowitz. Mais afin de générer la dynamique désirée dans un pays comme la Belgique, Maddens suggère qu'il n'est peut-être même pas nécessaire d'imposer des seuils minima régionaux ou ethniques, comme dans les cas nigérien et indonésien évoqués positivement par Horowitz et négativement par O'Leary.

La proposition de Maddens n'est pas originale ni n'a l'ambition de l'être. Cette approche est même effectivement utilisée dans nombre de pays multiethniques, de la Bulgarie post-soviétique à la République Démocratique du Congo et aux États Unis d'Amérique. Une question fondamentale est bien sûr celle de savoir combien de pouvoir serait attribué au chef d'état ainsi élu. Si, comme c'est le cas dans la version que Maddens a à l'esprit, la fonction est

---

<sup>11</sup> Pour cette raison, une confusion pourrait être créée en présentant l'objectif du Groupe Pavia comme "centripète" au lieu de "centrifuge" (comme de Briey et O' Leary le font). Notre proposition vise à encourager les citoyens et les responsables politiques à ne pas rester confinés dans leur propre communauté et, au contraire, à s'écouter et se parler les uns les autres par-dessus la frontière linguistique. Ceci devrait contribuer à identifier et mettre en œuvre des réformes win-win. Mais il n'y a pas de raisons de penser que la quête de solutions win-win devrait devoir revenir à concentrer davantage de compétences au «centre». Si ce n'était que pour cette même raison, notre proposition n'est en aucun cas pas plus "pro-francophone" que la proposition alternative d'O'Leary (au contraire de ce qu'il suggère en passant). Il est dans l'intérêt de chaque région d'avoir un gouvernement fédéral avançant rapidement vers des réformes gagnant-gagnant, qu'il s'agisse de décentraliser ou non, et, plus généralement, d'avoir un gouvernement fédéral efficace. Seuls les rattachistes wallons et le séparatistes flamands, qui croient que la Belgique va soudainement exploser pourraient trouver un intérêt dans l'inefficacité du gouvernement fédéral, et en particulier dans son incapacité à réformer.

essentiellement symbolique, la dynamique associée serait trop faible pour pouvoir compenser la dynamique issue des électorsats mono-ethniques dont continueront à dépendre les majorités parlementaires et de ce fait les choix de gouvernement – ce qui paraît à peine préférable, pour l'objectif poursuivi, au système héréditaire actuellement en place. En revanche, si la fonction a de la substance, il s'agit d'un déplacement vers un système présidentiel, c'est-à-dire une révolution institutionnelle incomparablement plus radicale qu'une simple élimination du peu de pouvoirs qui restent à la monarchie, ou que l'application de notre très modeste proposition.

Ceci n'est pas le lieu où discuter des avantages respectifs des régimes (plus ou moins) présidentiels par rapport aux régimes (plus ou moins) parlementaires. Passer à un régime présidentiel peut avoir ou non certains désavantages qui feraient plus que compenser l'indéniable avantage que des systèmes majoritaires bien conçus tendent à posséder, en cas de circonscriptions ethniquement hétérogènes, du point de vue de la dynamique que nous souhaitons renforcer. Le jeu dans lequel nous avons délibérément décidé de jouer avec notre proposition est un jeu fort conservateur, de manière à pouvoir satisfaire, selon nous, à une forte contrainte de faisabilité politique à court-terme. Si nous interprétons sa proposition dans un sens fort (le seul pertinent pour notre propos), ce à quoi Maddens nous invite est un jeu fort différent, qui impliquerait une réforme bien plus radicale de l'architecture institutionnelle de la Belgique. Ceci ne constitue aucunement une raison suffisante de refuser d'y réfléchir. Mais l'exploration de ses nombreuses implications dans le contexte belge devra inévitablement être bien plus spéculative que ce que requiert notre modeste proposition. Et probablement trop spéculative pour que cette option soit un jour proposée sérieusement, pas seulement ironiquement.<sup>12</sup>

### ***Le cabinet proportionnel de Brendan O'Leary***

Les deux propositions de Brendan O'Leary ne sont pas moins révolutionnaires, chacune inspirée par l'arrangement consociatif de l'Irlande du Nord qu'il aida à mettre en place. Sa première idée est que nous devrions avoir deux premiers ministres «égaux», respectivement nommés par le plus grand parti flamand et le plus grand parti francophone, comme alternative à la «convention d'unanimité» au sein du cabinet. Cette convention - qu'il serait plus adéquat de considérer comme s'appliquant au "cabinet restreint" (le «kerncabinet»), c'est-à-dire aux principaux ministres de chacun des partis formant la coalition gouvernementale - n'est évidemment que le simple corollaire de la nécessité pour le gouvernement de conserver la confiance d'une majorité au parlement. Dès lors, le système de deux premiers ministres "égaux" ne rendrait pas cette convention superflue. Et vu que la fonction de premier ministre n'est pas particulièrement mise en cause, il est difficile de voir quel pourrait être le problème que le dédoublement du poste de premier ministre résoudrait. Peut-être que la raison pour laquelle une telle proposition a un sens dans le contexte de l'Irlande du Nord et non dans le contexte belge est qu'il est bien plus facile d'être ou de devenir linguistiquement *asexué* que religieusement *asexué*. Jean-Luc Dehaene et Guy Verhofstadt, une fois au pouvoir, ont acquis très rapidement un soutien populaire de l'autre côté de la frontière linguistique.

La seconde proposition d'O'Leary, qu'il développe plus longuement, nous intrigue davantage. Pourquoi ne pas propulser D'Hondt au sommet du pouvoir politique dans son pays d'origine? Moins elliptiquement : Pourquoi ne pas utiliser, pour la composition de l'exécutif fédéral, le

---

<sup>12</sup> Les pays où le système est en place sont suffisamment différents de la Belgique dans assez de domaines pertinents, pour que toute conclusion soit formulée avec beaucoup de précaution. Mais ils fournissent un point de départ pour ce genre de spéculation. Le cas le plus proche est peut-être celui de la république d'Macédoine, où les proportions des locuteurs natifs des deux groupes linguistiques principaux ne sont pas très différentes de celles que l'on trouve en Belgique (64/25 pour 56/36) et où les élections parlementaires voient deux groupes de partis s'adresser à deux électorsats séparés de fait (macédoniens et albanais) sous un système de représentation proportionnelle à circonscriptions multiples. Aux élections présidentielles, tant les partis macédoniens que les partis albanais présentent des candidats au premier tour. Au second tour, seuls se maintiennent les deux candidats arrivant en tête, tous deux prévisiblement des Macédoniens. Aucun d'entre eux, jusqu'à présent, ne tente de séduire directement l'électorat albanais, que ce soit dès le départ ou au second tour. Mais ils essaient tous deux de conclure un accord avec la direction de l'un des partis albanais afin d'obtenir leur soutien. (Bieber 2008 et Petrov 2009.) Ce n'est pas vraiment la dynamique à laquelle aspire la proposition de Maddens, ni d'ailleurs celle à laquelle on pourrait s'attendre dans le cas de la Belgique.

système de représentation proportionnelle par liste, formulé pour la première fois par Victor D'Hondt (1878) et introduit pour la première fois en Belgique (1899) avant de se répandre par vagues dans bien d'autres pays dans le monde? Les quinze postes ministériels au sein du gouvernement fédéral, chacun associé à des compétences prédéfinies, seraient alloués de façon séquentielle aux différents partis en fonction de leur nombre de sièges à la chambre, en utilisant la formule actuellement utilisée pour l'allocation de ces sièges aux diverses listes en fonction des résultats obtenus par celles-ci lors des élections. Cette distribution séquentielle déterminerait l'ordre dans lequel les différents partis pourraient choisir les portefeuilles ministériels. Une des conséquences probables est que le parti le plus important se verrait automatiquement attribuer la position de premier ministre, alors que le parti arrivant en seconde position obtiendrait le poste de vice-premier ministre. Ceci fournit de toute évidence une alternative au principe de parité, comme moyen d'assurer une représentation équilibrée des deux communautés au sein du gouvernement. Ceci aurait également l'avantage, selon O'Leary, de pouvoir nous dispenser de la règle d'unanimité et de nous orienter vers une règle de majorité moins contraignante.

Cependant, en examinant l'application de la proposition d' O'Leary aux résultats du scrutin de juin 2007, ces deux aspects ne sont pas les premiers qui frapperont l'observateur belge. Ce sera plus probablement une violation spectaculaire du *cordon sanitaire* auquel tous les partis «démocratiques» se sont scrupuleusement tenus jusqu'ici, dans le but d'exclure, à tout niveau, le Vlaams Belang, parti d'extrême droite anti-immigrés. Deux leaders du Vlaams Belang se seraient ainsi vu aimablement offrir deux postes ministériels, avec des conséquences prévisibles sur l'atmosphère au sein de réunions gouvernementales. Cette conséquence particulière illustre le problème principal du dispositif d'O'Leary dans le contexte Belge: *overkill*. Pour le bon fonctionnement du système fédéral belge, il est en effet essentiel que les deux communautés soient suffisamment représentées au sein de l'exécutif, mais il n'est pas nécessaire que toutes les tendances politiques y soient représentées. Comme les deux gouvernements libéraux-socialistes de Guy Verhofstadt (1999-2007) l'ont démontré, il n'est même plus nécessaire que soient représentés dans le gouvernement les deux bords de l'ancien clivage catholique/non-catholique (le clivage qui avait poussé à choisir "*L'union fait la force*" comme devise en 1830 et qui fit plus tard de la Belgique un paradigme du consociationnisme). Il est vrai que le dispositif d'O'Leary permettrait d'envisager de se dispenser de l'accord unanime de tous les partis présents au gouvernement. Ceci serait même indispensable pour éviter des blocages incessants. Mais il n'y a pas de raison de s'attendre à ce que le soutien d'une majorité qualifiée au sein de la large gamme de partis que O'Leary voudrait amener à siéger au gouvernement soit plus facile à obtenir qu'un accord de tous les membres des différents partis formant la majorité gouvernementale (dans la situation actuelle). De ce fait, notre conviction est que la cohésion d'un gouvernement, sa capacité d'agir et sa responsabilité électorale sont toutes mieux garanties par le système actuel de formation d'un gouvernement, qui exige à la fois le soutien d'une majorité simple à la Chambre et celui d'au moins une partie des partis importants au sein de chaque communauté linguistique.

Ceci ne diminue cependant en rien l'intérêt de la thèse fondamentale de Brendan O'Leary, que ses propositions inspirées de l'expérience de l'Irlande du Nord ont pour but d'illustrer. Sa thèse est qu'une fois un problème identifié, il est fécond de ne pas se bloquer sur une idée favorite, mais de chercher de l'inspiration dans la manière dont d'autres pays divisés pourraient avoir résolu des problèmes analogues, peut-être en empruntant une voie qui ressemble moins à une porte dérobée. O'Leary rejette avec force l'idée absurde que «ce qui fonctionne en Irlande du Nord est ce qui marche le mieux partout ailleurs». C'est à la lumière d'une «connaissance finement détaillée de la dynamique passée et présente en Belgique», sur l'importance de laquelle il insiste, que nous croyons que sa proposition ne résoudrait pas notre problème. La raison pour laquelle O'Leary estime que sa proposition pourrait apporter une solution est qu'elle ferait de la formation d'un gouvernement une conséquence automatique des élections parlementaires, au lieu d'être un résultat d'une très longue négociation du type de celles dont nous avons été les témoins après les élections de juin 2007. Une telle négociation, cependant, porte bien plus sur la substance du programme gouvernemental que sur la distribution des

portefeuilles, et la raison pour laquelle cette négociation a lieu avant l'entrée en fonction du nouveau gouvernement est d'éviter par la suite des blocages répétés et l'instabilité du gouvernement. Ce que ferait la formule de l'Irlande du Nord serait de transposer ces tensions et ces blocages dans le fonctionnement du gouvernement après sa formation, et probablement de les aggraver, en raison de la présence garantie en son sein d'intransigeants des deux communautés. Les conséquences seront vraisemblablement paralysantes, avec un gouvernement réduit essentiellement à un rôle de concierge et pas seulement dans le domaine des problèmes communautaires. Ou du moins ce sera le cas aussi longtemps que le processus électoral préalable continuera à inciter les partis des deux côtés à faire à leurs électeurs séparés des promesses fortes et très visibles, mais incompatibles les unes avec les autres. C'est là le problème fondamental auquel nous sommes confrontés, et les deux propositions de O'Leary, si intéressantes soient-elles, ne s'attaquent vraiment pas à ce problème.

### ***La double voix de Laurent de Briey***

La proposition de Laurent de Briey, en revanche, s'attaque bien à ce problème.<sup>13</sup> De plus, sa proposition est beaucoup moins radicale que celles de Maddens et d'O'Leary, et est, de ce fait, une concurrente plus proche de la nôtre. Tout comme nous, de Briey souhaite que tous les électeurs du parlement fédéral aient une deuxième voix, en plus de celle exprimée dans leur propre circonscription électorale provinciale. Cependant, alors que dans notre proposition le second vote serait exprimé pour une liste ouverte unilingue ou bilingue présentée dans une circonscription électorale couvrant l'ensemble du pays, de Briey souhaite que le second vote se porte sur liste fermée unilingue de l'autre communauté.

Afin d'éviter qu'une communauté n'ait trop d'influence sur le choix de ceux qui représenteraient l'autre communauté (et en particulier afin d'éviter que la majorité flamande n'ait plus de poids que les francophones eux-mêmes dans le choix des représentants des francophones), il propose que les votes exprimés de l'autre côté de la frontière linguistique perdent au passage les trois quarts de leur valeur. D'autre part, en vue d'éviter de nombreuses complications et de contourner le problème de l'insuffisance d'information sur les candidatures individuelles, les second votes sont exprimés sur des listes de partis fermées et réparties entre les circonscriptions électorales provinciales proportionnellement aux voix obtenues dans chacune d'entre elles par les partis concernés. Comme ce serait le cas avec la proposition de Maddens, nous pouvons raisonnablement nous attendre à ce qu'ici aussi les partis de chaque communauté soient bien plus attentifs à l'autre communauté que ce n'est le cas dans le système actuel, du moins si les électeurs se donnent la peine d'utiliser leur second vote en nombre suffisant.

Afin que le niveau de complexité du système électoral reste gérable, ce système à double vote ne peut être combiné avec le nôtre d'une manière qui soit réaliste. La question est donc de savoir s'il y a de bonnes raisons de préférer l'un à l'autre. L'avantage principal de la proposition de de Briey est que son second vote, au contraire du nôtre, est perdu s'il n'est pas utilisé au-delà de la frontière linguistique. Vu que la plupart des électeurs devraient au moins avoir une certaine préférence parmi les partis de l'autre communauté, beaucoup d'entre eux feront vraisemblablement usage de leur second vote, et les dirigeants des différents partis, anticipant cette réponse (même avec un impact dilué par le coefficient), seront incités à davantage se préoccuper des citoyens et des médias de l'autre communauté. Dans notre proposition, on pourrait dire que cette garantie est plus faible vu que le vote «fédéral» de chaque citoyen pourrait se porter exclusivement sur des candidats de sa propre communauté. Néanmoins, nous croyons que cet avantage est plus que compensé par une conjonction de désavantages qui

---

<sup>13</sup> Une version significativement différente de cette proposition, avec listes ouvertes et sans coefficients de réduction fut présentée par le professeur en droit de l'Université de Louvain Francis Delpérée, aujourd'hui sénateur CdH (voir Delpérée & Dubois 1999 et la discussion dans Van Parijs 2000). En février 2009, le député Open VLD Sven Gatz fit une proposition proche de celle de de Briey pour les élections régionales de Bruxelles (listes ouvertes avec coefficients de réduction) ([www.vldbrussel.be/page.php/nieuws/dossiers/2009022601](http://www.vldbrussel.be/page.php/nieuws/dossiers/2009022601)).

rendent la proposition d'une circonscription électorale fédérale à la fois plus réaliste et plus prometteuse, en termes des dynamiques qu'elle suscitera.

En premier lieu, dans la proposition de de Briey, contrairement à la nôtre, il n'existe aucune concurrence entre les candidats individuels pour attirer les électeurs de l'autre communauté. Le résultat est que l'on renonce à un des effets attendus de notre proposition, à savoir l'incitation à une sélection et une auto-sélection de candidats plus aptes à exercer des responsabilités au niveau fédéral. Deuxièmement, tout comme le ferait la coexistence de deux collèges électoraux séparés (francophone et néerlandophone), le dispositif de de Briey empêcherait la formation de listes bilingues. De ce fait, il affirme de manière rigide — et tend à renforcer — la priorité d'une identité politique « ethnique » dichotomique par-dessus toute autre, les différences idéologiques étant reléguées au second plan. Notre propre proposition, malgré les quotas linguistiques sur lesquels nous reviendrons, est beaucoup moins rigide. Elle laisse une place (mais sans les imposer) aux listes bilingues qui donnent la préférence à l'identité idéologique par rapport à l'identité linguistique, et pourrait aussi aisément être adaptée si les identités régionales commençaient à prendre le dessus sur les identités linguistiques. Enfin, l'asymétrie qu'impliquent les coefficients signifie que les membres du gouvernement fédéral ne sont pas également responsables, d'un point de vue électoral, devant chaque citoyen du pays: le vote d'un citoyen de l'autre communauté a quatre fois moins de poids que le vote d'un membre de sa propre communauté. Dans notre proposition, chaque électeur a une importance égale pour chaque membre du gouvernement.

On pourrait cependant soutenir que des spéculations sur les conséquences possibles du schéma de de Briey sont sans objet, car sa faisabilité politique se heurte à un obstacle décisif. En raison de l'aspect « listes fermées » de sa proposition (en faveur duquel il présente un argument convaincant), les ponts entre les communautés prendraient vraisemblablement la forme, non de démarchage auprès des électeurs par des candidats individuels, mais plutôt d'accords entre partis politiques. Chaque parti donnera des instructions à son électorat d'accorder son second vote au parti avec lequel il a pu conclure un accord réciproque. Pour autant que ceci soit anticipé (correctement ou non) par les divers partis, la proposition soulèvera une opposition forte à la fois de la part de ceux qui n'ont pas de partenaire avec qui conclure un accord (ce qui serait probablement le cas de la N-VA ou du Vlaams Belang), et de la part de ceux dont le partenaire serait plus petit (ce qui serait le cas, dans les conditions actuelles, pour le CD&V, le PS ou Ecolo). Cette proposition paraîtra donc cousue de fil blanc à tous les autres, particulièrement si la proposition provient de partis qui devraient engranger les gains les plus importants dans un dispositif de ce type (le CdH et Groen), et elle aura de ce fait du mal à atteindre la majorité requise. Comme notre proposition est compatible avec la présentation de listes séparées par chacun des partis actuels et l'obtention par chacun d'entre eux de leur part habituelle des voix, elle ne se heurte pas à un obstacle similaire.

Avant de conclure que le système que nous proposons est indéniablement meilleur que des dispositifs de seconde voix du type défendu par de Briey, il est important de répondre à une objection importante que l'on trouve tant dans le commentaire de de Briey que dans celui d'Horowitz. Tous deux craignent que les incitations produites par la création d'une circonscription électorale fédérale ne restent faibles, ne fût-ce qu'en raison du nombre relativement limité de sièges évoqués dans la version de la proposition d'une circonscription fédérale du Groupe Pavia (15 sur 150), et même dans les versions préférées par les partis politiques qui soutiennent l'idée d'une circonscription fédérale (de 30 à 40 sur un total de 180 à 190). En réponse, il nous faut souligner trois points cruciaux, insuffisamment appréciés, nous semble-t-il, par nos critiques.

En premier lieu, il ne fait aucun doute que tous les dirigeants de partis et toutes les personnalités les plus susceptibles de faire partie du gouvernement fédéral à former suite aux élections, seront candidats dans cette circonscription électorale fédérale: il sera dans l'intérêt de leur partis de les placer sur ces listes, ne serait-ce qu'en raison de la popularité dont ils jouissent en dehors de leur province (pas nécessairement en dehors de leur région), et à une époque où la présence sur

les écrans TV est plus importante que le démarchage de porte en porte, la notoriété des candidats «fédéraux» est bien plus importante que leur nombre. En second lieu et pour la même raison de fond, même si la plupart de membres du parlement seront élus pour un siège provincial, la plupart auront aussi été candidats dans la circonscription électorale fédérale. Enfin, la possibilité du vote multiple sur la même liste, qui est offerte dans toutes les élections belges, accroît la probabilité que les électeurs envisagent sérieusement de voter pour une personnalité réputée de l'autre communauté, à condition qu'elle se présente sur une liste bilingue, et permette donc aux électeurs de voter simultanément pour elle et pour un ou plusieurs candidats de sa propre communauté.

Contrairement à une interprétation fréquente et compréhensible que l'on trouve par exemple dans le commentaire de O'Leary, nous insistons sur le fait que notre argument ne consiste *pas* à affirmer qu'il y aurait une catégorie particulière de parlementaires qui représenteraient, et auraient le sentiment de représenter, la totalité du pays, alors que les autres ne représenteraient que leur région ou leur province. Notre argument est plutôt que les dirigeants de tous les partis et la plupart des parlementaires (qu'ils soient élus dans la circonscription fédérale ou dans une circonscription provinciale) auront quelque chose à gagner – et non pas, comme aujourd'hui, seulement quelque chose à perdre – en se mettant à l'écoute de l'électorat de l'autre communauté et en tenant compte, dans leurs programmes et leurs promesses, des préoccupations de cet électorat.

### ***Les seuils régionaux de Don Horowitz***

Comme le souligne Horowitz, il reste néanmoins vrai que la réforme que nous proposons ne fait qu'ouvrir une possibilité, sans aucune garantie qu'elle soit utilisée. Si l'électorat considère qu'il ne peut être représenté correctement que par des membres de son propre groupe linguistique – comme de Briey le craint – il n'y aurait rien à gagner pour les politiques à s'intéresser à l'autre côté de la frontière linguistique. Mais existe-t-il une raison fondamentale pour laquelle les électeurs devraient considérer comme plus difficile de se sentir représentés de façon appropriée par les parlementaires appartenant à l'autre groupe linguistique que par des parlementaires appartenant à un autre sexe ou à un autre groupe d'âge? Il est sans doute crucial que l'électorat ait le sentiment que ses représentants le comprennent et se soucient de lui. S'il faut admettre que l'absence de toute langue partagée constitue un énorme obstacle à la perception comme à la réalité de la compréhension, en revanche la présence de langues maternelles différentes ne doit pas nécessairement constituer un tel obstacle: cela ne s'avère être le cas que lorsque les institutions – et non le "naturel", qui revient au galop lorsqu'on tente de l'éliminer<sup>14</sup> – en font réellement un problème. Et, si l'on veut que les électeurs aient le sentiment que les candidats de l'autre groupe linguistique se soucient d'eux, permettre à ces candidats de tirer un bénéfice d'un tel souci, – ce qui est précisément ce que fait notre proposition – devrait certainement faciliter la chose.

Néanmoins, pour que notre proposition atteigne son but et ne soit pas contreproductive, il est essentiel que les électeurs n'aient pas le sentiment, en votant pour une personne de l'autre communauté, (ou en donnant une ou plusieurs voix à des candidats individuels), qu'ils risquent de contribuer à une sous-représentation de leur propre communauté. Comme le note Horowitz, la caractéristique de listes ouvertes du scrutin à la proportionnelle en Belgique (que nous souhaitons maintenir) ouvre la possibilité de vote en bloc sur des listes bilingues en faveur de candidats appartenant à une même communauté linguistique. L'utilisation généralisée de ce genre de vote en bloc est susceptible de provoquer l'effondrement des listes bilingues et la propagation de campagnes actives en faveur de listes unilingues de sa propre communauté. C'est la raison pour laquelle des quotas préétablis, fixés simplement sur base des ratios de

---

<sup>14</sup> "Chassez le naturel. Il revient au galop.", dit (à moitié) le titre du commentaire de Bart Maddens. Peut-être que le vrai naturel agit de cette façon. Mais en ce qui concerne l'humain, ce qui semble «naturel» est en général le produit (parfois subtil) d'institutions "artificielles" que l'on peut dès lors supposer modifiables.

groupes linguistiques dans le parlement sortant, sont indispensables si l'on souhaite entraver cette dynamique perverse.

Malheureusement, à l'exception d'O'Leary, nos critiques n'apprécient pas les quotas. Ils semblent estimer qu'ils introduisent une déformation inopportune dans notre proposition: ils transforment cette dernière en un dispositif hybride inconfortable combinant le partage de pouvoir consociatif (reposant sur des identités fondamentalement distinctes) et la construction de passerelles entre communautés (tendant à rendre ces identités distinctes moins pertinentes). Nous n'avons cure de pureté. Nous ne nous préoccupons pas non plus de savoir si notre proposition peut être considérée comme véritablement «consociative» ou véritablement «centripète». Ce dont nous nous soucions, ce sont les résultats dans le pays tel qu'il est. Et ce pays fait partie de ceux dans lesquels les identités linguistiques sont suffisamment fortes pour que la plupart des gens se soucient suffisamment de la représentation globale de leur communauté au sein du parlement national. Mais c'est aussi un pays dans lequel, pour la plupart des gens, ces identités ne sont pas fortes au point qu'ils considèrent comme inimaginable pour eux de voter pour un candidat sympathique de l'autre communauté. C'est pourquoi les quotas sont essentiels pour notre proposition. C'est également pourquoi, contrairement à ce qui est parfois suggéré, notre proposition ne vise pas à enfler B-H-V à la taille du pays entier.<sup>15</sup> Le fait que le système électoral au sein de la circonscription actuelle de B-H-V n'implique pas de quotas est précisément la raison majeure pour laquelle les élections fédérales se résument à quelque chose qui ressemble à un recensement linguistique conflictuel, qui oppose les communautés l'une à l'autre au lieu de construire des ponts entre elles.<sup>16</sup>

Il est donc correct de dire que les quotas sont pour nous un moyen de créer, selon l'expression de Horowitz, des «incitants pré-électorales pour une coopération inter-groupe», en supprimant l'inhibition défensive de l'électeur. Horowitz suggère que nous devrions "suivre cette idée jusqu'à sa conclusion logique", au lieu de nous accrocher à un vestige de consociativisme. Comment? En incluant bien plus de sièges dans la circonscription fédérale, afin de mitiger plus efficacement "les tendances émanant des sièges [attribués au niveau provincial] pour lesquels les candidats sont élus comme représentants d'intérêts ethniques". Mais peut-être aussi, de manière plus imaginative, en stipulant que «les listes ne pourraient être élues que si elles atteignent un seuil de répartition territoriale attestant de leur attrait interrégional».

Le Groupe Pavia a discuté des variantes de cette idée, par exemple l'imposition au niveau de l'éligibilité des listes, d'une condition empêchant l'allocation de sièges à des partis qui n'obtiennent pas au moins 5% des voix dans chaque région (un pourcentage qui devrait être bien au-dessus du pourcentage estimé de francophones vivant en Flandre), ou peut être au minimum 0.5% des voix dans chacune des onze circonscriptions provinciales. Si une condition de cette nature était imposée, l'incitation à constituer une liste couvrant l'ensemble du pays serait manifestement plus forte que dans le cadre de notre proposition. Mais il y a un grand danger. Certains partis pourraient délibérément opter pour le sacrifice de sièges dans cette circonscription électorale afin de dénoncer tant le caractère «non-démocratique» d'un dispositif qui prive les partis nationalistes de toute représentation que la collaboration méprisante de leurs concurrents avec «l'autre camp». Leur succès pourrait aisément être tel qu'il bloquerait toute majorité "collaborationniste" au sein du parlement fédéral. Ceci pourrait bien sûr être évité en allouant la plupart des sièges à la circonscription électorale fédérale avec ses seuils régionaux ou provinciaux. Mais la divergence entre les majorités parlementaires aux niveaux fédéral et régional aurait alors tendance à devenir explosive.

C'est pourquoi, après réflexion, le Groupe Pavia a opté pour une variante plus souple, dans laquelle il n'est pas impossible pour les partis mono-ethniques d'obtenir l'élection de candidats

---

<sup>15</sup>de Coorebyter (2007) et Maddens (2007). Pour un argumentaire plus détaillé, sur l'importance des quotas, voir Van Parijs (2006).

<sup>16</sup> Par contraste, les élections régionales bruxelloises, opérant avec un quota préétabli de 17/72, présentent une dynamique moins séparatrice. Mais elles sont organisées en deux collèges électoraux unilingues, qui empêchent la présentation de listes bilingues et transforment le vote pour un candidat de l'autre communauté en anomalie (Van Parijs 2009). Une proposition analogue à celle du Groupe Pavia devrait être explorée pour la région bruxelloise afin d'éviter ce problème sans abolir la protection des minorités.

au sein de la circonscription fédérale. Les listes communes sont encouragées par le fait que les listes unilingues, dans notre proposition, auraient l'air incomplètes (9 candidats seulement sur une liste unilingue néerlandophone, et 6 seulement sur une liste unilingue francophone) et par la prime donnée aux plus grands partis par le système D'Hondt de représentation proportionnelle, du moins si la dimension de la circonscription n'est pas trop grande. Il est vrai que le fait que nous permettions l'apparement des votes entre les listes de circonscriptions réduit cet encouragement. Mais cet apparement optionnel nous semble une façon appropriée de créer des solidarités par-dessus les frontières linguistiques lorsque le niveau de confiance ne suffit pas pour la création de listes communes, sans pour autant empêcher ces solidarités de préparer la voie vers de telles listes. De plus, la capacité de rassembler les deux composantes d'une famille politique dans une liste unique peut être une perspective attrayante pour les leaders politiques ambitionnant de devenir premier ministre fédéral, vu qu'ils seront dans la possibilité, de cette manière, d'attirer bien plus facilement un grand nombre de voix à travers le pays entier, en acquérant grâce à cela une plus grande autorité au sein de leur propre parti et une prétention plus légitime à diriger le gouvernement du pays entier.

Si notre proposition devait être améliorée dans un sens que Horowitz accueillerait volontiers, cela pourrait être par conséquent en stipulant que le leader de la liste récoltant le plus de voix au sein de la circonscription électorale fédérale devrait se voir automatiquement confier la mission de former un nouveau gouvernement (au lieu de laisser le choix au Roi, comme aujourd'hui). Il est probable qu'Horowitz accueille favorablement cette manière d'accroître, pour les politiciens ambitionnant de gouverner un pays divisé, "leur dépendance partielle à l'égard des votes des membres de groupes autres que le leur". Et Maddens lui emboîtera certainement le pas. Car, dans le cadre de notre approche plus modeste et plus graduelle – parlementaire et proportionnelle plutôt que présidentielle et majoritaire – nous faisons par là un sérieux bout de chemin dans la direction de l'élection directe du chef du gouvernement, tout en évitant encore le peu de pouvoir politique qui reste actuellement au chef de l'État. Oui, il y a donc peut-être mieux que la proposition du groupe Pavia. Nous exprimons en tout cas à chacun de nos critiques nos chaleureux remerciements pour avoir fait progresser la discussion.

## RÉFÉRENCES

- Bieber, Florian. 2008. "Power-sharing and the implementation of the Ohrid Framework Agreement", dans *Power Sharing and the Implementation of the Ohrid Framework Agreement* (F. Bieber ed.), Skopje: Friedrich Ebert Stiftung, 2008, 7-40. [http://www.fes.org.mk/pdf/OFA\\_english.pdf](http://www.fes.org.mk/pdf/OFA_english.pdf)
- de Coorebyter, Vincent. 2007. "Een super B-H-V?", dans *De Morgen*, 18 januari 2007. <http://www.paviagroup.be/documents/deCoorebyter.07.NL.pdf>
- Delpérée, Francis & Dubois, F.X. 1999. "Le double vote ou le vote multiple", dans Groupe Avenir de l'Université catholique de Louvain, *Des Idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles*, Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, 69-84.
- D'Hondt, Victor. 1878. *Question électorale. La représentation proportionnelle des partis par un électeur*. Bruxelles: Bruylant.
- Maddens, Bart. 2007. "Un très grand B-H-V", dans *Doorbraak*, 26 mei 2007. <http://www.paviagroup.be/documents/Maddens.Doorbraak.07.pdf>
- Petrov, Plamen. 2009. "Is it possible to overcome the social exclusion of ethnic minorities through their political inclusion? The examples of Bulgaria and Macedonia", paper presented at the Euro-Balkan Institute conference "Integrating Differences", Ohrid (Macedonia), 28-31 May 2009.

Van Parijs, Philippe. 2000. "Power-Sharing versus Border-Crossing dans Ethnically Divided Societies", dans *Designing Democratic Institutions* (Steven Macedo & Ian Shapiro eds.), New York: NYU Press, 296-320.

Van Parijs, Philippe. 2006 "Pourquoi des quotas?", Pavia Group document, April 2006, <http://www.paviagroup.be/documents/PVP.Quotas1.06.04.pdf>.

Van Parijs, Philippe. 2009. "Bientôt la fin des partis ethniques à Bruxelles?", *Le Soir*, 27 mai 2009, p.16; "Weldra het einde van de etnische partijen dans Brussel?", *De Standaard*, 27 mei 2009, p.23 ; « Towards the end of ethnic parties dans the capital of Europe ? », *The Bulle* , 18 June 2009, p. 10-11.

# Lectures complémentaires

---

## In English

### *General*

Bogaards, Matthijs. 2003. "Electoral Choices for Divided Societies: Multi-Ethnic Parties and Constituency Pooling in Africa", *Commonwealth and Comparative Politics* 41(3), 59-80.

Deschouwer, Kris & Jans, Theo. 1998. "'Je moe nie huil nie, Je moe nie tereur nie' — Electoral Systems and their Effects in Divided Societies", in *Institutional Development in Divided Societies* (B de Villiers, F. Delmartino & A. Alen eds.), Pretoria: HSRC, 161-202.

Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.

Horowitz, Donald L. 1993. "Democracy in Divided Societies", *Journal of Democracy* 4 (4), 18-38.

Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies. A comparative exploration*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 1995. "Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems." In *The Rights of Minority Cultures*, ed. W. Kymlicka. Oxford: Oxford University Press.

McGarry, John, and Brendan O'Leary. 2009. "Must Pluri-National Federations Fail?" *Ethnopolitics* 8 (1): 5-26.

Meier, Petra. [Who is who? Defining groups entitled to reserved seats in national legislatures](#), Note for the Pavia Group, May 2007

Milne, R.S. 1981. *Politics in Ethnically Bipolar States*, Vancouver & London: University of British Columbia Press

O'Leary, Brendan. 2005a. "Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments." In *From Power-Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, ed. S. Noel. Toronto: McGill-Queens University Press.

Reilly, Benjamin, and Andrew Reynolds. 1999. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington DC: National Academy Press.

Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in divided societies: electoral engineering for conflict management*, Cambridge: Cambridge University Press.

Reilly, Benjamin. 2002. "Electoral Systems for Divided Societies", *Journal of Democracy* 13(2), 156-70.

Van Parijs, Philippe 2000. [Power-Sharing versus Border-Crossing in Ethnically Divided Societies](#), in *Nomos XLII. Designing Democratic Institutions* (S. Macedo & I. Shapiro eds.), New York: NYU Press, 2000, 296-320.

## *Related to Belgium*

de Briey, Laurent. 2006. [Centripetalism in Consociational Democracy. The Multiple Proportional Vote](#), Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Octobre 2006

Deschouwer, Kris. 2005. "The unintended consequences of consociational federalism: the case of Belgium", in *Power sharing. New challenges for divided societies* (I. O'Flynn & D. Russell eds.), London/Ann Arbor: Pluto Press, 92-106.

Deschouwer, Kris. 2006. "And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the 21st century", in *West European Politics*, 2006, 29 (5), 895-911.

Lijphart, A. 1981. *Conflict and coexistence in Belgium. The dynamics of a culturally divided society*, Berkeley: Institute of International Studies.

Pilet, Jean-Benoit. 2005. "The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgian Consociationalism", in *Ethnopolitics* 4(4), 397-411.

Swenden, W. & Jans, M.T. 2006, "Will it stay or will it go? Federalism and the sustainability of Belgium", *West European Politics* 29 (5), 877-894.

Van Parijs, P. 2000. Must Europe Be Belgian? On Democratic Citizenship in Multilingual Politics, in *The Demands of Citizenship* (C. McKinnon and I. Hampsher-Monk (eds.)), London and New York: Continuum, 2000, 235-253.

## En français

Bol, Damien. [Circonscription fédérale vs intérêts stratégiques des partis: la balle dans le camp des citoyens](#), *Le Soir*, 13 août 2008

Bouhon, Frédéric, [La circonscription fédérale: un placebo administré à une maladie incurable?](#), Université de Liège, Faculté de droit, 17 décembre 2007.

de Briey, Laurent. [Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale](#), in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 45, 2000, pp.101-126.

de Coorebyter, Vincent. [Vers une circonscription nationale?](#), in *Le Soir*, 16 janvier 2007.

Delpérée, Francis & Dubois, F.X. Le double vote ou le vote multiple, in Groupe Avenir, *Des Idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles*, Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, 1999, 69-84.

Dewael, Patrick. Pourquoi créer une circonscription électorale fédérale, *Le Soir*, 26 octobre 2007

Deschouwer, Kris, Van Parijs, Philippe & al., [La démocratie belge enrayée](#), *La Libre Belgique*, 4 février 2005.

Deschouwer, Kris. [Une circonscription électorale pour tous les Belges ?](#), Workshop Groupe Pavia, Bruxelles, janvier 2006

Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Une circonscription fédérale pour tous les Belges](#), *La Revue nouvelle* 4, avril 2007.

- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Une chance unique d'assainir notre démocratie fédérale](#), Communiqué Belga, 10 juillet 2007.
- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Briser l'apartheid électoral](#), in *La Libre Belgique* 14 septembre 2007.
- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Et sans circonscription fédérale ce sera pire encore la prochaine fois](#), in *Le Soir*, 6 novembre 2007.
- Dumont, Hugues [Observations sur les propositions du groupe Pavia en faveur d'une circonscription électorale nationale](#), Workshop Groupe Pavia, Bruxelles, février 2006
- Groupe Pavia, [La proposition: une circonscription fédérale pour la Chambre des Représentants](#), Conférence de presse, Fondation universitaire, Bruxelles, 14 février 2007
- Groupe Pavia, [La proposition: Questions fréquemment posées](#), Conférence de presse, Fondation universitaire, Bruxelles, 14 février 2007
- Leydet, Dominique. [Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer?](#) (Avec une application au cas belge et à la proposition du groupe Pavia), Université Laval, Québec, 14 juin 2008.
- Pilet, Jean-Benoit, [La Belgique peut-elle se passer de partis nationaux?](#), *Le Soir*, 10 juin 2008.
- Van Parijs, Philippe. [Mill, Rawls, Machiavel: Un regard philosophique sur l'avenir de la Belgique](#) [Leçon inaugurale de la Chaire Francqui 1998-99 aux Facultés universitaires Saint Louis], in *La Revue nouvelle* 9, 1999, pp. 90-108.
- Van Parijs, Philippe. [Pourquoi des quotas ?](#), Note Groupe Pavia, avril 2006
- Verjans, Pierre. [La circonscription fédérale ou comment tester les volontés de maintenir une Belgique unie?](#), in *Le Soir*, 4 mai 2007.

## In het Nederlands

- Beyen, Marnix. [Onverwachte pleidooien voor een federale kieskring](#), in *De Morgen*, 13 juni 2007
- Beyen, Marnix & Sinardet, Dave versus Lambert, Geert. [Een federale kieskring als antwoord op de communautaire malaise? Pro en Contra](#), *Dwars* 41, oktober 2007
- Bouckaert, Boudewijn & Piet Deslé. [Het paard van Troje](#), *De Standaard*, 6 november 2007
- Bourgeois, Geert. [Waarom een federale kieskring niet werkt](#), *De Standaard*, 25 oktober 2007
- de Coorebyter, Vincent. [Een super-B-H-V ?](#), in *De Morgen*, 18 januari 2007.
- Deschouwer, Kris, Van Parijs, Philippe & al., [Een kieskring voor alle Belgen](#), *De Standaard*, 4 februari 2005.
- Deschouwer, Kris. 2006. [Een kieskring voor alle Belgen ?](#), Workshop Paviagroep, januari 2006.
- Deschouwer, Kris. 2007. [Kris Deschouwer in gesprek met Siegfried Bracke](#), *Terzake*, 14/02/07.
- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Of toch een federale kieskring?](#), in *De Morgen* 13 september 2007.

- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [En de volgende keer nog erger ?](#), in *De Standaard*, 6 november 07.
- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Mijnheer Dehaene, maak onze federale democratie gezonder](#), in *De Morgen*, 10 juli 2007.
- Deschouwer, Kris. [De federale kieskring](#), in *Waar België Voor Staat* (G. Buelens, J. Goossens & D. Van Reybrouck red.), Antwerpen: Meulenhoff/Manteau, 2007, pp. 65-73.
- Deschouwer, Kris & Philippe Van Parijs, [Een federale kieskring voor een gezonde federatie](#), *Samenleving en Politiek* 15(3), maart 2008.
- Dewael, Patrick. [Immobilisme noch separatisme. Pleidooi voor een federale kieskring](#), *De Standaard*, 26 oktober 2007
- Geysels, Jos. [Inhoudelijk onjuist en tactisch onverstandig](#), *De Morgen*, 26 oktober 2007
- Hooghe, Mark. [De brokken van het Belgisch bouwwerk](#), in *De Standaard*, 20 april 2007.
- Maddens, Bart. [Un très grand B-H-V](#), in *Doorbraak*, 26 mei 2007
- Paviagroep, [Het voorstel: een federale kieskring voor de Kamer der Vertegenwoordigers](#), Persconferentie, Universitaire Stichting, Brussel, 14 februari 2007.
- Paviagroep, [Het voorstel: Vaak gestelde vragen](#), Persconferentie, Universitaire Stichting, Brussel, 14 februari 2007
- Petra Meier, [Over de kritiek op het voorstel van de Paviagroep vooe eern federale kieskring](#), in *Samenleving en Politiek* 14, maart 2007, pp. 11-18.
- Pilet, Jean-Benoit, [Kan België zonder nationale partijen?](#), *De Standaard*, 11 juni 2008.
- Sinardet Dave. [De communautaire koorts: symptomen, diagnose en aanzet tot remedie](#), in *Samenleving en politiek*, 10:3, 2003, p. 14-24
- Sinardet, Dave. [Een kieskring voor alle Belgen ? Voor- en nadelen van de diverse varianten](#), Workshop Paviagroep, Brussel, januari 2006.
- Sinardet, Dave. [Het samenleven van twee onderdrukte minderheden](#), in *Waar België Voor Staat* (G. Buelens, J. Goossens & D. Van Reybrouck red.), Antwerpen: Meulenhoff/Manteau, 2007, 27-37.
- Storme, Matthias. [Dewaels bedrieglijke vergelijking](#), *De Standaard*, 6 november 2007.
- Walgrave, Stefaan & De Wever, Bart. [Een federale kieskring? Ja/Nee](#), in *Knack*, 14 februari 2007.

## Re-Bel e-books on [rethinkingbelgium.eu](http://rethinkingbelgium.eu)

Re-Bel e-book 1 | Published April 2009

On the interaction between subsidiarity and interpersonal solidarity

Lead piece: Jacques H. Drèze. Editor: André Decoster

Re-Bel e-book 2 | Published April 2009

Does it make sense to regionalize labour market institutions?

Lead piece: Jean-Claude Marcourt & Frank Vandembroucke. Editors: Bart Cockx & Bruno Van der Linden

Re-Bel e-book 3 | Published June 2009

Is Democracy viable without a unified public opinion? The Swiss Experience and the Belgian case

Lead piece: Nenad Stojanovic

Editors: Dave Sinardet & Marc Hooghe

Re-Bel e-book 4 | Published June 2009 (Available in English, French and Dutch)

Electoral engineering for a stalled federation

Lead piece: Kris Deschouwer & Philippe Van Parijs

Re-Bel e-book 5 | Published August 2010

Towards a more efficient and fair funding of Belgium's regions?

Editors: Paul De Grauwe & Mathias Dewatripont

Re-Bel e-book 6 | Published October 2010

What does history teach us about the future of Belgium's institutions?

Editor: Bruno De Wever

Re-Bel e-book 7 | Published November 2010

What does geography teach us about the future of Belgium's institutions?

Contributions: Jacques-François Thisse and Isabelle Thomas, Patrick Deboosere, Paul C. Cheshire, Bea Cantillon & al.

Re-Bel e-book 8 | Published February 2011

Educational Divergence. Why do pupils do better in Flanders than in the French Community?

Lead Piece: Vincent Vandenberghe

Re-Bel e-book 9 | Published February 2011

Social Federalism: how is a multi-level welfare state best organized?

Lead Piece: Patricia Popelier, Bea Cantillon & Ninke Mussche

Re-Bel e-book 10 | Published September 2011

Belgium's health care system: Should the communities/regions take it over? Or the sickness funds?

Lead Piece: Erik Schokkaert & Carine Van de Voorde

Re-Bel e-book 11 | Published October 2011

The linguistic territoriality principle: right violation or parity of esteem?

Lead Piece: Philippe Van Parijs

Re-Bel e-book 12 | Published December 2011

Right-wing Flanders, left-wing Wallonia? Is this so? If so, why? And is it a problem?

Editor: Bruno De Wever

Re-Bel e-book 13 | Published September 2013 (Available in English, French and Dutch)

Must Brussels's Communes Be Merged? The experiences of Antwerp, Berlin and Vienna

Lead piece: Dave Sinardet and Wouter Van Dooren