



Centre Jean Gol

Les analyses du



GOVERNEMENT MINORITAIRE ET MAJORITE ALTERNATIVE, UNE SOLUTION AU DEFICIT DEMOCRATIQUE ?



Avec le soutien de la

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Une analyse réalisée par

MAXIME GILLET

Daniel Bacquelaine, Administrateur délégué du CJG
Axel Miller, Directeur du CJG
Corentin de Salle, Directeur scientifique du CJG

2023

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjg@cjg.be
www.cjg.be

**GOUVERNEMENT MINORITAIRE
ET MAJORITÉ ALTERNATIVE,
UNE SOLUTION AU DÉFICIT
DÉMOCRATIQUE ?**

NOTRE DÉMOCRATIE EST-ELLE REPRÉSENTATIVE ?

Nombreux sont les auteurs et analystes politiques qui dressent le portrait d'une démocratie belge à bout de souffle, incapable de relever des challenges toujours plus complexes, gangrenée par l'immobilisme et les luttes partisans. Nos concitoyens sont souvent représentés comme désabusés, désireux de se réapproprier un système politique considéré comme opaque et non-représentatif.

Pire encore, le paysage politique serait trop complexe, trop éclaté, pour permettre la moindre réforme en profondeur du parlementarisme belge. Les six réformes de l'état successives ont accouché d'une lasagne institutionnelle indigeste pour le citoyen, qui se sent désormais peu concerné par la politique belge. Le sondage de la RTBF/La Libre «Bye-Bye, la démocratie?» de novembre 2022 est éloquent à cet égard. Selon ces chiffres¹,

- 63% des sondés ne croient plus que les ministres et gouvernement peuvent améliorer leur vie quotidienne.
- 74% estiment n'avoir pas leur mot à dire sur ce que fait le politique ;
- 40% des interrogés donnerait le pouvoir à un leader unique ;
- seulement 34% affiche leur préférence pour une démocratie représentative basée sur des coalitions.

La population serait ainsi demandeuse de réinsuffler de l'attractivité au système politique belge, comme cela avait été également exposé dans une analyse du Centre Jean Gol sur la possibilité de mettre en place un scrutin proportionnel à deux tours. Les députés, dont le rôle se seraient progressivement réduit à celui de presse-bouton, ne joueraient plus le rôle de représentants effectifs, mais celui de simples porte-paroles de partis s'arrangeant entre eux.

Cette analyse s'intéresse à une proposition d'inspiration danoise devant permettre de résorber ce fossé : normaliser la formation de gouvernement minoritaire et le recours aux majorités alternatives pour revigorer la démocratie et revaloriser la fonction des parlementaires. Le recours aux majorités alternatives (par exemple, des majorités ad hoc formées pour soutenir des projets de loi spécifiques) permettrait aux parlementaires de travailler ensemble sur des questions spécifiques, sans être obligés de se soumettre à la discipline de parti ou de soutenir un gouvernement qu'ils n'approuvent pas entièrement. Cela favoriserait un débat politique plus ouvert et plus constructif, qui pourrait mener à des compromis plus solides et à une prise de décision plus consensuelle.

Nous verrons que ce système pourrait ne pas répondre adéquatement aux spécificités du système politique belge. La loyauté fédérale reste un principe cardinal de notre démocratie, car elle garantit la stabilité et promeut une relation de confiance entre partenaires de coalitions. L'adoption de textes législatifs par voie de majorité alternative reste en Belgique synonyme d'échec gouvernemental, précipitant sa chute.

1. RTBF, L'archipel de la démocratie, <https://www.rtbfb.be/article/larchipel-de-la-democratie-11103867>



UNE PARTICRATIE OMNIPRÉSENTE ?

Le tissu politique et social de la Belgique a mené à l'émergence d'un phénomène qualifié de particratie (voire même de présidentocratie²), qui continue d'affecter en profondeur la composition et les méthodes de fonctionnement du pouvoir, qu'il soit exécutif, législatif ou constitutionnel

En théorie, les députés, en leur qualité d'élus de la Nation et forts de leur mandat démocratique, représentent le peuple au sein des institutions législatives en libre conscience. En pratique, les partis politiques et leurs présidents respectifs viennent relativiser cette représentativité, malgré le silence de la Constitution quant à leur existence³. Institutions politiques durables dont l'objectif est d'influencer mais surtout d'exercer le pouvoir, les partis politiques jouent en effet un rôle essentiel dans toute démocratie libérale effective, notamment pour :

- définir les candidats sur les listes électorales ;
- désigner les personnes amenées à exercer une fonction exécutive ;

- imposer une discipline de vote aux personnes qui ont été élues sur leurs listes, par exemple afin d'assurer à l'exécutif un soutien presque sans faille des élus de la majorité.

En addition de ces tâches essentielles, les présidents de partis mènent les négociations des accords de gouvernement, à l'occasion desquelles ils s'avèrent être porteurs et dépositaires de la légitimité démocratique de leurs élus. Si leur rôle est essentiel, il est essentiel de nuancer leur influence et leur pouvoir.

En Belgique, les partis politiques, le gouvernement et le Parlement sont interconnectés et travaillent ensemble pour gouverner le pays. Le gouvernement, formé par les partis ayant remporté les élections, est chargé de mettre en œuvre les politiques et programmes proposés. Le Parlement représente le peuple et contrôle le gouvernement. Ensemble, ces trois institutions forment un système politique complexe, mais fondé sur des principes démocratiques clés tels que la liberté d'association, la démocratie représentative et la liberté d'expression.

2. « Variante de la démocratie parlementaire classique (avec des élections libres concernant les chambres législatives ; un pluralisme des partis ; des visions de société et des opinions publiques ; une séparation institutionnelle des pouvoirs et un respect des libertés des citoyens), dans laquelle les partis politiques, plus que tout autre acteur du système politique (parlement, gouvernement et administration, pouvoir judiciaire, médias), déterminent le processus de décision politique »

T. Gaudin, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n°. 38-39, 2020, p. 5.

3. En Belgique, les fondements constitutionnels des partis politiques sont implicitement énoncés dans la Constitution de 1831, révisée à plusieurs reprises depuis lors. L'article 26 de la Constitution énonce le principe de la liberté d'association, qui s'applique aux partis politiques. Cela signifie que les citoyens ont le droit de se regrouper librement pour créer des partis, sans que l'État ne puisse intervenir pour les empêcher de le faire. De plus, la Constitution belge énonce également le principe de la démocratie représentative, qui implique que les partis politiques jouent un rôle central dans le processus électoral. Enfin, la Constitution belge reconnaît également le droit à la liberté d'expression, qui est un élément fondamental de l'activité politique des partis.

T. Gaudin, *Ibid.*, p. 11-13.

Que ce soit au niveau du parlement ou du gouvernement, députés et ministres conservent toujours une marge de manœuvre importante pour faire entendre des voix dissonantes à l'intérieur même des partis.⁴

L'expression de désaccords assumés menant à des discussions très riches sont monnaies courantes, dans une relation de confiance propice aux compromis. Si un certain lien hiérarchique existe, il n'est en rien anormal : les députés présentent leurs candidatures sous la bannière d'un parti et de son programme. La stabilité, la légitimité et l'efficacité des groupes requièrent une certaine loyauté et discipline, car députés et partis sont interdépendants.

Si elle concède une certaine opacité des mécanismes décisionnelles inhérents au système participatif, la députée et présidente du Mouvement des Citoyens pour le Changement (MCC, une composante du MR) Marie-Christine Marghem estime que cette détresse citoyenne pourrait être causée par deux autres phénomènes.

Premièrement, elle note ainsi avec une certaine justesse que le nombre particulièrement élevé de mandataires politiques belges pourrait également nuire à la lisibilité de la représentativité exécutive. Qui représente les citoyens, à quels niveaux, pour quelles compétences ? Il est parfois difficile de s'y retrouver. Le modèle néerlandais démontre pourtant qu'un Etat moderne ne nécessite pas d'une telle quantité de représentants. Quoiqu'il en soit, il en va de la responsabilité de chaque mandataire de faire preuve de pédagogie et de transparence, en se montrant présent et disponible auprès des citoyens.

C'est un exercice compliqué, qui demande de l'énergie et des efforts, et que beaucoup de politiciens ne sont pas nécessairement prêts à accomplir.

Deuxièmement, un fossé naturel se creuse entre citoyens et politiciens lorsque ces derniers entament leur carrière. Le fonctionnement du monde politique n'est pas basé sur un corpus de règles claires et compréhensibles, mais au contraire, sur des rapports de forces et des dynamiques de pouvoirs ou d'objectifs antagonistes, dépendants des profils de chacun. Le monde politique est un monde à part qui influence ses acteurs autant qu'ils l'influencent. Cette influence se traduit parfois en perte de combativité, d'honnêteté, de compas moral, au profit de l'hypocrisie, de l'affairisme, et la prévalence des intérêts individuels sur le général.

4. J.-C. Colliard, « Chapitre 2. Les formes d'existence de la majorité », *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de Sciences Po, 1978, p. 222-237.



GOVERNEMENTS MINORITAIRES ET MAJORITÉS ALTERNATIVES

La Belgique fonctionne sous un régime parlementaire, le gouvernement reposant de facto sur une majorité au Parlement : il est majoritaire. Il a donc besoin du soutien de plus de la moitié des élus, constituant une majorité absolue tel que décrite par l'article 53 de la Constitution pour le niveau fédéral.⁵ Concept-clé de cette analyse, cette majorité constante forme la base du gouvernement pour l'intégralité de la législature. Elle est donc stable. Le groupe minoritaire constitue l'opposition.⁶ La gouvernance des entités fédérées repose sur un système tout à fait similaire.

Au contraire, un gouvernement minoritaire est celui qui ne bénéficie pas d'un appui suffisant de députés, ce qui signifie qu'il se caractérise par un certain manque par rapport à la normale en termes de soutien parlementaire. Cependant, même en cas de majorité parlementaire numérique mais disparate, il est possible que ce manque soit partiellement comblé, soit par des députés isolés, soit par une neutralité bienveillante ou expectante de la part de la majorité.⁷ Même s'il est minoritaire, le Premier ministre à sa tête doit solliciter la confiance de la Chambre par un vote de confiance. Il peut obtenir cette confiance grâce à l'abstention d'une partie de l'opposition, ce qui lui accorde le soutien d'une majorité parlementaire relative.

Entre les partis de l'opposition stricte et ceux représentés au sein du gouvernement, il existe une catégorie intermédiaire de partis prêts à soutenir le gouvernement sans y être directement représentés. En général, malgré l'absence de majorité stable au parlement, un gouvernement minoritaire peut exercer les pleins pouvoirs de l'exécutif, similairement à un gouvernement majoritaire.⁸

5. *La Chambre des représentants compte cent cinquante membres. Art. 63 de la Constitution.*

6. CRISP, « Majorité », *Vocabulaire politique, Fédération Wallonie-Bruxelles, n.d.*, <https://www.vocabairepolitique.be/majorite/>.

7. F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 416.*

8. C. Behrendt et M. Vrancken, *Principes de Droit constitutionnel belge, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 305.*

ACCORD DE GOUVERNEMENT

Miroir d'une société profondément clivée, notre processus de formation de majorité est mondialement reconnu comme étant l'un des plus complexes et des plus chronophages au sein des démocraties modernes. La pièce centrale de cette âpre négociation se trouve être **l'accord de gouvernement**⁹, programme détaillé des objectifs de la nouvelle législature, n'ayant pas de valeur juridique contraignante mais posant toutefois les jalons de toutes futures grandes entreprises gouvernementales. Sa valeur politique étant considérable, l'accord de gouvernement soude les partenaires de coalition autour d'un **principe de loyauté**.

Dans un entretien qu'il nous a accordé, le vice-Premier ministre David Clarinval estime que cet aspect de la participation favorise une représentation partisane du plus grand nombre. Des partis stables participant activement au gouvernement garantissent que celui-ci soit empreint d'intelligence. Le système représentatif constitue la base de la démocratie : la majorité doit, selon lui, être représentée purement et simplement.

L'EXEMPLE DANOIS

Le Danemark présente un intérêt particulier en raison de sa similarité avec la Belgique en termes de fragmentation de l'échiquier politique. Ce pays recourt souvent à des gouvernements minoritaires et des coalitions « super-majoritaires ». En outre, similairement à la Belgique, ce pays s'appuie sur la règle du consensus, ce qui implique une recherche de compromis et une collaboration entre les différents partis politiques.

Tout comme en Belgique, au Danemark, les partis politiques occupent une place significative dans le paysage politique. Christoffer Green-Perdersen et Asbjørn Skjaeveland soulignent que « le parlement devient l'arène où les partis qui composent le gouvernement interagissent. Ainsi, le jeu politique se déroule principalement entre les partis politiques, plutôt qu'entre le gouvernement et le parlement ou entre des députés individuels »¹⁰.

Néanmoins, cette importance n'est pas aussi marquée qu'en Belgique, car le politique n'est pas présent au sein des administrations. En Belgique, les cabinets ministériels ont un impact sur les relations politico-administratives et renforcent la politisation de l'administration.

9. J.-C. Colliard, *Op. Cit.*, p. 222-237.

10. C. Green-Pedersen, A. Skjaeveland, « Chapitre 7. Le Danemark », N. Brack (éd.), *Les démocraties européennes. Institutions, élections et partis politiques*, Armand Colin, 2015, p. 111-124.

Cette influence se manifeste dans le recrutement et la promotion des fonctionnaires, permettant ainsi d'imposer des visions partisans à l'action publique et de favoriser les partis politiques en ayant des relais au sein des administrations. Autre différence fondamentale, la Belgique est historiquement traversée par un clivage linguistique.

La nécessité d'obtenir une majorité parlementaire est issue du droit constitutionnel coutumier, par essence non-écrit et évolutif. Dans son plaidoyer pour un renouveau démocratique, Christophe Convent estime qu'il s'agit là d'une omission du pouvoir constituant, figeant la culture politique belge dans une logique de larges coalitions inadéquates, immobilistes et source de blocages politiques et institutionnels.

« Une alternative plus utile consisterait à établir clairement les règles d'investiture d'un nouveau gouvernement fédéral dans notre Constitution, selon un système en paliers, qui pourrait fonctionner comme suit : en règle générale, un nouveau gouvernement requiert une majorité absolue de 76 députés sur 150 ; mais si aucune coalition n'est formée après trois mois, ce seuil est abaissé à 68 députés (45%), et à 61 députés (40%) après six mois. Un tel mécanisme donnerait aux grands partis non seulement plus de marge de manœuvre pour former un gouvernement, mais il les inciterait également à y investir plus d'énergie que dans de vains jeux tactiques. »¹¹

Forcément, un tel gouvernement ne pourrait plus compter sur l'appui automatique d'une majorité de députés à la Chambre pour faire passer ses projets. Au contraire, il devrait avoir recours au soutien ponctuel des membres de l'Assemblée, en fonction des affinités politiques de chaque groupe et des sujets dont il serait question, et non pas sur base d'un accord

de gouvernement prédéfini et peu flexible, qui ne répond pas toujours aux exigences d'une actualité inconstante, afin de former des majorités alternatives. L'idée paraît, de prime abord, séduisante. Elle renforcerait l'autonomie des parlementaires et les responsabiliserait.

La proposition n'échappe toutefois pas à la critique, tant sur la forme que sur le fond. Pour Mathieu Bihet, député au Parlement fédéral, codifier temporellement la pratique de formation de gouvernement n'est pas nécessairement une bonne chose. Former un gouvernement est un exercice d'équilibriste extraordinairement complexe, qui dépend des aléas contingents à sa formation. En figeant le processus dans un texte rigide, toute la flexibilité permise par le droit constitutionnel coutumier serait remise en question. Il n'est selon lui ni bon ni enviable de formaliser des délais dans la Constitution, qui devrait rester un ensemble de règles de base.

En ce qui concerne le fond, l'actualité politique de ces dernières années nous permettra de comprendre si ce qui paraît sensé en théorie résiste à la réalité politique telle qu'elle est vécue par les acteurs du terrain. La Belgique a déjà eu recours à ce type de gouvernement minoritaire ou à des majorités alternatives. C'est notamment le cas lorsque des coalitions cèdent sous le poids de désaccords irréconciliables entre partenaires de majorité. Il existe également de nombreux exemples¹² où le recours à une majorité alternative est utilisé comme une menace afin de faire plier un partenaire récalcitrant.

11. C. Convent, *Plaidoyer pour un renouveau démocratique*, Itinera, p. 23. Il est important de noter que cette proposition de Christophe Convent s'inscrit dans un cadre plus large englobant 7 propositions liées les unes aux autres, et qui n'ont pas vocations à être appliquées individuellement.
12. T. Pureur, C. Istasse, « Gouvernements minoritaires en Belgique et en France : pratiques et réticences », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 14 juillet 2022, p. 2-10.

LA CRISE DES 541 JOURS (13 JUIN 2010 - 6 DÉCEMBRE 2011)



David Clarinval est devenu député fédéral à la Chambre des représentants en 2007. Il a ainsi eu l'opportunité de vivre la crise des 541 jours séparant la démission du gouvernement Leterme II de la formation du gouvernement Di Rupo de l'intérieur. Cette crise constitue la plus longue crise politique de l'histoire contemporaine européenne. Son témoignage est

intéressant, car s'il est persuadé que l'idée même de la formation d'un gouvernement minoritaire est profondément anti-démocratique (sauf évidemment en cas d'affaires courantes), il concède avoir trouvé l'expérience intéressante.

Selon lui, cette crise a permis au Parlement de reprendre du pouvoir par rapport au gouvernement. Les groupes parlementaires pouvaient faire des alliances peut-être un peu plus ouvertes, les gouvernements d'affaires courantes étant synonymes d'un affaiblissement de la dynamique de discipline de parti. Certains textes furent votés avec succès, comme celui concernant les quotas de femmes dans les conseils d'administration des grandes entreprises, ou encore en matière de transaction pénales (voir la fameuse affaire « Kazakhgate »). Il estime dès lors que les groupes parlementaires devraient avoir plus de libertés par rapport à ce qu'il se passe aujourd'hui, en ayant la possibilité de faire des accords de majorité sans être constamment cadencés par le gouvernement.

Dans la même lignée, **Marie-Christine Marghem** affirme avoir eu une expérience plutôt positive de son travail parlementaire lors de cette crise. Elle cite l'exemple du vote de sa proposition de loi du 13 novembre 2011 relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique



(« loi Marghem »), fait notable sachant que la majorité des textes législatifs sont issus de projets gouvernementaux.

Elle va plus loin que le vice-Premier ministre. Partant du principe qu'un objectif louable devrait engendrer un ralliement des personnes censées, elle n'estime pas qu'un gouvernement majoritaire soit nécessairement plus efficace qu'un gouvernement minoritaire. Il pourrait chercher des majorités sur certains dossiers plus compliqués ou plus idéologiques avec une forme de *cherry-picking* au sein de l'hémicycle parlementaire. Ce gouvernement minoritaire devrait réfléchir à la manière dont il conduirait ses projets pour obtenir une majorité nécessaire au Parlement. Cela nécessiterait une réflexion de fond dépassant la pure idéologie qui tend à gangréner le système majoritaire.

Elle estime par ailleurs erroné le présupposé que le travail d'un parlementaire en majorité se bornerait au simple suivi des directives gouvernementales, peu importe le cadre institutionnel ou politique. Comme nous le verrons dans le dossier du nucléaire (*voy infra*), elle refuse que les députés soient cadencés et, si elle estime que discipline et loyauté sont des éléments essentiels du système, elle ne se privera pas de porter les combats qui sont chers à ses yeux.

LE GOUVERNEMENT WILMÈS II (17 MARS 2020 - 1^{ER} OCTOBRE 2020)

Alors que l'année 2019 s'achevait sur une crise politique et la chute du gouvernement Michel, l'année 2020 démarra par une crise sanitaire sans précédents. Le Covid-19 eut un impact considérable sur notre tissu social, et il est encore vraisemblablement impossible de conceptualiser les conséquences engendrées par ce que Marie-Christine Marghem qualifie d'atomisation de la société à la suite du confinement. Il s'agit pour elle d'une révolution copernicienne comparable seulement à la démocratisation d'internet et des ordinateurs/smartphones, révélateur de l'individualisation de la société et de nos nouvelles manières de vivre.



Mathieu Bihet fut député sous les deux gouvernements Wilmès (27 octobre 2019 - 1er octobre 2020), le premier étant en affaires courantes, le second ayant reçu les pouvoirs spéciaux de la part du Parlement, lui permettant d'agir au nom et pour le compte de ce dernier à condition d'être par la suite confirmé dans ses actions. Dans une situation

classique de majorité, le budget et l'accord de gouvernement permettent de circonscrire l'action des élus au sein d'un cadre budgétaire et le long d'une feuille de route programmatique. Son expérience lui a démontré que pendant la période Covid, le Parlement n'était tenu ni par l'un, ni par l'autre : il y eut énormément de marchandages et de couplage de dossiers pourtant indépendants les uns des autres. De plus, la mise en place d'un gouvernement minoritaire ne fût pas synonyme d'une recrudescence de la représentativité, bien au contraire.

Il évoque ainsi à titre d'exemple une institution tout à fait singulière, le Kern+10 : afin d'assurer une certaine stabilité et un soutien politique des différentes formations, une réunion du Conseil des Ministres restreint élargi aux dix formations politiques soutenant le gouvernement fédéral fut régulièrement organisée. Cette institution n'existait dans aucun texte : il s'agissait d'une pure création politique afin de former une majorité dont les trois partis du gouvernement (MR, CD&V et VLD) ne disposaient pas. La légitimité démocratique du gouvernement découlait exclusivement du soutien du Parlement car il fallait garantir que les décisions prises soient avalisées par ce dernier. Cet être hybride rassemblait les présidents de partis (sauf celui de la NVA qui était représenté par leur chef de groupe à la Chambre). Leur rôle fût considérablement renforcé, contrairement à celui des parlementaires, ce qui bat en brèche l'objectif principal de Christophe Convent, à savoir de mettre en place des coalitions qui bénéficieraient de plus de marge de manœuvre.

L'ACCORD SUR LE NUCLÉAIRE (NOVEMBRE 2022)

Dirigé par le libéral Alexandre De Croo, la composition du gouvernement majoritaire de la 55^e législature peut être considéré comme typique de la culture belge du compromis : une coalition éclectique de 7 partis tirés de pratiquement toutes les pièces de l'échiquier politique (extrêmes mis à part), formé 494 jours après les élections législatives fédérales du 26 mai 2019. Les défis qu'imposa l'actualité internationale à ce gouvernement n'ont quant à eux rien de typiques, loin s'en faut. La gestion de la pandémie de Covid-19 et la nécessité d'une relance économique européenne furent brutalement interrompus par une nouvelle crise tout aussi dramatique que catastrophique sur le plan humain et financier : la guerre d'agression russe en Ukraine, le 24 février 2022.

Ce conflit mena à une hausse abrupte du prix du gaz, et coïncida avec un autre dossier énergétique épineux, la sortie du nucléaire. En décembre 2021, les sept partis membres de la coalition gouvernementale belge avaient convenu d'un plan visant à arrêter les sept réacteurs du pays d'ici 2025, sous réserve que la sécurité de l'approvisionnement énergétique du pays et la maîtrise des prix soient garanties (plan A de l'accord de gouvernement). Ce n'était évidemment plus le cas, et sous l'impulsion du parti libéral, en particulier son président Georges-Louis Bouchez et l'ancienne ministre fédérale de l'énergie Marie-Christine Marghem, les négociations avec Engie, l'exploitant des centrales, furent relancées avec comme objectif de prolonger 5 réacteurs (plan B de l'accord de gouvernement).¹³

13. Jean-François Noulet, *Le Premier ministre et la ministre de l'Énergie présentent l'accord sur le nucléaire et le dossier "Énergie"*, RTBF, 23 décembre 2021, <https://www.rtbf.be/article/le-premier-ministre-et-la-ministre-de-l-energie-presentent-l-accord-sur-le-nucleaire-et-le-dossier-energie-10903592>.



Toutefois, le parti Ecolo-Groen, disposant du portefeuille de l'énergie (Tinne Van der Straeten), s'opposa vivement à la remise en cause de l'accord de gouvernement, Rajae Maouane accusant le MR et son président d'être *pris en flagrant délit de déloyauté gouvernemental*.¹⁴

En novembre 2022, Marie-Christine Marghem, constatant l'état d'avancement quasi nul du dossier du nucléaire, proposa de composer une majorité alternative afin d'outre-passer le refus d'Ecolo et permettant de maintenir dans son intégralité le parc nucléaire en Belgique. Sa proposition fut signée par les élus N-VA et par François De Smet pour Défi.¹⁵

Sa tentative fût stoppée net par son président de parti, Georges-Louis Bouchez, selon qui « *il ne peut être question de dégager une majorité alternative. Ce serait la chienlit. Ce n'est pas ma façon de travailler. Je veux que l'on avance sur le dossier nucléaire avec la coalition Vivaldi, je m'y emploie* »¹⁶. Un des arguments invoqués par le Président à l'encontre de l'usage de cette majorité alternative : la conduite des négociations postérieures au vote. Selon lui, il est inenvisageable d'imposer à un ministre de poursuivre des négociations sur base d'une proposition contre laquelle sa formation politique s'est explicitement prononcée.

LA POLÉMIQUE SUR LE MASTER À L'UMONS (MARS 2023)

Plus récemment encore, une nouvelle polémique bouscula le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles : le dossier

des habilitations pour le master en médecine à l'Université de Mons. Bloqué par la ministre de l'Enseignement supérieur Valérie Glatigny, ce projet engendra une crise gouvernementale qui vit s'opposer frontalement le parti socialiste au MR.

Le président socialiste menaça les libéraux de recourir à une majorité alternative, ce qui aurait conduit à l'éjection du MR de la majorité et à la formation d'un nouveau gouvernement, tant au niveau communautaire que régional.

« *Dimanche, alors qu'une réunion importante est annoncée lundi, le PS conservait une ligne inflexible. "L'unanimité au PS est totale dans ce dossier. On ira jusqu'au bout. On se prépare à une majorité alternative, sans le MR, même si ce n'est pas cela que l'on souhaite. Les prochains jours seront décisifs* », confie une source socialiste.¹⁷

Enfin, un accord se dégagait en conseil des ministres et l'habilitation fut accordée, mais à certaines conditions, et après un appel au calme par Georges-Louis Bouchez : « *Cela doit faire la quinzième fois sous cette législature qu'on me menace d'être remplacé. Au bout d'un moment, on s'habitue à tout* », répond le Président du MR qui ajoute n'avoir « *jamais menacé de majorité alternative, même dans un dossier aussi majeur que le nucléaire* ». Les parlementaires MR qui y ont pensé, ont été « *tout de suite recadrés* ».¹⁸

14. A. Clevers, *Écolo et MR sortent les crocs sur le dossier nucléaire*, 24 octobre 2022, *La Libre Belgique*.

15. « *Nucléaire : Marghem rallie la N-VA et DéFI à sa proposition de prolongation du nucléaire, pas de « majorité alternative » pour Bouchez*. » RTBF.be, 24 nov. 2022, <https://www.rtbf.be/article/nucleaire-marghem-rallie-la-n-va-et-defi-a-sa-proposition-de-prolongation-du-nucleaire-pas-de-majorite-alternative-pour-bouchez-11110631>, consulté le 23 mars 2023.

16. *Ibid.*

17. F. Chardon, « *Masters en médecine : "Le PS se prépare à une majorité sans le MR, les prochains jours seront décisifs"* », *La Libre Belgique*, 19 mars 2023.

18. *Jeudi en Prime : Georges-Louis Bouchez (MR) réagit à la menace d'une majorité alternative à la Fédération Wallonie-Bruxelles* sur <https://www.rtbf.be/article/jeudi-en-prime-georges-louis-bouchez-mr-reagit-a-la-menace-dune-majorite-alternative-a-la-federation-wallonie-bruxelles-11172295>

CONCLUSION

Au travers de cette analyse, nous avons interrogé trois personnalités politiques sur la crise de la représentativité en Belgique, les raisons pouvant expliquer celle-ci et les éventuelles pistes de solutions qui permettraient d'y remédier. Nous tirons de ces conversations plusieurs constats.

UNE SOCIÉTÉ EN MUTATION

Notre société subit des changements profonds dont il est pour le moment impossible de mesurer l'étendue ou les conséquences. Il est donc pertinent de s'interroger sur les mécanismes de gouvernance qui structurent l'action politique, notamment sur la participatie et le processus de formation gouvernemental, afin de savoir s'ils sont à même d'affronter les défis de l'ère moderne.

Face aux changements profonds qui touchent notre société, il est essentiel de garantir un système de gouvernance efficace et transparent pour faire face aux défis de l'ère moderne. Dans ce contexte, la démocratie représentative reste le meilleur système, mais elle doit être constamment améliorée pour répondre aux besoins actuels. Les mécanismes de gouvernance, tels que la participatie et le processus de formation gouvernemental, doivent donc être évalués pour savoir s'ils sont adaptés aux défis actuels. Les partis politiques ont un rôle essentiel à jouer dans ce processus, en veillant à la transparence et à la responsabilité du gouvernement et en dénonçant les éventuelles erreurs ou manquements à la démocratie, même s'ils font partie de la majorité gouvernementale.

Les membres des partis ont le devoir de s'exprimer librement et de prendre des initiatives responsables, même si leurs positions idéologiques ne sont pas toujours compatibles avec la ligne de leur président. Dans ce cas, ils peuvent tenter de le convaincre ou, à défaut, changer de formation politique. Il incombe donc aux citoyens de choisir les personnalités les plus aptes à défendre leurs points de vue et aux parlementaires/ ministres de participer activement aux débats. Il est également important de souligner que les partis politiques demeurent libres de critiquer l'action du gouvernement, même s'ils en font partie. Cela participe à l'équilibre des pouvoirs au sein de l'État et garantit que les intérêts des citoyens sont défendus, même au prix de divergences au sein de la majorité gouvernementale.



GOVERNEMENTS MINORITAIRES ET MAJORITÉ ALTERNATIVE

En ce qui concerne les **gouvernements minoritaires**, nos trois interlocuteurs ont concédé que le travail parlementaire sous ce type de régimes (par exemple, lors d'un gouvernement d'affaires courantes) est plus intéressant et plus permissif que sous un accord de gouvernement. Comme le souligne Marie-Christine Marghem, il s'agit parfois d'un outil lacunaire, anachronique, de par sa rigidité et son incapacité à s'adapter aux nouveaux enjeux imposés par l'actualité. Il faudrait idéalement mettre en place une méthodologie permettant sa modification, même si les fossés idéologiques séparant les partenaires de coalition sont souvent trop profonds pour être comblés. Elle évoque comme éventuelle piste de solution une limite temporelle de négociation d'accord à l'image de ce qui se fait en Israël ou en Espagne, tout en admettant les risques inhérents à un tel système.

La nature intrinsèquement instable des gouvernements minoritaires accentuerait le pouvoir des présidents de parti, entraînant un cycle incessant de renégociations de compromis au parlement. Cette dynamique prolongée et sclérosante créerait des impasses et des retards dans l'adoption de législations cruciales, compromettant l'efficacité et la représentativité du système.

Contrairement à l'idée que cela renforcerait la gouvernance, la réalité serait que tout projet de loi issu d'un gouvernement minoritaire serait inévitablement réexaminé au parlement pour obtenir le soutien de nouveaux partis non-membres du gouvernement, comme le souligne Mathieu Bihet, insistant sur la complexité des accords politiques, équilibrés sur un tout. Au final, tout le monde devra y trouver sa compensation, son équilibre, son point d'ancrage.

En outre, les gouvernements minoritaires risqueraient d'être perçus comme moins légitimes et crédibles par certains citoyens, qui pourraient privilégier une majorité stable

et unifiée. Cette perception contre-productive pourrait contribuer à une perte de confiance de l'électorat et à une désaffection croissante envers la démocratie parlementaire. Ainsi, au lieu de renforcer la gouvernance, une configuration minoritaire pourrait compromettre les fondements de la démocratie et affaiblir la stabilité politique recherchée.

Les **majorités alternatives** peuvent quant à elles aider à prévenir l'émergence d'un système politique monolithique et à maintenir une certaine diversité et pluralisme au sein de l'assemblée. Elles permettent de favoriser l'expression de différents points de vue et de présenter des alternatives aux politiques proposées par la majorité en place (exemple du dossier nucléaire). En outre, les majorités alternatives peuvent contribuer à une meilleure prise en compte des préoccupations des minorités et à une plus grande transparence dans les décisions prises par le parlement. Elles peuvent également inciter les membres de la majorité en place à être plus attentifs aux préoccupations de l'opposition et à mieux justifier leurs décisions.

Toutefois, il ne nous semble pas souhaitable que le recours à ce système se normalise à moyen terme, tant il représenterait une rupture vis-à-vis de la culture politique belge actuelle, dont les fondements se trouvent encore être la loyauté. Nous observons que les majorités alternatives sont, en Belgique, surtout utilisées comme une menace par certains partis pour faire pression sur leurs partenaires de coalition pour qu'ils changent de cap ou qu'ils acceptent certaines demandes spécifiques. En effet, la fracture de la majorité de travail implique que le parti contourné quitte la coalition. Cela conduit à la formation d'un nouveau gouvernement ou à de nouvelles élections, ce qui peut être coûteux et incertain pour tous les partis. Cette stratégie peut également être considérée comme une tactique de chantage et peut causer des tensions au sein de la coalition gouvernementale. Utilisée trop souvent, elle peut affaiblir la stabilité politique du pays, la crédibilité du gouvernement et la confiance des citoyens dans le système politique.

Aspects	Gouvernement Minoritaire	Majorités Alternatives
Avantages		
1. Flexibilité	Permet une plus grande marge de manœuvre pour le parlementaire lorsqu'il n'y a pas d'accord de gouvernement.	Favorise l'expression de différents points de vue et alternatives politiques.
2. Stimule la réflexion	Encourage un débat politique plus dynamique et des discussions plus ouvertes au parlement.	Permet de mieux prendre en compte les préoccupations des minorités et d'accroître la transparence dans les décisions parlementaires.
3. Renforce le pluralisme	Prévient l'émergence d'un système politique monolithique en maintenant une certaine diversité et pluralisme au sein de l'assemblée.	Incite la majorité en place à être plus attentive aux préoccupations de l'opposition et à mieux justifier ses décisions.
Inconvénients		
1. Instabilité	Le gouvernement minoritaire est intrinsèquement instable, entraînant des retards et des impasses dans l'adoption de législations importantes.	Les majorités alternatives peuvent être perçues comme une menace et une tactique de chantage, ce qui peut affaiblir la stabilité politique du pays.
2. Moins de légitimité	Peut être considéré comme moins légitime et crédible aux yeux de certains citoyens qui préféreraient une majorité stable.	Utiliser fréquemment les majorités alternatives peut affecter la crédibilité du gouvernement et la confiance des citoyens dans le système politique.
3. Rupture de la culture politique	Le gouvernement minoritaire peut représenter une rupture vis-à-vis de la culture politique établie.	Les majorités alternatives sont souvent utilisées comme une menace plutôt que comme un moyen de coopération constructive.

*Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40
info@cjg.be*

www.cjg.be