

CHRONIQUES NATIONALES

CHRONIQUE DE DROIT POLITIQUE (2021-2023) : LE RETOUR DE LA RESPONSABILITÉ ?

PAR

JULIAN CLARENNE

ET

MATHIAS EL BERHOUMI*

PLAN

I. Le Parlement comme sanctuaire de la vérité	5
II. La mode des commissions d'enquête ne s'essouffle pas	18
III. La solidarité gouvernementale à l'épreuve	24
IV. Des menaces de majorité alternative dans l'espace Wallonie- Bruxelles.....	29
V. ... et des ultimatums au fédéral, en Flandre et à Bruxelles	33
VI. Les expériences de décharge temporaire des fonctions ministérielles.....	38

1. Contrairement aux quatre années qui les ont précédées(1) ainsi qu'à celle qui les suivra, les années 2021 à 2023 n'ont pas été électorales, pas plus qu'elles n'ont été marquées par la chute ou la formation d'un gouvernement. Peut-on parler d'une ère de stabilité politique pour autant ? La réponse n'est

* Julian Clarenne est chercheur postdoctoral et professeur invité à l'UCLouvain Saint-Louis-Bruxelles (Centre de recherche sur l'État et la Constitution-CRECO et Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif-CIRC). Mathias El Berhoumi est professeur à l'UCLouvain Saint-Louis-Bruxelles (Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif-CIRC).

Les auteurs remercient chaleureusement Hugues Dumont pour ses utiles suggestions lors de sa relecture de la présente contribution.

(1) Voyez le dossier « Les enjeux constitutionnels de la crise politique francophone de l'été 2017 » coordonné par M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, *R.B.D.C.*, 2018/1 ; M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, pp. 273-280 ; M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020) », *R.B.D.C.*, 2021/1, pp. 3-60 ; J. CLARENNE et T. MOONEN, « Wilmès II par-delà les apparences. Réflexions sur la notion de gouvernement minoritaire », in Fr. BOUHON, E. SLAUTSKY et St. WATTIER (dir.), *le droit public belge face à la crise du COVID-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 257-284.

pas évidente, tant cette période a été jalonnée de controverses, affaires et autres coups de théâtre qui ont fait tanguer les coalitions et bousculé les institutions. À plusieurs reprises, l'idée d'élections anticipées a circulé. Il a aussi été question de changements de majorités gouvernementales. Si ces scénarios ne se sont pas matérialisés, qu'ils aient si souvent été dans l'air n'en témoigne pas moins de l'acuité des turbulences traversées. Du reste, sans connaître de démission collective, la période n'a pas été avare en démissions individuelles. Plus fondamentalement, ces années ont ceci d'intéressant que plusieurs des événements qui y ont eu cours ont contribué à éclairer la manière dont une série de règles et principes constitutionnels sont appliqués et interprétés, singulièrement dans le fonctionnement des gouvernements et leurs rapports avec les parlements. Ces cas offrent des précédents particulièrement précieux lorsqu'ils ont trait à des principes largement formulés ou à des règles non écrites. Leur étude présente dès lors un intérêt évident sur le plan du droit politique, dont le matériau se forge par la pratique des autorités politiques.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la présente chronique a pour objet de relater les épisodes les plus marquants de 2021-2023 et d'exposer les données constitutionnelles en jeu. Nous faisons l'hypothèse que le principal apport constitutionnel de cette période se situe sur le plan de la responsabilité politique. Dans ce cadre, nous privilégierons les faits politiques qui concernent en premier chef les organes gouvernementaux. S'il sera abondamment question des institutions parlementaires, ce sera à travers leurs relations avec ces derniers. Ainsi, sans nier leur intérêt, on n'évoquera pas des épisodes qui concernent exclusivement les assemblées, comme les affaires qui ont secoué le Parlement wallon autour d'agissements imputés à son greffier, entraînant la révocation de ce dernier, la démission de son président ainsi que des membres de son bureau. Seront également écartées de l'analyse la polémique autour des pensions perçues par d'anciens députés et agents parlementaires fédéraux en dépassement des plafonds légaux ainsi que les suspicions de corruption par le Qatar (notamment) de membres de la délégation belge au Parlement européen. Nous n'aborderons pas davantage les faits politiques se limitant à la vie des partis que le droit constitutionnel – faut-il le rappeler – encadre si peu. On se bornera à signaler que les quatre partis flamands de la coalition fédérale ont changé de présidence durant cette période, tandis que les présidences des trois partis francophones de la « Vivaldi » ont été reconduites ou prolongées.

Ainsi balisées, les lignes qui suivent seront structurées en six parties selon une logique thématique et, au sein de chacun des thèmes, chronologique. Tout d'abord, nous reviendrons sur le cas de ministres ou secrétaires d'État qui ont démissionné ou fortement vacillé à la suite d'un contrôle parlementaire poussé, par l'intermédiaire de questions et interpellations, dans lequel la véracité des propos tenus devant les élus a été contestée (I). Par une autre modalité de contrôle parlementaire, le droit d'enquête, les assemblées ont pu également marquer leur centralité comme lieu où

s'éprouve la responsabilité de ministres (II). Ensuite, nous passerons en revue quelques séquences politiques où le processus de décision par consensus et les règles de discrétion et de solidarité qui l'accompagnent ont été mis sous tension (III). Par après seront rapportées les tribulations autour de dossiers explosifs ayant placé des exécutifs au bord du précipice, sous la forme de majorités parlementaires alternatives (IV) ou d'ultimatums (V). Quelques développements seront enfin dédiés aux modalités par lesquelles des ministres ont été temporairement déchargés de leurs fonctions pour convenance personnelle (VI).

Tout au long de la contribution, nous tâcherons de tirer les leçons qui se dégagent des séquences analysées en matière de mise en œuvre de la responsabilité politique, en tant que principe constitutif du régime parlementaire. La logique d'imputation qu'il consacre garantit que les gouvernements et les ministres qui les composent répondent de leurs actes et omissions devant leur Parlement. En pratique, la reddition des comptes suscite toutefois une multitude de questions, qu'elles aient trait aux rapports entre responsabilité gouvernementale et ministérielle, à la portée de la responsabilité pour autrui, à l'étendue du devoir d'information ou encore aux conséquences de la perte de confiance.

I. LE PARLEMENT COMME SANCTUAIRE DE LA VÉRITÉ

2. Le 17 novembre 2022, la plénière hebdomadaire de la Chambre des représentants accueille un feu nourri de questions adressées au Premier ministre. En cause : les documents budgétaires envoyés aux députés en début de semaine prévoient un déficit supplémentaire par rapport aux chiffres annoncés à l'issue du conclave budgétaire d'octobre et communiqués à la Commission européenne. Le dérapage est flagrant, 1,3 milliard d'euros en 2023, 1,7 milliard en 2024. Cette différence sensible s'expliquerait par la comptabilisation de la prolongation des mesures de réduction de la TVA pour adoucir l'augmentation des coûts de l'énergie, prolongation qui n'avait pas été décidée et qui devait être compensée par une hausse des accises, laquelle n'avait pas été prise en compte. Les députés reprochent au Premier d'avoir présenté de faux chiffres lors de la déclaration gouvernementale – pompeusement appelée *State of the Union* en référence à la pratique étatsunienne – présentant les options budgétaires pour l'année 2023 (2). Le Premier ministre plaide l'erreur matérielle (3). Le même jour en commission des Finances, la secrétaire d'État au Budget, Eva De Bleeker (Open VLD) fait sien ce récit. Un *corrigendum* est d'ailleurs apporté à l'exposé général (4). La polémique rebondit dès le lendemain : l'opposition

(2) Voyez l'article 106 du Règlement de la Chambre.

(3) *Annales*, Ch., séance du 17 novembre 2022, sess. 2022-2023, PLEN n° 214, pp. 20-21.

(4) *Doc. parl.*, Ch., sess. 2022-2023, n° 2930-2.

débusque des erreurs d'addition qui scellent le destin de la secrétaire d'État. Par un arrêté royal du 18 novembre 2022, sa démission est acceptée et Alexia Bertrand nommée pour lui succéder. Cette démission-nomination appelle trois commentaires.

Primo, les mensonges qui ont été reprochés par l'opposition ont davantage ciblé le Premier ministre que la secrétaire d'État au Budget, tant dans la séquence qui a mené à sa démission que dans les semaines qui suivirent. En témoignent les interpellations développées par l'ensemble des groupes de l'opposition en commission de l'Intérieur, le 14 décembre 2022 – près d'un mois après la démission d'Eva De Bleeker –, à la suite de révélations de messages échangés entre les cabinets autour des tableaux budgétaires(5). L'opposition voyait dans ces messages une nouvelle preuve que le Premier avait validé le budget prétendument erroné transmis à la Chambre et menti au Parlement en niant l'existence de ces messages, tout en se servant de la secrétaire d'État comme fusible. L'adoption de la motion pure et simple en plénière le lendemain(6), tout en entraînant la caducité des trois motions de méfiance et de la motion de recommandation(7), a clos la séquence. La majorité souscrivit ainsi à l'argumentaire du Premier, à savoir que les budgets ne s'élaborent pas sur des messageries instantanées et que la secrétaire d'État n'avait pas exécuté les décisions du gouvernement. Le caractère justifié de la démission d'Eva De Bleeker restera discuté bien après cette séquence, en particulier lors des négociations autour de la pérennisation de la réduction de la TVA sur l'énergie et des mesures compensatoires(8).

Secundo, le choix d'Alexia Bertrand en remplacement d'Eva De Bleeker soulève quant à lui des questions constitutionnelles intéressantes(9) dans la mesure où elle est passée de la présidence du groupe MR au sein du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à un secrétariat d'État fédéral au nom de l'Open VLD. Rappelons qu'en vertu de

(5) *Annales*, Ch., séance du 14 décembre 2022, sess. 2022-2023, COM n° 943.

(6) *Annales*, Ch., séance du 15 décembre 2022, sess. 2022-2023, PLEN n° 221, pp. 52-55.

(7) Les trois motions de méfiance ciblaient le Premier ministre. La première déposée par Sander Loones (N-VA) et Jean-Marie Dedecker (indépendant, mais élu sur une liste N-VA) visait le Premier ministre et les « contradictions » et « contrevérités » de ses propos, la deuxième a été déposée par trois députés d'extrême-droite et se focalisait sur les révélations des messages échangés *via* l'application de messagerie instantanée Whatsapp, et la troisième par Sofie Merckx (PVDA-PTB) alléguant qu'Alexander De Croo avait menti à plusieurs reprises. La motion de recommandation déposée par Catherine Fonck (Les Engagés) visait à mettre à disposition de la Chambre l'ensemble des échanges électroniques concernant l'objet de la polémique entre les cabinets concernés, afin de lui permettre de vérifier les explications données par le Premier ministre (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2022-2023, MOT 55 n° 353-1).

(8) Notamment W. VERSCHelden, « De Bleeker avait raison : les plans de Van Peteghem pour compenser la réduction de la TVA sur l'énergie font un trou dans le budget de plus de 760 millions d'euros », *Business AM*, 25 janvier 2023.

(9) Le cas d'un transfuge entre partis de la même famille politique est aussi suffisamment rare pour être épinglé. Il met en évidence, bien que nous n'étudions pas ce volet, les relations parfois ambivalentes entre les deux partis libéraux, voyez B. BIARD, « Les partis frères en Belgique : les relations entre le MR et l'Open VLD », *C.H. du CRISP*, 2022, n° 2536-2537, pp. 53-54.

l'article 104 de la Constitution, la règle de la parité linguistique prescrite à l'article 99, alinéa 2, de la Constitution ne concerne pas les secrétaires d'État. Si elle avait été nommée ministre, aurait-elle pu être considérée comme « d'expression néerlandaise » ? Certes, sa connaissance de la langue néerlandaise ne prête pas à discussion. Cette disposition suppose cependant de définir une appartenance linguistique exclusive, même pour les ministres parfaitement bilingues. En effet, il s'agit avant tout de garantir un équilibre communautaire, au-delà de la maîtrise effective de l'une ou l'autre langue (10). Or, en l'absence de critère de rattachement défini par la Constitution, l'on pouvait considérer que, concernant la nomination d'une parlementaire, l'identité linguistique de l'assemblée ou du groupe linguistique dans lequel elle siège devait être déterminante (11). Le cas est d'autant plus marquant qu'au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le choix du groupe linguistique se fait lors de la première candidature à l'élection régionale, et suit l'intéressé pour les élections ultérieures (12). Pour le scrutin du 9 juin 2024, Alexia Bertrand n'aurait pas pu se porter candidate sous la bannière du parti qui l'a porté au secrétariat d'État pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans la mesure où il présentait une liste exclusivement dans le groupe linguistique néerlandais. En revanche, il lui aurait été loisible d'être candidate pour occuper l'un des six sièges bruxellois au sein du Parlement flamand. Elle fut finalement candidate à la Chambre sur la liste – bilingue – MR/Open VLD (13). Elue, elle fit le choix de prêter serment d'abord en néerlandais (14), confirmant ainsi sa migration dans le groupe linguistique néerlandais.

Tertio, contrairement aux autres changements de casting du gouvernement fédéral qui ont eu lieu en 2022, à savoir la nomination de Hadja Lahbib aux Affaires étrangères et celle de Nicole de Moor à l'Asile et la Migration pour remplacer celui qui devint président du CD&V, le Palais a eu la primeur de l'annonce du remaniement. Son communiqué est tombé une demi-heure avant qu'Eva De Bleeker ne tienne une conférence de presse pour expliquer

(10) J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, t. 2, pp. 490-491.

(11) Chr. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2^e éd., Bruges, la Charte, 2021, p. 320.

(12) Article 17, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

(13) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE et C. SÄGESSER, *La préparation des élections du 9 juin 2024. II. Parlement fédéral et Parlement européen, C.H. du CRISP*, 2024/15, n° 2600-2601, p. 40.

(14) Article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise. Rappelons que cette disposition avait été modifiée par la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale en vue de prévoir que les candidats doivent être certifiés d'expression française ou néerlandaise, laquelle modifiait également le Code électoral afin de préciser que les déclarations d'expression linguistique figurent dans l'acte d'acceptation des candidatures et que, dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde, les candidats d'expression française et ceux d'expression néerlandaise sont présentés sur des listes séparées. Ces dispositions font partie de celles annulées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003.

sa démission. Le Palais semblait tenir à cette chronologie (15), bien qu'elle ne fasse qu'entretenir l'illusion que le roi influence encore le choix des membres du gouvernement, comme il a pu le faire jusque dans les années 1990 (16). Le changement de secrétaire d'État qui suivit n'a du reste pas observé cet ordre. La presse dévoila le nom de Marie-Coline Leroy pour remplacer Sarah Schlitz au secrétariat d'État à l'Égalité des genres, l'Égalité des chances et la Diversité, aussitôt qu'il fut soumis au suffrage des membres du conseil de fédération d'Ecolo. Réserver l'exclusivité d'une telle annonce au roi se révèle d'autant plus délicat lorsqu'elle implique des organes collégiaux internes à un parti.

3. Revenons justement sur l'affaire qui a mené à la démission de Sarah Schlitz (Ecolo). Tout commence par un courriel du 23 mars 2023 par lequel le député Sander Loones (N-VA) saisit la commission de Contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Il allègue une violation des règles relatives aux communications du gouvernement (17) de la part de Sarah Schlitz, en raison de l'apposition de son logo personnel sur des communications d'événements et de projets subventionnés par des crédits relevant de ses attributions. Faute d'avoir introduit une demande à la commission de Contrôle, la secrétaire d'État écope d'une réprimande de celle-ci, sanction prononcée le 18 avril (18). Sarah Schlitz présente ses excuses aux membres de la commission, tout en soutenant ne pas avoir demandé aux organisations concernées d'afficher son logo. L'affaire connaît un rebondissement, dès le lendemain, avec la publication par le journal *La Dernière Heure* d'informations semblant contredire la thèse soutenue par la secrétaire d'État devant la commission de Contrôle, en particulier l'existence d'un guide validé par son cabinet requérant l'usage du logo. Il n'en faut guère plus pour que le même député N-VA réclame sa démission à l'occasion d'une question d'actualité adressée au Premier ministre en plénière le même jour (19). Il dépose, pour la même séance, une demande d'interpellation requérant que ce soit, cette fois-ci, la secrétaire d'État qui y réponde. Le Vlaams Belang et les Engagés se rallient à cette demande (20). Lors de l'interpellation, la discussion dévie du respect de la législation sur les communications du gouvernement vers la question de savoir si la secrétaire d'État a menti au Parlement. Au terme de l'échange entre l'interpellant et la secrétaire d'État, le chef de groupe MR sollicite une suspension de séance, laquelle révèle des fissures dans la majorité

(15) *Le Soir*, « La petite histoire de la nomination d'Alexia Bertrand », 20 novembre 2022.

(16) P.-Y. MONETTE, *Métier de Roi. Famille. Entourage. Pouvoir*, Bruxelles, Alice Editions, 2002, p. 180.

(17) Règles qui figurent au sein du chapitre II/1 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

(18) *Doc. parl.*, Ch., sess. 2022-2023, n° 3335/1.

(19) *Annales*, Ch., séance du 20 avril 2023, sess. 2022-2023, PLEN n° 240, pp. 3-4.

(20) *Annales*, Ch., séance du 20 avril 2023, sess. 2022-2023, PLEN n° 240, p. 25.

sur l'affaire en cause (21). Deux motions sont ensuite déposées en conclusion de l'interpellation : une motion de méfiance signée Sander Loones, et une motion pure et simple signée par les groupes de la majorité. Si, habituellement, la Chambre se prononce directement sur cette dernière pour clore la séquence, le vote sur les motions sera reporté à la séance suivante. Le président du groupe PS ne fit pas mystère de l'épée de Damoclès ainsi placée : « Nous avons entendu aujourd'hui les explications de la secrétaire d'État. Si, dans les jours qui viennent, il y a le moindre élément matériel qui confirme qu'elle n'a pas dit la vérité, elle devra alors en tirer les conséquences » (22). La secrétaire d'État n'attendra cependant pas la plénière suivante. Après plusieurs jours marqués par une nouvelle polémique autour de la communication d'une membre de son cabinet amalgamant la N-VA au régime nazi, elle annonce sa démission à la matinale de *La Première*, le 26 avril 2023.

Si un faisceau de facteurs peut expliquer la démission de Sarah Schlitz, la séquence est particulièrement révélatrice du poids considérable de l'exigence de vérité au Parlement dans l'appréciation du soutien à l'égard d'un membre du gouvernement. Les allégations de mensonges ont ici joué un rôle de catalyseur dans la mise sous pression de la secrétaire d'État, et un moment de bascule dans le soutien des partenaires de majorité. La vérité constitue un préalable à un contrôle parlementaire effectif. Le lien de confiance peut dès lors difficilement tenir lorsque la véracité de propos tenus devant l'assemblée est mise en doute. En l'occurrence, l'on observera que la question du mensonge a nettement pris le dessus sur le fond de l'affaire, si bien qu'une fois l'avenir gouvernemental de Sarah Schlitz scellé, l'affaire a perdu tout intérêt dans les travaux de la Chambre. Si l'affaire avait été d'une autre importance, la Chambre aurait probablement poussé plus loin ses investigations, comme elle a pu le faire dans d'autres espèces, *via* son droit d'enquête, quitte à identifier une forme de responsabilité politique « posthume » (23).

4. Le 9 mai 2023, c'est au tour de la vice-Première ministre en charge de la Fonction publique et des Entreprises publiques, Petra De Sutter (Groen), d'être soumise à une myriade de questions en commission de la Chambre des représentants. Quelques jours auparavant, la presse fait état de la présence, au sein de son cabinet ministériel, de deux collaborateurs détachés de chez bpost qui non seulement ont continué à être rémunérés par l'entreprise publique, mais ont aussi participé à la négociation de son contrat de gestion (24). Contestant fermement tout conflit d'intérêts les concernant, la ministre décide néanmoins de mettre fin au détachement au regard du climat

(21) *Annales*, Ch., séance du 20 avril 2023, sess. 2022-2023, PLEN n° 240, pp. 45-48.

(22) *RTBF*, « Utilisation de son logo personnel par Sarah Schlitz : la majorité accorde une semaine de sursis à la secrétaire d'État », 20 avril 2023.

(23) Voyez *infra*, n° 11.

(24) *L'Écho*, « Deux collaborateurs du cabinet de Sutter sur le pay-roll de bpost », 3 mai 2023.

de méfiance qui rend selon elle impossible la poursuite de toute collaboration (25). En commission, la députée de l'opposition Catherine Fonck (Les Engagés) reproche à l'écologiste des évolutions dans sa ligne de défense : « Vous aviez affirmé qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts et que, s'agissant des personnes concernées, tous les cabinets pratiquaient ce type de détachement. Cependant, bpost est cotée en bourse et est détenue à 49 % par des actionnaires privés qui visent le rendement de leur investissement. Puis, vous avez expliqué que ces personnes n'étaient pas chargées de dossiers problématiques, mais depuis lors une série de messages Whatsapp ont été dévoilés. Et enfin, vous êtes acculée à les renvoyer chez bpost, ce qui résonne comme un aveu de responsabilité de votre part » (26). Si l'hypothèse de la démission sera rapidement écartée, la ministre reconnaîtra que le détachement constituait une pratique héritée du passé à laquelle il y avait lieu de mettre fin (27). Le débat en commission sera l'occasion pour Petra De Sutter de faire redescendre la pression autour de sa personne, celle-ci soulignant d'ailleurs avoir réservé ses explications à la Chambre (28). La séquence est par ailleurs une parfaite illustration du fait que l'exigence de transparence inhérente au principe de responsabilité n'oblige aucunement à une membre de l'exécutif de donner accès à tout document sollicité par le Parlement (29). Aucune suite ne sera ainsi réservée à la demande, formulée par la députée Fonck, que soient transmis l'ensemble des procès-verbaux des intercabinets sur les dossiers impliquant bpost. La communication des documents demandés n'est pas apparue indispensable pour informer correctement le Parlement sur le dossier en cause. Plus fondamentalement, la nature des réunions intercabinets constitue *a priori* un motif de justification suffisant pour justifier qu'il soit décidé de ne pas transmettre les procès-verbaux au Parlement. Elles constituent en effet des réunions préparatoires et informelles, qui ne préjugent pas de la manière dont l'exécutif va agir (30). L'autonomie dont

(25) *L'Echo*, « Retour chez bpost pour les deux collaborateurs détachés au sein du cabinet de Sutter », 9 mai 2023.

(26) *Annales*, Ch., séance du 9 mai 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1074, p. 9.

(27) L'interdiction de détacher des membres du personnel d'entreprises publiques autonomes cotées en bourse et de leurs filiales auprès d'un organe stratégique sera consacrée par l'adoption de l'arrêté royal du 30 août 2023 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région.

(28) « De laatste dagen is er inderdaad nogal wat inkt gevloeid over bpost en wat daar allemaal naar boven gekomen is. Het is goed dat wij hier uitgebreid de tijd kunnen nemen om de vragen in detail te beantwoorden. Ik heb ervoor gekozen dat niet ook op andere plekken te doen, al sinds vorige week. Ik hoop dat u apprecieert dat ik in de eerste plaats mijn antwoorden voor het Parlement voorbehoud » (*Annales*, Ch., séance du 9 mai 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1074, p. 17).

(29) T. MOONEN, « Mag de regering geheimen hebben voor het parlement? Geen commentaar », in C. DECLERCK, P. FOUBERT et A. OOMS (dir.), *Geheimen in het recht*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 16.

(30) *Ibid.* : « In de uitvoerende macht circuleren echter genoeg documenten die een louter voorbereidend karakter hebben, pistes bevatten waaraan later geen gevolg is gegeven of door het verloop van de tijd hun relevantie verliezen. In de mate dat het uiteindelijke beleid niet gestoeld is op die informatie, vermindert de noodzaak om ze te betrekken bij de parlementaire controle ».

jouit l'exécutif dans l'exercice de ses missions implique que le Parlement n'ait pas une mainmise sur l'ensemble des communications intragouvernementales. En outre, si de tels documents étaient transmis au Parlement, il y aurait lieu de se demander si le huis clos des délibérations gouvernementales n'implique pas que leur teneur ne puisse être rendue publique (31).

5. L'enjeu de la vérité a également innervé les débats parlementaires autour de l'affaire des visas iraniens, ayant fait tanguer la ministre des Affaires étrangères Hadja Lahbib (MR) et chuter le secrétaire d'État bruxellois Pascal Smet (Vooruit) (32).

En juin 2023, la venue en Belgique pour le *Brussels Urban Summit*, évènement organisé par Metropolis, l'association mondiale des grandes métropoles, d'une délégation iranienne – au sein de laquelle figure le maire de Téhéran Alireza Zakani, figure de la répression des manifestations ayant suivi, en 2022, la mort de Mahsa Amini – suscite l'indignation d'une grande part du monde politique. L'affaire prend plus d'ampleur lorsque la députée fédérale Darya Safai (N-VA), elle-même exilée d'Iran, fait état de la présence, dans cette délégation, d'agents du renseignement de la République islamique, lesquels auraient filmé la manifestation d'opposants au régime. L'affaire éclabousse la ministre des Affaires étrangères, dans le contexte singulier de la libération d'otages détenus en Iran (33). Interrogée en plénière de la Chambre le 15 juin 2023 sur les raisons ayant sous-tendu sa décision d'octroyer les visas, la ministre incrimine le secrétaire d'État bruxellois en charge des Affaires internationales, à l'origine de l'invitation (34). Cette attitude lui vaut une volée de critiques dans les travées

(31) On relèvera à cet égard que, dès son adoption, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a prévu que fait exception à la publication d'un document administratif celle qui porte atteinte « au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée » (article 6, § 2, 3°). Loin de revenir sur cette exception, une loi modificative du 12 mai 2024 est venue la renforcer en ajoutant l'atteinte « au secret des documents administratifs portant sur l'exécution d'une stratégie politique, entre des ministres/secrétaires d'État entre eux, entre un ministre/secrétaire d'État ou des ministres/secrétaires d'État et les membres de leurs organes stratégiques, entre les organes stratégiques entre eux, ou entre des ministres/secrétaires d'État et/ou organes stratégiques et un parti politique ou un groupe parlementaire » (article 6, § 2, 5°).

(32) Pour une analyse plus approfondie de cette affaire, voyez J. CLARENNE, X. MINY et C. ROMAINVILLE, « L'affaire des visas iraniens : manifestation d'une responsabilité politique fragmentée dans le domaine des affaires extérieures », *J.T.*, 2024, pp. 317-324.

(33) Pour une analyse juridique de l'échange qui aura conduit à la libération de l'otage belge Olivier Vandecasteele, voyez à la fois C. ROMAINVILLE et S. VANDENBOSCH, « La Cour constitutionnelle prise au piège de la diplomatie des otages. À propos des arrêts n° 163/2022 du 8 décembre 2022 et n° 36/2023 du 3 mars 2023 », *J.T.*, 2023, pp. 309-317 ; et X. MINY, S. VANDENBOSCH et C. ROMAINVILLE, « Opération "Blackstone". La fin (et les moyens) de l'affaire Vandecasteele ? », *J.T.*, 2023, pp. 401-404.

(34) « Les entités fédérées nous rappellent souvent l'importance de leurs compétences internationales et du fédéralisme de coopération. Ces compétences doivent, me semble-t-il, s'accompagner d'un sens des responsabilités et d'une certaine maturité. Entendre aujourd'hui le secrétaire d'État Smet se justifier en disant qu'il n'a pas adressé la parole aux membres de cette délégation et qu'il ne souhaitait pas vraiment leur venue est un manque manifeste de responsabilités » (*Annales*, Ch., séance du 15 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 248, p. 21).

de la Chambre, d'aucun lui reprochant de se dédouaner de toute responsabilité en dépit de son statut de cheffe de la diplomatie belge(35).

Dès le lendemain, c'est au tour du secrétaire d'État régional d'être interrogé en plénière du Parlement bruxellois. Seul membre de l'exécutif sur les bancs du Parlement, il tente de justifier cette invitation par le rôle de capitale diplomatique internationale que joue Bruxelles et remet au président un dossier reprenant l'ensemble des courriers de son cabinet à propos de l'affaire en cause(36). Une réunion de commission est alors convoquée afin de permettre un examen approfondi des documents communiqués. Celle-ci n'aura finalement pas lieu. Le 18 juin, Pascal Smet convoque la presse pour annoncer sa démission à la suite de la découverte d'un courriel non communiqué au Parlement, indiquant que son cabinet avait validé la prise en charge des frais de logement de la délégation iranienne et d'un membre de la délégation russe. Niant avoir été au courant de ce courriel, il dit vouloir endosser la responsabilité politique de l'erreur commise par l'un de ses collaborateurs, faisant ainsi honneur au principe de responsabilité ministérielle(37). Ans Persoons, alors échevine de la Ville de Bruxelles, sera proposée par le gouvernement pour reprendre le secrétariat d'État et élue par le Parlement régional bruxellois quelques jours plus tard(38).

À l'échelon fédéral, cette affaire occupe le devant de la scène à la Chambre des représentants trois semaines durant, tant en plénière(39) qu'en commission des Relations extérieures(40). Auditionnée en commission le 21 juin aux côtés du Premier ministre, Hadja Lahbib ne parvient pas à convaincre et s'expose aux griefs de plusieurs députés de la majorité. Elle est notamment accusée d'avoir menti au Parlement sur la chronologie de la consultation de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)(41). Deux motions de méfiance individuelles sont déposées dans la foulée à l'encontre de la ministre(42). Face au spectre d'un refus des écologistes et des socialistes

(35) Sur la répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau régional dans la gestion de cette affaire, nous renvoyons à J. CLARENNE, X. MINY et C. ROMAINVILLE, « L'affaire des visas iraniens : manifestation d'une responsabilité politique fragmentée dans le domaine des affaires extérieures », *op. cit.*, pp. 320-321.

(36) *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., séance du 16 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 33.

(37) *Le Soir*, « Le secrétaire d'État bruxellois Pascal Smet démissionne : “Je n'ai pas commis de faute” », 18 juin 2023.

(38) *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., séance du 23 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN n° 34, pp. 4-5.

(39) *Annales*, Ch., séance du 15 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 248 ; *Annales*, Ch., séance du 22 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 249 ; *Annales*, Ch., séance du 29 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 252.

(40) *Annales*, Ch., séance du 21 juin 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1131 ; *Annales*, Ch., séance du 26 juin 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1133 ; *Annales*, Ch., séance du 5 juillet 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1148.

(41) Voyez l'intervention du député N-VA Peter De Roover (*Annales*, Ch., séance du 21 juin 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1131, p. 58).

(42) La première est déposée par le député N-VA (n° 425), la seconde par une députée Vlaams Belang (n° 426). Cette dernière a déposé une troisième motion de méfiance dirigée envers le Premier ministre (n° 432), mais l'a finalement retirée.

francophones – partenaires de la coalition fédérale – de voter contre ces motions(43), le président du MR décide de lier le sort de Hadja Lahbib à celui du gouvernement fédéral, faisant de la responsabilité d’une ministre une affaire de gouvernement. Lors de la plénière du 29 juin, en dépit de critiques encore alimentées par de nouvelles révélations(44), Hadja Lahbib échappe à un vote de méfiance après l’adoption d’une motion pure et simple déposée par des députés MR et Open VLD (45). Ayant priorité sur les motions de méfiance, la motion pure et simple – dont l’adoption rend caduques ces dernières – permettra de passer au point suivant de l’ordre du jour(46). Les groupes Ecolo-Groen et PS justifient leur vote en sa faveur par une volonté de ne pas remettre en cause la stabilité du gouvernement(47), tout en annonçant chacun une abstention en leur sein, afin de marquer leur désaccord avec l’action de la ministre. L’adoption de la motion pure et simple dispense les partenaires de la coalition de se prononcer formellement sur la confiance à l’égard de la ministre des Affaires étrangères. C’est précisément l’une des fonctions de ce type de motion que de permettre « aux groupes politiques de la majorité de mettre fin à une interpellation sans devoir se prononcer sur le fond de l’affaire »(48). C’est ainsi que, tout en votant cette motion, des membres de la majorité ont pu continuer à déclarer qu’ils n’avaient plus confiance en Hadja Lahbib, et qu’elle devait présenter sa démission. En l’absence de toute formalisation de la rupture de confiance entre Hadja Lahbib et la Chambre, et malgré une désapprobation persistante dans les rangs de la majorité, celle-ci parviendra à se maintenir en poste(49). Le vote

(43) L’hypothèse d’une abstention des députés Ecolo-Groen et du Parti socialiste lors du vote sur les motions de méfiance suffisait pour permettre aux 62 députés d’opposition de contraindre la ministre à la démission.

(44) Un quotidien flamand révèle en effet que la mère de deux opposants au régime iranien présents lors d’une manifestation à Bruxelles aurait été interrogée par les services de renseignements en Iran (*Het Laaste nieuws*, « Twee Iraniërs die deelnamen aan betoging in Brussel getuigen: “Onze moeder in Iran werd maandagnacht aangepakt door de Iraanse geheime dienst” », 29 juin 2023).

(45) Notons que lors des déclarations de vote, le député Tim Vandeput (Open VLD) prendra la parole afin de préciser que l’un des deux frères filmés durant les manifestations était, selon une note de la sûreté de l’État diffusée dans la presse, un demandeur d’asile (*Annales*, Ch., séance du 29 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 252, p. 59). Cette intervention suscitera l’indignation d’une partie de l’assemblée et le député recevra, quelques jours plus tard, un rappel à l’ordre de la présidente de la Chambre quant au respect de la confidentialité de certains documents (*Sudinfo*, « Délégation iranienne à Bruxelles : Eliane Tillieux rappelle à l’ordre un député à propos des règles de confidentialité des documents », 6 juillet 2023).

(46) Article 134 du Règlement de la Chambre.

(47) Le député PS Ahmed Laaouej affirme que « le groupe socialiste ne posera aucun acte qui soit de nature à remettre en cause la stabilité du gouvernement et qui contribuerait à sa paralysie » (*Annales*, Ch., séance du 29 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 252, p. 56). Le député Ecolo-Groen Samuel Cogolati annonce quant à lui que son groupe votera « en faveur de la motion pure et simple, tout simplement parce que les écologistes sont attachés à ce que le gouvernement fédéral puisse continuer à travailler pour les citoyennes et les citoyens de ce pays » (*Annales*, Ch., séance du 29 juin 2023, sess. 2022-2023, PLEN, n° 252, p. 57).

(48) M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral. Composition, organisation et fonctionnement* (trad. J. CLARENNE), Bruxelles, Larcier, 2021, p. 444.

(49) *Le Soir*, « Hadja Lahbib survit au vote du Parlement, mais le PS et Ecolo réclament toujours son départ », 29 juin 2023.

sur la motion ne mettra toutefois pas un terme au contrôle de la Chambre sur l'affaire, qui auditionnera notamment la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration Nicole De Moor (CD&V) sur le rôle de l'Office des étrangers dans la délivrance des visas (50), et entendra une nouvelle fois la ministre Lahbib sur les soupçons de répression en Iran à partir de la captation à Bruxelles d'images d'opposants au régime iranien (51). À la demande de la commission spéciale chargée du suivi des Comités P et R, une enquête sera par ailleurs diligentée par ces derniers, en vue notamment de clarifier le rôle joué par les services de renseignements belges dans cette affaire (52).

6. Alors que les vacances parlementaires viennent dissiper le vent de contestation à l'égard de la ministre des Affaires étrangères, c'est au tour d'un autre membre du gouvernement fédéral, le vice-Premier et ministre de la Justice Vincent Van Quickenborne (Open VLD), d'être sous le feu des critiques dans la deuxième quinzaine d'août 2023. La presse révèle l'ouverture d'une enquête judiciaire pour outrage à agent, après que des convives de l'homme politique ont été filmés devant chez lui en train d'uriner sur un combi de police. Si l'affaire qui reçut le sobriquet de « Pipigate » fit grand bruit, c'est que le ministre bénéficiait depuis plusieurs mois d'une protection renforcée (notamment par une présence policière devant son domicile et l'installation d'une caméra de vidéosurveillance dans sa rue), en réponse à des menaces issues du milieu de la drogue. Aussitôt, Van Quickenborne dénonce l'incident et précise ne pas avoir été présent au moment des faits, dont il affirme n'avoir eu connaissance qu'au moment de leur publication dans la presse. Alors que circule la rumeur d'une vidéo de la soirée montrant le ministre imitant la miction, celui-ci convoque les journalistes pour dévoiler lui-même les images accompagnées de sa version : les gestes incriminés relèveraient en réalité d'une performance d'*air guitar*. Le 7 septembre, quelques semaines avant la rentrée parlementaire, la commission de la Justice de la Chambre s'empare de l'affaire et inscrit à l'ordre du jour un échange de vues sur « l'incident survenu le 14 août 2023 lors d'une fête privée du vice-Premier ministre et ministre de la Justice et de la Mer du Nord » (53). Ce dernier présente ses excuses et revient sur le déroulé des faits en diffusant une nouvelle fois des extraits vidéo à une commission gênée aux entournures par la nature d'une affaire pénétrant la vie privée d'un membre de l'exécutif (54), mais attentive aux implications de celle-ci en termes de

(50) *Annales*, Ch., séance du 4 juillet 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1144.

(51) *Annales*, Ch., séance du 5 juillet 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1148.

(52) *Le Soir*, « Délégation iranienne à Bruxelles : les comités P et R ouvrent une enquête », 7 juillet 2023.

(53) *C.R.I.*, Ch., séance du 7 septembre 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1164.

(54) Voyez notamment l'intervention du chef de groupe socialiste Ahmed Laaouej : « je suis très mal à l'aise dans un dossier comme celui-ci. Je suis mal à l'aise pour le contexte, dans lequel un des ministres les plus importants du gouvernement, en charge d'une des matières cardinales dans notre pays, doit venir expliquer ce qu'il a fait lors d'une soirée privée » (*C.R.I.*, Ch., séance du 7 septembre 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1164, p. 19).

crédibilité et d'exemplarité. La question de savoir si le ministre était au courant des faits commis par ses invités s'imisce également dans les débats et, avec elle, celle de la vérité (55). Cette opération de contrôle parlementaire interroge néanmoins : revient-il aux députés de vérifier la véracité de toute déclaration du ministre, même lorsque celle-ci ne relève aucunement des fonctions ministérielles ? Il convient en tout cas de rappeler que la responsabilité ministérielle ne couvre pas le comportement de tiers adoptés dans la sphère privée (56), sauf à démontrer l'implication directe du ministre dans les faits visés, ce qui n'a pu être fait notamment en raison l'impossibilité de trancher entre les diverses interprétations de ses gestes imitatifs.

C'est finalement une tout autre affaire qui provoquera, quelques semaines plus tard, le départ de Vincent Van Quickenborne. Le vendredi 20 octobre 2023, cinq jours après une attaque terroriste dans le centre de Bruxelles qui coûtera la vie à deux ressortissants suédois, le ministre de la Justice présente sa démission. Cette annonce fait suite à des informations recueillies plus tôt dans la journée, révélant qu'une demande d'extradition formulée en 2022 par la Tunisie à l'encontre de l'auteur de la fusillade avait été transmise par le S.P.F. Justice au parquet de Bruxelles, mais était « restée dans les armoires » de ce dernier. Lors d'une conférence de presse qu'il tient aux côtés du procureur général de Bruxelles, Vincent Van Quickenborne évoque une « erreur individuelle, une erreur monumentale, une erreur inacceptable ». Le ministre de la Justice annonce assumer la responsabilité politique de l'absence de traitement de la demande par le magistrat. Dans la foulée de cette démission, les yeux se tournent alors vers la ministre de l'Intérieur Annelies Verlinden (CD&V), tandis que les médias relatent l'existence d'un signalement (*red notice*) envoyé par Interpol à la police belge, en 2022. La ministre rejette toutefois les accusations d'inaction, affirmant que la police ne disposait ni d'informations suffisantes ni de mandat pour arrêter le futur terroriste (57). Cette défense sera réitérée devant les commissions réunies de l'Intérieur, de la Justice et de l'Asile (58). Accusée d'avoir omis l'existence du signalement lors de la précédente séance de

(55) « Ce qui nous intéresse, c'est de savoir si un ministre a menti », déclare ainsi le député écologiste Gilles Vanden Burre (*C.R.I.*, Ch., séance du 7 septembre 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1164, p. 19). Voyez aussi l'intervention de la députée Vanessa Matz (Les Engagés), présentant la vérité comme l'un des principes fondamentaux, aux côtés de la confiance et de l'exemplarité. Et la députée de considérer : « Rien ne nous permet, à ce stade, de dire que votre version n'est pas bonne et que vous êtes un menteur. Rien ne nous le permet à ce stade. Rien ne nous permet non plus d'affirmer avec certitude le contraire puisque nous n'avons pas vu les images des caméras de la police qui sont utilisées dans le cadre de l'instruction » (*C.R.I.*, Ch., séance du 7 septembre 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1164, p. 35).

(56) La députée d'opposition Sophie Rohonyi (DéFI) le formulera d'ailleurs en ces termes : « Vous n'êtes pas responsable de ce que font vos invités et encore moins sur la voie publique. [...] La responsabilité pour faits d'autrui ne s'applique absolument pas ici. Je me devais de rappeler ce principe fondamental à certains de mes collègues » (*C.R.I.*, Ch., séance du 7 septembre 2023, sess. 2022-2023, COM n° 1164, p. 37).

(57) La demande de signalement mentionnait en réalité un délit d'évasion de prison, pour lequel la police a demandé des informations complémentaires. Demande qui est restée lettre morte.

(58) *C.R.I.*, Ch., séance du 25 octobre 2023, sess. 2023-2024, COM n° 1208.

commission, Annelies Verlinden justifiera son silence par la non-connaissance de son contenu (59).

Cette séquence mérite selon nous deux commentaires sur le plan de la responsabilité politique du fait d'autrui, l'un lié à la démission du ministre de la Justice, l'autre à l'identité de son remplaçant.

D'une part, la démission de Vincent Van Quickenborne est le résultat d'une application stricte du principe de la responsabilité ministérielle du fait de son administration. Fondée sur une logique de responsabilité objective, la mise en œuvre de ce principe s'inscrit toutefois ici dans le cadre singulier du rapport entre un ministre de la Justice et un magistrat jouissant d'une indépendance. La présente séquence démontre que si l'indépendance implique l'absence de rapport de hiérarchie, contrairement au lien entre un ministre et ses services, elle n'exclut pas un rapport de responsabilité, d'autant que la faute peut s'inscrire dans des dysfonctionnements structurels. En l'espèce, l'erreur a rapidement été expliquée par un contexte de manque de moyens, illustré notamment par le fait que le cadre du parquet de Bruxelles n'était pas rempli depuis plusieurs années (60). Dans la foulée de la démission du ministre de la Justice, le gouvernement fédéral annoncera d'ailleurs une série de mesures visant à renforcer la justice et la police, dont la désignation de cinq magistrats supplémentaires au parquet de Bruxelles (61).

D'autre part, pour remplacer Van Quickenborne, son chef de cabinet adjoint, Paul Van Tigchelt, a été choisi. Constitutionnellement, seuls les ministres et secrétaires d'État sont responsables devant la Chambre. Sur le principe, il ne revenait donc pas à Van Tigchelt de partager la responsabilité du fait du magistrat, pas plus que celle de dysfonctionnements de la justice. Il n'empêche : le fait d'opter pour le chef de cabinet adjoint du ministre de la Justice pouvait en l'espèce poser question, et ce au-delà des remous que ce choix a suscités au sein du parti concerné (62). Cela se justifiait-il de placer à la tête de la Justice l'une des personnes de confiance... d'un ministre estimant lui-même ne plus avoir la légitimité suffisante pour poursuivre son action ? Bien sûr, la proximité avec la fin de la législature, doublée de la haute sensibilité du

(59) « Ik wil starten met de red notice. [...] Ik wil u ook duiden waarom we die vorige week woensdag niet hebben vermeld, want hij maakte wel deel uit van de informatie die we op dat moment van de politie hadden ontvangen. Na het bevragen van de politie over de aanleiding en de context van dit op het eerste gezicht eenvoudige maar in werkelijkheid weliswaar complexe internationale document, hadden we niet voldoende duidelijkheid over de inhoud en de draagwijdte of de samenhang met eerdere informatie-uitwisselingen, noch over de precieze contacten die erover hadden plaatsgevonden met Tunesië » (C.R.I., Ch., séance du 25 octobre 2023, sess. 2023-2024, COM n° 1208, p. 11).

(60) *L'Echo*, « Le terroriste aurait dû être extradé : ce qui a poussé le ministre Van Quickenborne à démissionner », 20 octobre 2023.

(61) *L'Echo*, « Le gouvernement De Croo renforce les moyens du parquet et de la police judiciaire », 21 octobre 2023.

(62) *RTBF*, « La tempête au sein de l'Open VLD », 23 octobre 2023. Déçue de ne pas avoir été choisie, Gwendolyn Rutten, ancienne présidente de l'Open VLD, annonça vouloir arrêter la politique nationale. Deux semaines plus tard, elle revint sur cette annonce en devenant vice-Présidente du Gouvernement flamand en remplacement de Bart Somers.

contexte, pouvait justifier de privilégier un profil technique et expérimenté (ici un ancien magistrat et directeur de l'OCAM). Mais dans le même temps, il peut paraître quelque peu artificiel, sur le plan de la responsabilité politique, de substituer à la personne réputée responsable des dysfonctionnements observés, celui qui en était l'un des premiers conseillers politiques. L'absence de sanction politique est une chose ; la parfaite dissociation entre la figure du ministre et celle des membres de son cabinet en est une autre.

7. La fin d'année 2023 connaîtra un nouveau cas de mise en cause de la responsabilité ministérielle du fait de son administration, cette fois à l'encontre de la ministre wallonne de l'Environnement, Céline Tellier (Ecolo). Le 8 novembre 2023, un reportage de la RTBF révèle que, durant près de deux ans, l'eau de distribution de Chièvres et de plusieurs villages alentour était contaminée par un taux de PFAS – souvent qualifiés de « polluants éternels » – largement supérieur au seuil recommandé par l'Autorité européenne de la sécurité des aliments et imposé par la directive 2020/2184, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2026. Auditionnant la ministre Tellier sur ces révélations, des élus de tous bords lui reprochent de ne pas avoir informé les habitants durant la période critique, alors que son cabinet aurait reçu des renseignements en ce sens. Cette dernière dément alors avoir été au courant de la situation : « si j'avais été alertée d'un risque avéré pour la santé des personnes, j'aurais exigé que des solutions alternatives soient trouvées en attendant la résolution du problème » (63). Certes reconnaît-elle qu'un document attestant d'un dépassement de ces seuils européens est bel et bien passé par son cabinet, mais l'information ne serait pas remontée jusqu'à elle en raison d'une approche trop « légaliste » de la situation (64). L'information aurait été transmise de manière brute par l'administration, sans analyse des données chiffrées et alerte de dépassement. En commission, la ministre précise avoir mis fin au détachement du collaborateur ayant reçu lesdites informations, considérant « n'avoir plus suffisamment confiance dans les capacités de vigilance politique » de ce dernier (65).

Cette séquence, dans le contraste qu'elle offre de la démission de Van Quickenborne et de son remplacement par son chef de cabinet adjoint, invite à s'intéresser à la portée du principe de responsabilité du fait d'autrui, en vertu duquel « le ministre *doit endosser* le risque politique d'une affaire, même si celle-ci a été principalement gérée par ses collaborateurs du cabinet » (66).

(63) C.R.I.C., Parl. wall., séance du 14 novembre 2023, sess. 2023-2024, COM n° 44, p. 15.

(64) Les analyses en cause avaient en réalité été sollicitées par la ministre elle-même, à la suite d'une interpellation du député Jori Dupont (PTB) portant sur un rapport de la base américaine de Chièvres faisant état de quantités élevées de PFAS. Alors que les premiers résultats, jugés rassurants, sont communiqués aux élus, la deuxième vague de résultats élargis à une vingtaine de PFAS ne fera pas l'objet d'un suivi au Parlement. Voyez, pour les explications de la ministre, C.R.I.C., Parl. wall., séance du 14 novembre 2023, sess. 2023-2024, COM n° 44, p. 18.

(65) C.R.I.C., Parl. wall., séance du 14 novembre 2023, sess. 2023-2024, COM n° 44, p. 20.

(66) O. BEAUD, *Le sang contaminé : essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, PUF, 1999, p. 214.

Un ministre est réputé être en situation d'« omnipotence fictive », de laquelle découle une logique d'imputation généralisée. Mais l'application stricte de cette logique est susceptible en pratique de rencontrer des résistances. Sur le plateau de la RTBF, la ministre se justifiera de ne pas avoir sollicité d'initiative l'information en invoquant le fait que « dans un cabinet, on reçoit des centaines de dossiers par jour. En tant que ministre on gère quantité de dossiers » (67). Le caractère fictif de l'omnipotence est ici utilisé comme cause d'excuse, puisqu'il serait raisonnablement impossible pour un ministre de maîtriser l'ensemble des dossiers. Jusqu'où va alors le devoir de vigilance politique du ministre ? Si l'on peut raisonnablement admettre que toute erreur de ses subordonnés n'emporte pas automatiquement la démission du ministre en charge, à partir de quand cette démission s'impose-t-elle ? Par ailleurs, la technique du fusible est toujours à double tranchant : l'actionner, c'est reconnaître l'existence d'une faute, et accepter une forme de prise de responsabilité, mais en la rejetant sur un subordonné. En l'occurrence, le fait que la hiérarchie du cabinet ne se soit pas elle-même enquis du suivi d'évaluations que la ministre avait elle-même sollicité peut à tout le moins apparaître comme un défaut de diligence, qui aurait pu justifier un départ – volontaire ou forcé – de cette dernière.

II. LA MODE DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE NE S'ESSOUFFLE PAS

8. Dans le cadre de la mise en jeu de la responsabilité politique des exécutifs et de leurs membres, les assemblées ont parfois eu recours à l'instrument ultime d'investigation parlementaire : le droit d'enquête. Observé à partir de 2016 au niveau de la Chambre des représentants (68), le regain d'intérêt pour l'instrument s'est ainsi confirmé au cours de la législature 2019-2024 : quatre nouvelles commissions d'enquête ont vu le jour, dont trois au sein d'un parlement fédéré (69). Lors de la mise sur pied de plusieurs commissions spéciales, une clause a par ailleurs été prévue en vue de consacrer la possibilité de transformer celles-ci en commission d'enquête dans l'hypothèse où des obstacles viendraient à en entraver le fonctionnement (70).

(67) Ces propos sont relayés dans la chronique du journaliste Bertrand Henne (RTBF, « Céline Tellier, la responsabilité et la crédibilité », 17 novembre 2023).

(68) Pour une analyse approfondie de l'usage du droit d'enquête durant cette période, voyez J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 223-290. Voyez aussi C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *L'enquête parlementaire : bilan et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2024.

(69) Nous n'examinerons pas, dans les limites de la présente contribution, les travaux de la commission d'enquête chargée d'enquêter sur le traitement des abus sexuels commis au sein et en dehors de l'Eglise, y compris sur leur traitement judiciaire, et sur leurs conséquences actuelles pour les victimes et pour la société (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2023-2024, n° 55-3617/001).

(70) C'est le cas de la commission spéciale Congo-Passé colonial, pour laquelle est prévue la possibilité de transformer la commission spéciale en commission d'enquête « à tout moment » (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2019-2020, n° 55-1462/001, p. 8). Dans le cadre de la commission spéciale Covid à la

9. La première commission d'enquête de la législature a été érigée par le Parlement flamand le 16 juin 2021, suite à une affaire de pollution au PFOS (substance chimique de la famille des PFAS) émanant du site de l'usine américaine 3M à Zwijndrecht, près d'Anvers. Quelques jours plus tôt, une étude de l'Université d'Anvers révèle des concentrations en PFOS largement supérieures aux normes européennes dans les œufs provenant d'un périmètre de 15 km autour de l'usine. Le scandale environnemental fait l'objet d'un retentissement politique et médiatique considérable. Et pour cause : les problèmes de pollution étaient vraisemblablement connus de longue date par les gouvernements flamands successifs. Devant le Parlement, la ministre de l'Environnement Zuhal Demir (N-VA) invoque la responsabilité de ses prédécesseurs (CD&V) dans la gestion d'un dossier qui suscite une multitude de questions auxquelles elle estime ne pas être en mesure de répondre. Chose rare, la ministre suggère elle-même au Parlement la mise sur pied de la commission d'enquête, et ce avant même le dépôt de toute proposition parlementaire en ce sens⁽⁷¹⁾. En raison de la complexité et de l'historique du dossier, seule une enquête parlementaire sur ce dossier pouvait permettre, selon elle, d'apporter des réponses plus complètes que celles qu'elle était en mesure de donner. Dans la foulée de ce positionnement inattendu, l'opposition dépose une motion visant à l'exercice du droit d'enquête sur le dossier « PFOS »⁽⁷²⁾, donnant lieu à une discussion entre les différents groupes sur les suites à réserver aux propos de la ministre. L'opportunité d'une enquête parlementaire invoquée par la ministre est relativisée par la majorité, jugeant suffisante la tenue d'auditions⁽⁷³⁾. Tandis que la demande de l'opposition de requérir la présence de Zuhal Demir pour qu'elle clarifie sa position est

Chambre, cette possibilité est prévue « à tout moment », mais est également spécifiquement examinée « lors de l'examen du rapport de commission » (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2019-2020, n° 55-1394/001, p. 6). L'inscription d'une telle clause a été refusée lors de l'installation de la commission spéciale « Covid-19 » au Parlement wallon (*C.R.I.C.*, Parl. wall., séance du 15 juillet 2020, sess. 2019-2020, n° 158, pp. 13-17) et au Parlement bruxellois (*Doc.*, Ass. réun. C.C.C., sess. 2019-2020, A-198/2 et B-34/2, p. 20 et *C.R.I.*, séance du 17 juillet 2020, n° 19, pp. 61-62).

(71) « Ik stel vast dat vandaag nog altijd de vragen worden opgeworpen die men eigenlijk in 2004, 2005, 2006, noem maar op, de afgelopen vijftien jaar heeft gesteld. Het zijn exact dezelfde vragen, en we hebben er eigenlijk amper antwoorden op. Dat is zeer frustrerend. Daarom, collega's, ben ik van mening dat de historiek van dit dossier over de PFOS-verontreiniging meer vragen en antwoorden oproept. Ik wil mij helemaal niet moeien met de werkzaamheden van het parlement, maar ik denk dat het niet slecht zou zijn indien een parlementaire onderzoekscommissie zich zou buigen over dit dossier » (*Annales*, VI. Parl., séance du 9 juin 2021, sess. 2020-2021, PLEN n° 35, p. 35).

(72) *Doc.*, VI. Parl., sess. 2020-2021, n° 844/1 ; *Annales*, VI. Parl., séance du 9 juin 2021, sess. 2020-2021, PLEN n° 35, p. 58.

(73) Le député Bruno Tobback (Vooruit) affirma ainsi : « Als zelfs een minister in functie in een regering in dit parlement vaststelt dat op basis van al de verklaringen, van de standpunten, van de informatie die naar boven is gekomen en van de mensen die we gehoord en gelezen hebben, het misschien nuttig zou zijn om een onderzoekscommissie in te stellen, dan vraag ik me af wat u nog bijkomend denkt te leren uit hoorzittingen ». Le député Joos D'Haese (PVDA) s'interrogea quant à lui sur la discordance entre la prise de position de la ministre et celle d'un député du même parti : « Wat komt die minister daar doen als zij hier een onderzoekscommissie komt vragen en een paar uur later komt dezelfde fractie ons hier zeggen dat dat allemaal niet nodig is? » (p. 84)

rejetée(74), celle-ci demande elle-même à revenir en plénière afin de réitérer son point de vue. La majorité se rangera finalement derrière la demande de l'opposition de mettre la motion en question à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière, à l'occasion de laquelle elle sera adoptée(75).

Inédit dans sa configuration, le poids déterminant de la ministre sur l'institution de la commission d'enquête est venu contrecarrer la stratégie de la majorité, et prendre de cours ses partenaires de coalition(76). Le ministre-président Jan Jambon, bien qu'appartenant au même parti que Demir, se montra lui-même quelque peu critique quant à la démarche « proactive » de sa collègue(77). Aussi, et plus fondamentalement, cette séquence est une nouvelle illustration de l'exploitation du droit d'enquête à des fins de mise en jeu de la responsabilité d'anciens ministres(78). Anne-Stéphanie Renson et Céline Romainville qualifient à juste titre la position de la ministre Demir comme « une forme d'« opposition gouvernementale dans le temps » : elle vise à clarifier la cascade des responsabilités, à engager celle des gouvernements précédents et à se désolidariser des erreurs et dysfonctionnements du passé »(79).

Adopté par la majorité en commission(80), le rapport final n'a finalement pas abouti à la mise en cause différenciée des responsabilités selon les gouvernements en charge. Dans une section consacrée à la question de la responsabilité politique, la commission souligne modestement une « responsabilité politique collective »(81). La responsabilité de l'entreprise 3M dans la pollution des alentours de son site est quant à elle bien constatée dans le rapport(82). Ces conclusions contreviennent pourtant à l'interprétation généralement admise selon laquelle les responsabilités que l'enquête révèle

(74) L'article 50, § 1^{er}, j), permettant à un député de demander la parole afin de demander des clarifications sur l'état de la question (« ophelderingen over de stand van zaken ») fut invoqué à cette fin, mais la présidente précisa que la présence de la ministre devait d'abord être requise, sur la base de l'article 46 du Règlement (*Annales*, VI. Parl., séance du 9 juin 2021, sess. 2020-2021, PLEN n° 35, p. 89).

(75) Conformément à l'article 97 du Règlement du Parlement flamand, une motion visant à l'exercice du droit d'enquête ne peut en effet être mise aux voix que 48 heures au moins après son dépôt.

(76) *Doc.*, VI. Parl., sess. 2020-2021, n° 844/4.

(77) *De Morgen*, « "Te voortvarend, na 20 jaar?" : Demir countert kritiek van Jambon op haar "voortvarende demarche" », 11 juin 2021.

(78) Comme cela a été souligné ailleurs, les commissions d'enquête auditionnent de plus en plus d'anciens ministres afin qu'ils rendent publiquement compte de leurs agissements passés. Voyez, à ce propos, J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, op. cit., p. XX.

(79) A.-S. RENSON et C. ROMAINVILLE, « L'enquête parlementaire et la responsabilité politique », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *L'enquête parlementaire : bilan et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 97.

(80) Le rapport fut adopté à 10 votes pour et 5 abstentions. Conformément à l'article 97, § 8, alinéa 2, du Règlement du Parlement flamand, l'assemblée débat du rapport mais ne vote pas sur celui-ci.

(81) « Als de overheid onvoldoende in staat is gebleken om de inwoners rond de 3M-site op een doeltreffende manier te beschermen, dan valt dat onder een collectieve politieke beleidsverantwoordelijkheid » (*Doc.*, VI. Parl., sess. 2020-2021, n° 844/36, p. 58). Un amendement déposé par des députés Groen et PVDA avait pour ambition d'identifier plus précisément les décisions politiques problématiques dans la gestion du dossier, mais il a été rejeté.

(82) *Doc.*, VI. Parl., sess. 2020-2021, n° 844/36, p. 56.

ne peuvent être que d'ordre politique (83). Cette interprétation tirée des travaux préparatoires de la législation relative aux enquêtes parlementaires est notamment justifiée par le principe de séparation de pouvoirs (84). Comme d'autres avant elle, la commission d'enquête PFOS s'est donc aventurée hors de son champ de compétences. Cette situation illustre un certain décalage entre la mission formelle du Parlement et sa mise en œuvre concrète sur le plan des responsabilités. Sans préjudice des questions que cela suscite en termes de respect des droits fondamentaux (85), l'identification de responsabilités non politiques participe en même temps à l'expression d'une vérité parlementaire à destination de l'opinion publique.

10. En parallèle des travaux d'investigation parlementaire entamés au niveau flamand dès l'été 2021, le Parlement wallon se dote lui aussi d'une commission d'enquête chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie. Causant pas moins de 39 décès, ce dramatique évènement suscite rapidement des appels à la conduite d'une enquête parlementaire. À l'instar de ce qui a prévalu à l'avènement de la commission d'enquête « Publifin » (86), les partis de la majorité se rallient progressivement à l'idée d'une commission d'enquête, en dépit de réticences initiales (87). Avec l'opposition cdH, la majorité PS-MR-Ecolo dépose une proposition qui sera adoptée à l'unanimité le 1^{er} septembre 2021. Comme le relate Benjamin Biard, l'institution d'une commission d'enquête dans ce cas d'espèce ne se justifie pas uniquement, aux yeux des parlementaires, par les pouvoirs d'investigation considérables auxquels elle donne droit, mais revêt également une importante dimension symbolique (88). Il s'agit de dresser un

(83) Inge Vos rappelle à propos de la législation fédérale que l'article 13 de la loi relative aux enquêtes parlementaires n'a pas doté le Parlement d'une nouvelle compétence permettant de constater des responsabilités individuelles et non politiques (I. Vos, « Kan een parlementaire onderzoekscommissie individuele verantwoordelijkheden vaststellen? », *T.B.P.*, 1999/2, p. 113). Voyez également D. DE BRUYN, « L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales », *J.T.*, 1997, p. 634.

(84) Rapport Van Parys, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1995-1996, n° 523/4, p. 6.

(85) Il existe en principe une série de règles permettant d'organiser les rapports entre les commissions d'enquête et le pouvoir judiciaire. Voyez A. BRUCHER, R. DELFORGE, M. NELLES et M. VERDUSSEN, « L'articulation entre l'enquête parlementaire et l'enquête judiciaire », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *L'enquête parlementaire : bilan et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 181-224. Notons néanmoins que le décret flamand du 1^{er} mars 2002 relatif à l'organisation de l'enquête parlementaire n'impose pas, contrairement à l'article 10 de la loi relative aux enquêtes parlementaires, de transmettre au procureur général près la Cour d'appel tous les indices ou présomptions d'infraction. L'article 17 dudit décret cible plus spécifiquement le cas du faux témoignage.

(86) Sur cette commission, voyez J. CLARENNE, « La commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.*, 2018/1, pp. 46-68.

(87) Pour un récapitulatif des évolutions des positionnements des différents partis, voyez B. BIARD, « La commission d'enquête parlementaire wallonne sur les inondations de juillet 2021 », *C.H. du CRISP*, 2022/21-22, n° 2536-2547, pp. 17-20. Le ministre-président wallon Elio Di Rupo (PS) s'était notamment exprimé en défaveur de l'institution d'une commission d'enquête, au motif qu'elle risquait d'interférer avec l'enquête judiciaire (*Le Soir*, « Inondations : Elio Di Rupo ne veut pas de commission d'enquête », 31 juillet 2021).

(88) B. BIARD, *ibid.*, p. 19.

tableau le plus fidèle possible du déroulement de la catastrophe, ainsi que des décisions politiques prises pour sa gestion. Parmi les missions attribuées à la commission d'enquête, il n'est nullement question d'identifier des responsabilités politiques. La commission ne s'est pas pour autant retenue de mener un travail de contrôle politique. C'est ainsi que le PTB, par la voix de son député Julien Liradelfo, formule de vives critiques à l'encontre du ministre des Infrastructures, Philippe Henry (Ecolo)(89). En cause : une discordance entre, d'un côté, les résultats d'une étude indépendante – commandée par le ministre – sur la gestion des voies hydrauliques et des barrages et, de l'autre, la présentation de ces mêmes résultats en commission. Le député d'opposition sollicitera même une audition visant à confronter le ministre. Finalement, quatre des huit membres du gouvernement wallon seront auditionnés par les commissaires. Au terme de l'enquête, les députés PTB s'abstiendront sur le vote du rapport, au motif que les conclusions n'identifient aucune responsabilité politique(90).

Il est encore à noter que l'opportunité d'instituer une commission d'enquête au niveau de la Chambre a un temps également été évaluée, au regard de l'implication de l'autorité fédérale dans la gestion des inondations, sur la base de sa compétence en matière de protection civile notamment. La résolution wallonne fait d'ailleurs allusion à cette éventualité, précisant que la commission d'enquête wallonne « mène ses travaux dans le cadre d'échanges d'informations avec la ou les commissions instituées par le pouvoir législatif fédéral, dans le respect de leurs attributions respectives »(91). En l'absence de consensus au sein de la majorité, les propositions déposées en ce sens sur le bureau de la Chambre des représentants ne seront toutefois jamais discutées. L'idée d'une telle commission d'enquête interparlementaire avait également été formulée par Ecolo(92), mais fut rapidement retoquée, car juridiquement impossible(93). Cette situation démontre une nouvelle fois que les situations relevant de la compétence de plusieurs collectivités constituent un défi pour les commissions d'enquête. À cet égard, la suppression du droit d'enquête sénatorial à la faveur de la sixième réforme de l'État constitue une occasion manquée de mettre sur pied des enquêtes parlementaires sur des thématiques transversales(94). Dans ces circonstances, il apparaît pertinent, comme d'autres

(89) *L'avenir*, « Le PTB veut confronter le ministre Henry avec les prévisionnistes météo », 9 septembre 2021.

(90) *C.R.I.*, Parl. wall., séance du 31 mars 2022, sess. 2021-2022, PLEN n° 19, p. 22.

(91) *Doc.*, Parl. wall., sess. 2020-2021, n° 662/4, p. 3.

(92) *Le Soir*, « Inondations : Ecolo favorable à une commission d'enquête interparlementaire », 14 août 2021.

(93) J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, op. cit., pp. 239-240.

(94) Cette analyse est partagée par d'autres : M. BORRES, S. MERCIER, G. ROLLAND et M. VERDUSSEN, « L'enquête parlementaire et la fonction législative », in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *L'enquête parlementaire : bilan et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2024, p. 33 et, dans le même ouvrage, H. DUMONT, « Conclusions : le tournant du droit des enquêtes parlementaires » (p. 231).

collègues l'ont soutenu, de formaliser les tentatives de décloisonnement à l'œuvre dans l'exercice du droit d'enquête(95).

11. Mars 2022 : sur proposition de l'opposition, le Parlement flamand érige une nouvelle commission d'enquête suite à des affaires de mauvais traitements dans plusieurs crèches et des dysfonctionnements dans le suivi des signalements par l'administration. Le décès d'un bébé de 6 mois dans une crèche de Mariakerke en région gantoise ébranle plus particulièrement les autorités publiques, dès lors que de nombreuses plaintes avaient été adressées à l'Agence flamande de la petite enfance *Kind en Gezin*. Se prononçant en soutien de la mise sur pied d'une enquête parlementaire, le ministre Wouter Beke (CD&V) écarte dans un premier temps les demandes de démission émanant des bancs de l'opposition(96). Il quittera finalement ses fonctions le 12 mai 2022, quelques semaines après le début des travaux de la commission, affaibli par les critiques sur sa gestion du secteur de la petite enfance(97).

Cette décision n'empêchera pas la commission d'enquête d'assumer un contrôle parlementaire de son action exécutive. Un mois après avoir démissionné, l'ancien ministre est auditionné en vue de répondre aux questions des commissaires. Nommément visé dans le rapport, Wouter Beke se voit reprocher de ne pas avoir agi suffisamment rapidement pour faire face aux défaillances de son administration. Le rapport conclut que les fautes commises au sein de l'administration relevaient de la responsabilité politique du ministre en charge au moment des faits(98), démontrant une fois de plus que la responsabilité politique peut être engagée à titre « posthume »(99).

(95) Certains auteurs proposent ainsi de mettre sur pied des mécanismes de prise en considération des recommandations d'une commission d'enquête par d'autres assemblées que celle qui l'héberge. Il est notamment suggéré que les commissions d'enquête distinguent systématiquement les recommandations entre les différentes entités qui en sont destinataires, qu'elles en informent les entités concernées, que celles-ci motivent leur éventuelle décision de s'en écarter et que les ministres compétents fassent enfin rapport de leur mise en œuvre (M. BORRES, S. MERCIER, G. ROLLAND et M. VERDUSSEN, « L'enquête parlementaire et la fonction législative », *op. cit.*, p. 33). Ces suggestions impliquent toutefois de repenser en profondeur les relations interparlementaires, et de modifier la manière dont on conçoit l'autonomie d'organisation dont chaque assemblée jouit par rapport aux autres.

(96) *VRT*, « Kan minister Beke (CD&V) blijven functioneren na wantoestanden in crèches? “Mijn ontslag zou problemen niet oplossen” », 10 mars 2022.

(97) Annonçant sa démission en conférence de presse, il évoqua parmi les raisons de celle-ci les effets collatéraux, tant sur le plan politique que personnel, du drame dans une crèche flamande qui avait conduit à la mise sur pied de la commission d'enquête, mais aussi sur la situation compliquée de son parti consécutive à de nouveaux sondages désastreux : « Als militant moet je je partij dienen. Als je voelt dat belangrijke en positieve beslissingen ondergesneeuwd worden, dan zet dat je aan tot denken. En handelen. En dat doe ik vandaag » (*Het Nieuwsblad*, « Wouter Beke neemt ontslag als Vlaams minister: “Overlijden van baby in crèche in Mariakerke heeft me meer aangegrepen dan ik wilde toegeven” », 12 mai 2022).

(98) Selon les termes du rapport, la commission constate ainsi que « de fouten die gebeurd zijn binnen de administratie onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister vallen » (*Doc.*, VI. Parl., sess. 2021-2022, n° 1176/15, p. 25).

(99) Parmi les autres précédents célèbres, voyez le rapport de la commission « Dutroux », mettant en cause la responsabilité de l'ancien ministre de la Justice, M. Wathélet (*Doc. parl.*, Ch., sess. 1996-1997, n° 713/6, p. 150) ainsi que le rapport de la commission sur la crise de la dioxine, qui conclut à la responsabilité politique des ministres de l'Agriculture et de la Santé Publique

III. LA SOLIDARITÉ GOUVERNEMENTALE À L'ÉPREUVE

12. Le 17 mai 2021 est pris un arrêté royal portant désignation d'une commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Une telle décision est habituellement anodine. Pourtant, dès le lendemain de sa publication intervenue le 31 mai, il suscite des réactions, dans les rangs du Mouvement réformateur, sur les réseaux sociaux et en commission à la Chambre. Il est reproché le choix de la titulaire de la fonction, Ihsane Haouach, qui porte le foulard. Au-delà du débat sur la neutralité de l'État que nous n'aborderons pas ici, la polémique a mis à l'épreuve les principes cardinaux de fonctionnement du gouvernement fédéral, à savoir la collégialité, la solidarité et le huis clos.

Collégialité et solidarité, d'abord : le député Denis Ducarme (MR) aborde la première dans sa question à la secrétaire d'État Sarah Schlitz (Ecolo) en commission. Alléguant qu'une commissaire du gouvernement représente ce dernier dans son entièreté, il demande : « Vous n'êtes pas toute seule dans ce gouvernement. Vous avez des partenaires qui n'ont pas tous nécessairement les mêmes options ou les mêmes valeurs que vous. Pourriez-vous nous confirmer que ce que *De Standaard* indique aujourd'hui est vrai par rapport au fait que vous auriez consulté Mme la secrétaire d'État De Bleeker à ce sujet ? Plus généralement, pourriez-vous nous confirmer que, pour cette nomination, vous avez consulté l'ensemble de vos partenaires au sein du gouvernement ? ». Et la secrétaire d'État, tout en affichant sa volonté de ne pas remettre en cause cette nomination, de répondre sur cet aspect : « Cette désignation relève de ma prérogative comme celle de tous les cabinets désignant un ou une commissaire sans nécessité de consultation ». Cette réponse ne paraît pas convaincre le député de la majorité qui ajoute : « Puisque vous comptez rompre une part de la confiance et indirectement une part de cette solidarité qui nous unit dans cette majorité, sachez bien, madame la secrétaire d'État, que je me sens complètement défait, délié de la responsabilité par rapport à vos projets et à vos politiques ! Vous avez passé la ligne rouge. Vous méprisez les valeurs d'un certain nombre de partis qui composent cette majorité. Dorénavant, je vais donc faire comme vous. Vous n'avez plus mon soutien acquis dans le cadre du vote de vos projets. Ce sera à la carte, comme vous avez géré à la carte cette problématique en ignorant les valeurs d'un certain nombre de composantes de la majorité ! » (100).

Cet échange fait écho à la portée de la collégialité. Si la loi spéciale de réformes institutionnelles en consacre le principe pour le fonctionnement des exécutifs fédérés (101), et si une série de lois d'habilitation prévoient que les

(Doc. parl., Ch., sess. 1999-2000, n° 18/6, pp. 305-306). Dans la commission Publifin, c'est la responsabilité politique de l'ancien ministre wallon des Pouvoirs locaux, M. Furlan, qui avait été mise en cause, alors que celui-ci avait démissionné juste avant l'ouverture de l'enquête (voyez, à ce sujet, J. CLARENNE, « La commission d'enquête « Publifin » : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *op. cit.*, p. 62).

(100) Commission de la Santé et de l'Égalité des chances, CRIV 55, COM 52, pp. 41-45.

(101) Article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

arrêtés royaux pris sur leur fondement soient délibérés en Conseil des ministres, la collégialité n'est pas prescrite comme règle générale pour la prise de décision du pouvoir exécutif fédéral. En l'occurrence, la loi ne requiert pas la délibération pour la nomination de la commissaire de gouvernement (102). Une convention de la Constitution exige cependant que toutes les affaires politiques importantes fassent l'objet d'une délibération en Conseil des ministres (103). La nomination de la commissaire peut-elle être rangée dans la catégorie des affaires politiques importantes (104) ? On observera, tout d'abord, que la nomination du prédécesseur d'Ihsane Haouach ne résultait pas d'une délibération du Conseil des ministres (105), de même que celle du commissaire auprès du même organisme désigné sur la proposition de la secrétaire d'État au Budget le 8 juin 2021 (106), en plein cœur de la polémique. La secrétaire d'État Sarah Schlitz paraissait donc fondée à estimer que l'arrêté royal de désignation ne devait pas être porté à l'agenda des travaux du Conseil des ministres. La particularité du cas en présence tient dans le fait que l'affaire a pris une tournure politique en raison, non de la fonction à laquelle il s'agissait de pourvoir, mais des convictions religieuses affichées par sa titulaire. Passons maintenant la déclaration du député de la majorité au crible du principe de solidarité. Sur le plan constitutionnel, celui-ci s'adresse uniquement aux membres du gouvernement et ne vaut qu'à l'égard des décisions collégiales (107). Un ministre et, *a fortiori*, un député de la majorité sont parfaitement libres de critiquer une décision individuelle. En l'espèce, la critique du député met toutefois sur le même plan la désignation de la commissaire et l'ensemble des projets futurs de la secrétaire d'État, dont une partie est susceptible d'être le fruit d'une délibération collégiale.

Collégialité et huis clos, ensuite. Le jeudi 3 juin 2021, en séance plénière, le Premier ministre est questionné sur ce cas par Darya Safai (N-VA). Il y

(102) Notons qu'elle impose en revanche pareille délibération pour la nomination des membres du conseil d'administration (voyez l'article 7, alinéa 2, de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes).

(103) Voyez H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, t. 1. *L'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 334.

(104) Telle est l'opinion de Marc Uyttendaele dans cette affaire : « En faisant que la voix de l'État au sein de cette institution soit celle d'une activiste religieuse, la secrétaire d'État a posé un acte politique important » (M. UYTENDAELE, « L'impartialité des agents publics : "Couvrez ce sein que je ne saurais voir" – quelques réflexions de droit constitutionnel sur l'affaire Haouach », in C. GENART *e.a.* (dir.), *De Grondwet en Jan Velaers. Een vriendschapsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2022, p. 145). À ses yeux, en faisant le choix d'une femme portant le foulard – ce qui suffit à lui valoir le qualificatif d'« activiste religieuse » à la faveur d'un jugement personnel qui lui appartient – au poste de commissaire de gouvernement, la secrétaire d'État aurait relayé le modèle d'une neutralité inclusive non reprise dans l'accord de gouvernement. Toute question non réglée dans l'accord de gouvernement ne doit toutefois pas nécessairement faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

(105) Arrêté ministériel du 16 septembre 2008 portant désignation d'un Commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

(106) Arrêté royal du 8 juin 2021 portant désignation d'un Commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

(107) Fr. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 478.

déclare : « Laat ik zeer duidelijk zijn, wij hebben vandaag vergaderd met de kern. Wij hebben daar vandaag in de kern over gesproken en de beslissing van de aanduiding van deze regeringscommissaris wordt door geen enkele partij binnen de regering in vraag gesteld » (108). La même après-midi, le vice-Premier ministre David Clarinval (MR) livre sur twitter ce qui apparaît comme une autre version de la teneur des discussions gouvernementales : « En KERN ce matin, en tant que représentant du MR, j'ai clairement exprimé notre opposition à la décision prise, sans concertation, par la Secrétaire d'État Sarah Schlitz (Ecolo) de désigner Ihsane Haouach comme nouvelle commissaire du gouvernement ». L'opposition s'est saisie de cette déclaration, lors de la même séance plénière, exigeant que le Premier ministre revienne s'expliquer, et s'il le fallait en activant le droit de requérir sa présence déduit de l'article 100 de la Constitution et de l'article 50 du Règlement de la Chambre (109). Le Premier ministre reprit la parole face aux députés le soir même, en réponse à plusieurs interpellations : « Zoals ik vannamiddag heb aangehaald, is het dossier vandaag in het kernkabinet besproken, op mijn initiatief. Het was mijn initiatief om de kwestie te bespreken in het kernkabinet. Als men in het kernkabinet een discussie heeft daarover, dan zijn er eigenlijk twee opties. Ofwel wordt de genomen beslissing gehandhaafd, ofwel worden initiatieven genomen om een beslissing te wijzigen. Er zijn eigenlijk geen andere mogelijkheden. Uiteindelijk werd de beslissing niet in vraag gesteld, zoals ik vannamiddag heb aangegeven. Er was geen voorstel om de beslissing te herzien of te annuleren, als u het zo zou willen. Dus is er absoluut geen enkele tegenstrijd tussen wat ikzelf en andere ministers van de regering daarover hebben gezegd » (110).

Une décision endossée par un seul membre du gouvernement (111) peut devenir une affaire de gouvernement. Il est en effet loisible à un ou plusieurs membres de ce dernier de porter le dossier en Conseil des ministres (ou en kern) pour en débattre, voire pour prendre une décision – collégiale cette fois-ci – à son propos. L'auteur de la décision contestée est en position de force puisqu'un consensus devra être atteint pour la remettre en cause. À défaut, il revient à celui ou ceux qui en font une affaire de gouvernement de prendre attitude : soit ils s'en tiennent au *statu quo* et le gouvernement continue ses travaux après avoir traversé cette turbulence, soit ils considèrent qu'ils ne peuvent continuer à appartenir à un gouvernement dont un membre a pris pareille décision. Il ne leur reste dès lors plus qu'à présenter leur démission. Dans le cas présent,

(108) *Annales*, Ch., séance du 3 juin 2021, sess. 2020-2021, PLEN n° 107, p. 23.

(109) *Annales*, Ch., séance du 3 juin 2021, sess. 2020-2021, PLEN n° 107, pp. 58-62. Sur le droit de requérir la présence d'un membre du gouvernement, voyez M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral. Composition, organisation et fonctionnement* (trad. J. CLARENNE), *op. cit.*, p. 64.

(110) CRIV 55, PLEN 108, p. 6.

(111) Notons qu'en l'occurrence le vice-Premier ministre et ministre de la Mobilité a également donné son contreseing, bien que la désignation d'une commissaire de gouvernement ne paraisse pas relever des hypothèses dans lesquelles le contreseing d'un ou d'une secrétaire d'État est insuffisant (voyez l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'État).

le Premier ministre affirme avoir pris l'initiative de porter le dossier à l'ordre du jour d'une réunion du kern. Si l'on cherche à concilier les déclarations, il semblerait que le vice-Premier MR ait marqué son rejet de la décision prise, sans toutefois demander sa révision. Le MR paraissait ainsi tolérer son maintien. Plus que le fond de la déclaration du vice-Premier MR, c'est son *timing* qui interroge. En intervenant sur les réseaux sociaux peu de temps après la réponse du Premier, il donnait l'impression que ce dernier ne rendait pas fidèlement compte de la teneur de la réunion du kern. Or, à l'instar du Conseil des ministres dont il constitue un organe informel, le kern fonctionne selon la règle du huis clos et de la solidarité.

Le dénouement de l'affaire intervint près d'un mois plus tard. À la suite de propos sur la séparation de l'Eglise et de l'État jugés problématiques dans une interview au journal *Le Soir*, le 3 juillet 2021, la polémique reprit de plus belle. Elle fut au cœur du *question time* de la plénière du 8 juillet 2021 où le Premier ministre adressa un message d'avertissement à la commissaire (112) qui, dès le lendemain, annonça sa démission.

13. Passons maintenant à un tout autre contexte qui nous replonge au cœur de la pandémie du Covid-19. Le 22 décembre 2021, pour contrer la nouvelle vague de propagation liée au variant omicron, le Comité de concertation annonce, entre autres, la fermeture au public des établissements relevant du secteur culturel (113). En plénière le lendemain, les critiques fusent, y compris dans les rangs de la majorité, à travers une salve de questions au Premier ministre (114). Ce dernier n'a pas manqué de rappeler qu'au sein du Comité de concertation, tous les partis – à l'exception du PTB, du Vlaams Belang et du cdH – sont représentés. Et, après avoir rappelé les expertises sur la base desquelles la décision a été prise, de conclure : « Alstublieft, als men in eer en geweten een beslissing neemt op basis van cijfers en niet dezelfde fout wil maken als in het verleden, dan hoop ik dat iedereen de koelbloedigheid heeft om die beslissing daarna ook te verdedigen, hoe moeilijk ze ook is ». Plus tard dans la journée, répondant à des interpellations sur le même thème, le Premier ministre sera encore plus explicite sur la collégialité de la décision prise : « Dans vos interventions vous dites que moi, le Premier ministre, j'ai décidé. Non ! Je suis le président du Comité de concertation, au sein duquel tous les gouvernements sont réunis. Il est composé de quatorze membres qui prennent des décisions en collège. Il n'y a jamais eu de vote. Une décision n'est pas prise si quelqu'un s'y oppose. Les décisions sont collectives, même si elles ne sont pas faciles à prendre. Si vous vous adressez à moi, vous vous adressez au

(112) CRIV 55, PLEN 117, p. 11.

(113) Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 2021 portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique.

(114) CRIV 55, PLEN 155, pp. 14-27.

Comité de concertation. Les décisions sont traduites dans un arrêté royal qui est pris au niveau fédéral en vertu de la loi pandémie. Cet arrêté royal lie tous les gouvernements qui sont présents » (115). Pour contextualiser ces déclarations d'Alexander De Croo, il faut rappeler qu'en dehors du Parlement, les critiques n'ont pas été moins franches, tant de la part des partis de la majorité en tant que tels que de mandataires d'autres niveaux de pouvoir, parlementaires ou ministres, si bien que la suspension partielle de l'arrêté royal par le Conseil d'État (116) a été globalement bien reçue.

La réponse d'Alexander De Croo touche à des questions épineuses, en ce qu'elles renvoient à la dimension largement informelle du Comité de concertation, que la Constitution ignore et dont l'encadrement législatif se révèle lacunaire (117). Si la règle du consensus semble être suivie en pratique (118), elle n'est prescrite par la loi ordinaire du 9 août 1980 qu'à l'égard d'hypothèses limitées (119). Son règlement d'ordre intérieur n'en fait pas davantage le mode ordinaire de prise de décision (120). Cet organe n'a par ailleurs pas fait l'objet d'un travail de théorisation doctrinale de la même ampleur que le gouvernement pour en déduire les éventuelles règles coutumières qui déterminent son fonctionnement. Les arrêtés royaux pris sur pied de la loi dite « pandémie » qu'invoque le Premier ne requièrent du reste le consensus que du Conseil des ministres, et non celui des gouvernements des entités fédérées auxquels il est simplement offert la possibilité d'être concertés au sujet des conséquences des mesures qui ont un impact direct sur les domaines politiques qui relèvent de leurs compétences, sauf en cas d'urgence (121). Le Premier ministre paraît donc s'avancer en évoquant une forme de solidarité qui s'imposerait à l'ensemble des gouvernements du pays. Cette affirmation est

(115) CRIV 55, PLEN 156, p. 7.

(116) C.E., arrêt n° 252.564 du 28 décembre 2021, *Pinte*. Voyez les observations de X. MINY et L. GERON, « Tempête autour du secteur culturel ou quand les mesures Covid abîment la confiance », *J.L.M.B.*, 2022, n° 5, pp. 209-216.

(117) Voyez, à ce sujet, H. DUMONT, M. HARDT et J. RENAUX, « Éléments pour une évaluation du fédéralisme coopératif en Belgique », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, pp. 31-36.

(118) E. VANDENBOSSCHE, « Het Overlegcomité verdient grondwettelijke verankering », *C.D.P.K.*, 2019, p. 363. Si on le compare à la procédure qui prévaut dans les délibérations gouvernementales, ce consensus prend davantage la forme d'une unanimité et confère donc un droit de veto dans la mesure où la composition du Comité de concertation n'est pas le fruit d'une coalition scellée autour d'un accord de législature, animée d'une volonté de gouverner ensemble et solidaire de ses décisions, mais l'addition de majorités gouvernementales qui s'imposent les unes aux autres, selon des équilibres légalement fixés. En ce sens, voy. Y. LEJEUNE et D. DELAHAUT-MONSEUR, « Réformer le Comité de concertation ? », *Les cahiers constitutionnels*, 1984, n° 2, p. 24 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 981.

(119) Voyez, dans le cadre de la procédure en conflit d'intérêts, l'article 32, §§ 1^{er} quater à 4, de la loi ordinaire de 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Sur le caractère non systématique du consensus, l'article 33bis de la même loi est explicite : « Pour empêcher que le consensus soit atteint dans les cas où le Comité doit, en vertu de la loi, décider selon la procédure du consensus, les deux membres de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale doivent rejeter la proposition soumise au Comité de concertation ».

(120) Voyez l'article 14 : « Dans les cas où le Comité est tenu par la loi de prendre une décision selon la procédure du consensus, le Comité constate si le consensus est atteint ou non ».

(121) Article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

d'autant plus délicate que si l'ampleur de la délégation fédérale au sein du Comité de concertation, à savoir six des douze membres dont le Premier ministre, permet d'assurer la participation directe à la prise de décision de l'ensemble des partis ou du moins des familles politiques de la coalition fédérale⁽¹²²⁾, tel n'est pas le cas des entités fédérées dont les délégations oscillent entre un – pour la Région wallonne et la Communauté française – et deux – pour la Région de Bruxelles-Capitale et l'autorité flamande – représentants⁽¹²³⁾. Or, rien ne garantit que ce ou ces représentants d'entités fédérées agissent sur la base d'un mandat préalablement décidé au consensus par leur gouvernement respectif⁽¹²⁴⁾. L'établissement de pareil mandat peut du reste se révéler impossible lorsque le Comité de concertation doit agir dans l'extrême urgence, ou inadapte lorsqu'il aboutit à des compromis au terme de longues délibérations⁽¹²⁵⁾.

IV. DES MENACES DE MAJORITÉ ALTERNATIVE DANS L'ESPACE WALLONIE-BRUXELLES...

14. Le 26 novembre 2021, en réaction à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles rendu trois jours auparavant, la société Uber suspend l'accès de sa plateforme aux titulaires d'une autorisation de location de voitures avec chauffeur (LVC) octroyée par la Région de Bruxelles-Capitale. Cette décision s'inscrit dans un long conflit entre le secteur des taxis et Uber, régulièrement porté devant les prétoires⁽¹²⁶⁾. Pour faire pression sur le gouvernement, les chauffeurs qui ne peuvent poursuivre leur activité paralysent les grands axes de la Région. Le gouvernement bruxellois s'était déjà plusieurs fois divisé sur le sujet, sans pouvoir définir un compromis jusqu'à... la veille de la décision d'Uber. Dès lors, deux chemins pouvaient être empruntés par la majorité pour répondre au blocage des chauffeurs Uber : soit mettre en œuvre cet accord, soit définir une solution transitoire le temps que ce dernier puisse se matérialiser. La première solution présentait l'inconvénient de ne pas fournir de solution immédiate, la modification structurelle d'un cadre législatif nécessitant un temps de maturation et de concertation. La seconde solution avait pour défaut

(122) Voyez l'arrêté royal du 23 octobre 2020 portant désignation des cinq membres du gouvernement au sein du Comité de concertation institué par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

(123) Article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

(124) Notons, toutefois, que l'article 31ter, alinéa 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 peut être lu comme impliquant pareil mandat lorsqu'il prévoit que le règlement d'ordre intérieur du Comité de concertation détermine « la formalisation des procédures afin de garantir la préparation en temps voulu des positions que les gouvernements défendront devant le Comité de concertation ».

(125) Voy. également les critiques suscitées par la part réservée à la Région de Bruxelles-Capitale dans la répartition du plan de relance européen décidée en Comité de concertation le 12 janvier 2021. Après que le ministre-président ait été désavoué par plusieurs composantes de sa majorité pour la clef qu'il avait négociée, le Gouvernement bruxellois approuva cet accord « par loyauté fédérale » (*Le Soir*, « Un plan de relance et c'est la bataille autour de Bruxelles », 12 janvier 2021).

(126) I. DARCOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2021. II. Luttres sociales : entre salariat et précarité », *C.H. du CRISP*, 2022, n° 2541-2542, pp. 7-13.

de maintenir un cadre que le secteur des taxis, davantage réglementé, jugeait constitutif d'une concurrence déloyale.

En s'aventurant sur les deux chemins à la fois, la majorité flanchera. Quatre parlementaires issus des trois partis néerlandophones (Groen, Open VLD et Vooruit) et d'un des trois partis francophones (DéFI) de la coalition gouvernementale déposent une proposition d'ordonnance dite « sparadrap » (127) visant à établir les quelques conditions permettant la reprise des activités LVC pour une période prenant fin au 22 juillet 2022. Un député PS, le parti du ministre-président en charge du Transport rémunéré de personnes, dépose pour sa part une proposition d'ordonnance transcrivant le plan taxi sur lequel le gouvernement s'était mis d'accord (128). Une séance plénière, qui durera à peine trois minutes, est convoquée le 3 décembre pour prendre en considération ces deux textes, ainsi qu'une proposition d'ordonnance du MR et une proposition de résolution du PTB, tous deux dans l'opposition (129). La veille, le Président de l'assemblée, Rachid Madrane (PS), avait d'ores et déjà soumis la proposition de décret « sparadrap » à la section de législation du Conseil d'État, dans un délai de cinq jours (130).

C'est au sein du gouvernement bruxellois qu'une voie d'apaisement sera dégagée, le 9 décembre, autour d'amendements à la proposition d'ordonnance « sparadrap » visant une relance des activités des chauffeurs LVC moyennant des conditions plus strictes (131). La commission des Affaires intérieures est convoquée le jour même à 20 h pour avaliser les textes. La majorité se ressoudé en adoptant l'ensemble des amendements en question, si bien que deux députés des partis qui n'en étaient pas à l'initiative, le PS et Ecolo, déclarent devenir signataires de la proposition d'ordonnance (132). Cet esprit de concorde sera encore de mise lors de la séance plénière du lendemain, à la faveur de l'adoption de la proposition qui deviendra l'ordonnance du 10 décembre 2021 insérant un régime dérogatoire transitoire dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (133).

Cette séquence révèle le rôle singulier que peut jouer l'initiative parlementaire. Quand elle esquisse une majorité alternative – la première mouture de

(127) Proposition d'ordonnance insérant un régime dérogatoire transitoire dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2021-2022, n° A-472-1.

(128) Proposition d'ordonnance relative aux services de taxis et aux services de transport de personnes à caractère événementiel, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2021-2022, n° A-473-1.

(129) *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., séance du 3 décembre 2021, sess. 2021-2022, PLEN n° 13.

(130) C.E., avis n° 70.602/4 donné le 8 décembre 2021.

(131) *La Libre*, « Les chauffeurs Uber peuvent reprendre le travail, sans tarif plancher », 9 décembre 2022.

(132) *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2021-2022, n° A-472/3, p. 23.

(133) Entré en vigueur le 11 décembre, à l'exception d'une disposition pour le 10 janvier 2022, ce régime « dérogatoire transitoire » sera finalement prolongé jusqu'au 22 octobre 2022 (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prolongeant de trois mois l'application du régime dérogatoire transitoire inséré dans l'ordonnance du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur). Le « plan taxi » se concrétisera pour sa part dans l'ordonnance du 9 juin 2022 relative aux services des taxis.

la proposition « sparadrap » était soutenue par l'opposition MR et cdH –, elle permet de mettre à l'agenda à la fois la problématique en cause et l'un des modes de résolution de celle-ci, lequel s'imposera à défaut d'accord, de sorte à forcer le gouvernement à dégager un consensus autour d'une solution en son sein s'il veut éviter l'implosion (134). Il est remarquable, en l'espèce, que le gouvernement ait pu traverser cette turbulence, et la majorité adopter un texte initialement déposé par une fraction de celle-ci, alors que les deux plus grands partis qui la forment ont, dans un premier temps, été mis en minorité, et alors que la menace de majorité alternative s'est faite autour d'un dossier entrant dans les attributions du ministre-président.

15. Namur, le 6 décembre 2021. À l'ordre du jour de la réunion de la Commission du Budget et des Infrastructures sportives est inscrit un projet de décret portant diverses dispositions pour un impôt plus juste. La réunion s'entame par un fait rare : le président annonce le renvoi du projet à l'arrière (135) à la demande du ministre, propos auquel ce dernier réplique en alléguant que ce n'est pas à sa demande, mais « en accord avec le ministre-président [...]. Je vous confirme également qu'il ne s'agit pas d'une initiative personnelle, c'est pour cela que je me permets de réagir, mais qu'il y a un accord pour ce faire et que j'ai pour habitude de respecter un accord. Je ne vous cache pas que le fait de ne pas aborder ce décret ce jour en commission est un échec. J'ai porté ce dossier depuis le début et je ne parviens pas, à quelques encablures, à franchir la ligne d'arrivée. Je saurai en tirer les conclusions le moment venu, mais je considère que la priorité du jour et de cette fin d'année est de doter la Wallonie d'un budget » (136). Il s'agissait du deuxième report de ce dossier, qui avait été inscrit à l'ordre du jour de cette commission pour sa séance du 22 novembre et reporté à quinzaine en toute discrétion (137). La déclaration du ministre, laissant planer une démission future, met cette fois-ci le dossier au-devant de la scène politique. Elle révèle en effet la fronde de députés du groupe MR et l'opposition au texte du président de ce parti qui n'est autre que celui du ministre wallon de la Fiscalité, Jean-Luc Crucke (138).

(134) À moins que la majorité gouvernementale ne se soit accordée pour laisser le Parlement trancher une question en laissant la porte ouverte à une majorité alternative. En Région de Bruxelles-Capitale, au cours de la même période, ce sera le cas avec le dossier de l'obligation d'étourdissement des animaux avant leur abattage. Parmi les propositions d'ordonnance déposées sur le sujet, l'une le sera par trois partis de la majorité, DéFI, Groen et l'Open VLD. La proposition sera rejetée en plénière, le 17 juin 2022 à travers une majorité alternative composée de députés issus de partis du gouvernement (PS à deux exceptions près, Vooruit, moyennant une exception, ainsi que la majorité du groupe Ecolo et une partie du groupe DéFI) et de l'opposition (PTB). Voy. J.-P. NASSAUX et P. BLAISE, « L'année politique 2022 en Région bruxelloise », *C.H. du CRISP*, 2023, n° 2585, pp. 18-22.

(135) L'arrière vise essentiellement l'ensemble des projets de loi et propositions qui ne sont pas mis à l'ordre du jour du Parlement par leur auteur.

(136) *C.R.I.C.*, Parl. wall., séance du 6 décembre 2021, sess. 2021-2022, COM n° 75, p. 1.

(137) *C.R.I.C.*, Parl. wall., séance du 22 novembre 2021, sess. 2021-2022, COM n° 63, p. 10.

(138) *L'Echo*, « Le MR fait volte-face sur son projet de décret pour un "impôt plus juste" », 7 décembre 2021.

Le dossier retourne au gouvernement wallon, alors que les deux autres partis de la majorité, PS et Ecolo, affichent clairement leur soutien au projet de décret (139). Ces sorties modifient la nature du conflit qui, d'interne à un parti, menace désormais la coalition. Se réunissant le jeudi 9 décembre, le gouvernement pouvait adopter une version modifiée du projet pour rencontrer les oppositions d'une frange du MR. Il pouvait aussi mettre le dossier au frigo, mais alors fallait-il trouver une source alternative aux quelques 15 millions d'euros de recettes qu'il devait apporter. Rejetant ces deux options, le gouvernement opte plutôt pour la confrontation. Le texte est maintenu en l'état et la Commission du Budget convoquée le lendemain après-midi pour l'examiner (140). Les parlementaires libéraux sont ainsi mis devant un dilemme : soit ils votent un texte dont ils – et leur président de parti – ne semblaient pas vouloir quelques jours plus tôt, soit ils le rejettent et provoquent l'éviction de leur parti de la coalition wallonne.

Le 10 décembre 2021, pour la deuxième fois en une semaine, le ministre Crucke prend la parole en commission à propos du projet de décret pour cette fois-ci le présenter (141). Le texte sera adopté, moyennant des amendements techniques. La séquence de crise s'achève. Si elle n'a pas provoqué de changement de la coalition, elle a joué un rôle dans la démission, un mois plus tard, de Jean-Luc Crucke, ce qui en ferait le premier cas, au niveau d'un gouvernement fédéré, « de démission ministérielle due au refus d'un ministre de suivre la ligne politique que son parti lui demande d'observer dans son action au sein du gouvernement » (142). Elle fut aussi sans doute décisive dans le ralliement de Jean-Luc Crucke, en février 2023, aux Engagés – alors qu'il avait d'abord annoncé être candidat pour siéger à la Cour constitutionnelle sur quota MR – dont il sera tête de liste pour les élections de la Chambre des représentants du 9 juin 2024, dans la circonscription du Hainaut.

La crise autour de ce projet de décret fiscal, dont la portée sur le plan budgétaire était relativement limitée, témoigne du potentiel déstabilisateur pour le gouvernement d'une fronde menée par des parlementaires de la majorité. Bien évidemment, sur le principe, on peut difficilement reprocher à des parlementaires de refuser de se limiter à une fonction de « presse-boutons ». L'on peut même s'étonner que, dès que l'affrontement entre majorité et opposition cède la place à un dualisme entre gouvernement et Parlement, il soit question de crise. On peut néanmoins relever que l'effet perturbateur de celle-ci semble avoir été décuplé par la circonstance – que l'on ne retrouve pas dans les autres cas commentés dans la présente contribution – que son foyer se situât dans le groupe dont était issu le ministre à l'initiative du projet, alors que des réunions

(139) *Le Soir*, « PS et Ecolo veulent voter le décret fiscal de Crucke », 8 décembre 2021 ; *La Libre*, « Le décret qui entraîne le gouvernement wallon vers la crise », 8 décembre 2021.

(140) *L'avenir*, « Décret Crucke : de retour et sans retouches », 10 décembre 2021.

(141) *C.R.I.C.*, Parl. wall., séance du 10 décembre 2021, sess. 2021-2022, COM n° 85, pp. 1 et s.

(142) B. BIARD, « L'année politique 2022 en Wallonie », *C.H. du CRISP*, 2023, n° 2569, p. 7.

préalables n'avaient pas permis de prévenir l'incendie⁽¹⁴³⁾. Le fait que la présidence du MR ait soutenu la fronde lorsqu'il ne l'a pas alimentée est aussi un facteur central de la crise. Si habituellement fronde parlementaire et discipline partisane ne font pas bon ménage, ils ont ici parfaitement cohabité : la rébellion contre le parti s'est davantage située dans le chef du ministre déposant.

16. Le 8 février 2023, Valérie Glatigny (MR), ministre de l'Enseignement supérieur, annonce qu'elle ne suivra pas deux des cinquante-sept demandes de nouvelles habilitations à organiser des études, à savoir celle de l'UNamur pour un master de spécialisation en médecine générale, et celle de l'UMons pour un master en médecine⁽¹⁴⁴⁾. Le même jour, en plénière du Parlement de la Communauté française, l'ensemble des groupes politiques adressent des questions d'actualité à la ministre, en se distanciant – sauf pour le groupe MR – des propos ministériels, en particulier sur le cas de Mons⁽¹⁴⁵⁾. Les divisions dans la majorité sont ainsi manifestes. Valérie Glatigny marche sur de œufs, car tout ministre qui communique sur une décision qui n'est pas le fruit d'une délibération collégiale du gouvernement s'expose au risque du désaveu des partenaires de coalition. Le désaccord s'exprime encore de la part des députés PS et Ecolo à l'occasion du débat thématique organisé lors de la séance plénière suivante⁽¹⁴⁶⁾. Durant cette période, le dossier est porté plusieurs fois à l'ordre du jour du gouvernement sans qu'un consensus ne se dégage.

Le 15 mars 2023, depuis les studios de RTL, la tension monte d'un cran : le président du PS, Paul Magnette, après avoir défendu le fond du dossier, annonce : « j'irai jusqu'au bout », « s'il faut, nous voterons avec une majorité alternative au Parlement de la Communauté française ». La menace du président du PS est réitérée huit jours plus tard, sur les ondes de la Première, accompagnée d'un ultimatum. Faute d'accord pour octroyer des habilitations, des initiatives parlementaires seront prises dès la semaine suivante, selon Paul Magnette. *In extremis* la crise se dénoue. Le 25 mars, le gouvernement annonce un accord qui comprend l'octroi de l'ensemble des habilitations et l'établissement de conditions complémentaires.

V. ... ET DES ULTIMATUMS AU FÉDÉRAL, EN FLANDRE ET À BRUXELLES

17. Les crises gouvernementales ne seront pas l'apanage du sud du pays. En juillet 2021, la grève de la faim menée depuis plusieurs semaines par des centaines de « sans-papiers » en vue de porter leur demande de régularisation divise

(143) *L'Echo*, « Jean-Luc Crucke face à la révolte des “presse-bouton” », 8 décembre 2021.

(144) *La Libre*, « La ministre Glatigny (MR) refuse la création d'un master en médecine à Mons et à Namur : “On ne peut plus se permettre de faire du sous-localisme” », 8 février 2023.

(145) *C.R.I.*, sess. 2022-2023, n° 13, pp. 15-25.

(146) *C.R.I.*, séance du 1^{er} mars 2023, sess. 2022-2023, PLEN n° 14, pp. 37-71.

le gouvernement fédéral entre la gauche francophone et les autres composantes de la « Vivaldi ». Sur le terrain, la situation sanitaire des grévistes rassemblés à l'ULB, la VUB et l'église Saint-Jean-Baptiste-au-Béguinage s'aggrave considérablement. Sur le plan politique, tandis que le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Sammy Mahdi (CD&V) se montre inflexible, les ministres PS et Ecolo, sous pression d'une partie de l'opposition (147), posent leur ligne rouge : ils démissionneront en cas de décès d'un gréviste de la faim (148). Cette prise de position, relayée par voie de presse, aurait été adressée au Premier ministre lors du kern du 19 juillet. La grève sera finalement suspendue deux jours plus tard, après l'annonce d'avancées de la part du secrétaire d'État.

18. La question de l'accueil reviendra toutefois sur le devant de la scène politique fin août 2023, alors que le gouvernement Vivaldi s'était entendu, quelques mois plus tôt, sur la création de nouvelles places contre, notamment, des règles plus strictes en matière de regroupement familial. Nicole de Moor (CD&V), à la tête du secrétariat d'État à l'Asile et la Migration depuis juin 2022, après l'accession de Sammy Mahdi à la présidence de son parti, annonce dans un communiqué sa décision de ne plus accueillir temporairement les hommes isolés. L'ancienne cheffe de cabinet de Mahdi justifie sa décision par la volonté de privilégier, face à un réseau saturé, l'accueil des familles et des enfants dans la perspective de l'hiver. Plusieurs associations demandent la suspension en extrême urgence de cette « instruction » devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Par son arrêt n° 257.300 du 13 septembre 2023, la haute juridiction administrative ordonne la suspension de l'exécution de cette décision de la secrétaire d'État. En dépit de cet arrêt, Nicole de Moor affirme sur le réseau social X que sa ligne politique ne changera pas, dès lors qu'elle ne dispose toujours pas de places suffisantes pour accueillir tout le monde. Ce refus décomplexé de se conformer à l'arrêt du Conseil d'État, qui s'ajoute à la méconnaissance de milliers d'autres décisions de justice en matière d'accueil ayant valu à la Belgique une condamnation devant la Cour européenne des droits de l'homme (149), lui attire les foudres de la société civile. Trente constitutionnalistes appellent le gouvernement à « renouer avec ces lignes rouges que sont le respect de la loi et des décisions de justice et à mettre un terme à la situation de mépris caractérisé pour l'un des principes les plus importants de l'organisation de notre État » (150). Bien que de vives critiques soient également formulées par certains députés de la

(147) Voyez les débats lors de la séance plénière du 15 juillet 2021, sess. 2020-2021, n° 14, pp. 33-40.

(148) *L'Echo*, « PS et Ecolo quitteront le gouvernement en cas de décès d'un sans-papiers », 19 juillet 2021.

(149) Dans un arrêt rendu quelques mois auparavant, la Cour européenne des droits de l'homme pointait ainsi « une carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale » (Cour eur. D.H., arrêt *Camara contre Belgique*, 18 juillet 2023, § 118). Pour un commentaire de cet arrêt, voyez A. BRÜCHER, « Le respect du droit à l'accueil en Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme : enseignements aigres-doux de *Camara c. Belgique* », *Droits fondamentaux et pauvreté*, 2024/1, pp. 20-33.

(150) *Le Soir*, « Migration : la fronde universitaire contre le fédéral », 20 septembre 2023.

majorité, ceux-ci ne vont pas jusqu'à en appeler à la démission de la secrétaire d'État(151). Les partis contestataires au sein du gouvernement écartent par ailleurs l'hypothèse de la démission de leurs membres(152).

La séquence illustre une nouvelle fois que la loyauté gouvernementale n'exclut pas l'expression de désaccords émanant de la majorité quant à la conduite d'une action ministérielle. Si « la cohésion de la majorité repose en principe sur une “clause de non-agression”, impliquant que les parlementaires des groupes politiques de la coalition défendront la ligne gouvernementale »(153), elle peut survivre à une activité de contrôle ponctuellement plus sévère. La critique est d'autant plus aisée lorsqu'elle porte, comme en l'espèce, sur une décision ministérielle n'ayant pas fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, et donc non couverte par le principe de solidarité gouvernementale.

19. Une année auparavant, le 21 avril 2022, le président du MR, Georges-Louis Bouchez, participe à un débat télévisuel sur un média flamand avec le président du Vlaams Belang. Dès le lendemain, le PS, Ecolo et les Engagés signent un communiqué commun estimant qu'une ligne rouge a été franchie et enjoignant le MR à clarifier sa position à l'égard du cordon sanitaire. Dans sa dimension médiatique, ce dernier empêche, en effet, les partis d'extrême-droite notamment de participer à des débats ou autres émissions audiovisuelles en direct(154).

Comme avec le décret fiscal porté par Jean-Luc Crucke quelques mois plus tôt ou l'octroi d'une habilitation à l'UMons pour organiser un master en médecine peu de temps après, la menace d'une substitution du MR par les Engagés dans les gouvernements wallon et de la Communauté française est clairement agitée(155). Et comme pour ces dossiers, de changements de coalition il n'y aura pas, le MR préférant renouveler son engagement aux principes du cordon sanitaire. L'affaire donne même lieu à un travail d'approfondissement de la Charte : les partis représentant les électeurs du sud du pays dans les

(151) Voyez l'échange de vues en commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Affaires administratives (*Annales*, Ch., séance du 20 septembre 2023, sess. 2022-2023, CRIV 55 COM 1169, pp. 2-38).

(152) Le président des écologistes francophones justifie le maintien de son parti au gouvernement par le fait que « pour que ce type d'acte reste illégal, nous devons rester au gouvernement ». (*L'Echo*, « Jean-Marc Nollet, coprésident d'Ecolo : “Si Nicole de Moor est incapable de trouver des solutions, elle devra passer la main” », 22 septembre 2023). Voyez également l'intervention du député Khalil Aouasti (PS) : « On me demande pourquoi je ne démissionne pas, mais c'est parce qu'un gouvernement doit faire son travail et que démissionner signifie se retirer de ses responsabilités » (*Annales*, Ch., séance du 20 septembre 2023, sess. 2022-2023, CRIV 55 COM 1169, p. 35).

(153) J. CLARENNE, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, op. cit., p. 189.

(154) Voyez, à ce sujet, B. BIARD, « La lutte contre l'extrême droite en Belgique. II. Cordon sanitaire médiatique, société civile et services de renseignement », *C.H. du CRISP*, 2021, n° 2524-2525, pp. 5 et s.

(155) *Le Soir*, « Le cordon sanitaire isole toujours plus le MR au sein de la majorité francophone », 24 avril 2022.

Parlements, à l'exception du PTB, signent le 8 mai 2022 une version renouvelée de la Charte, réitérant les engagements de ne pas s'associer ou débattre avec l'extrême-droite, et clarifiant l'application du cordon sanitaire notamment sur les réseaux sociaux.

20. Quelques mois plus tard, c'est à l'échelon du gouvernement bruxellois que s'est joué un bras de fer entre deux partenaires de coalition. Le 16 février 2023, le ministre Alain Maron et la secrétaire d'État Barbara Trachte, d'Ecolo tous les deux, quittent prématurément la table du gouvernement. Ils manifestent ainsi leur refus de discuter plus avant du dossier de la friche Josaphat sur lequel ils considèrent que la confiance avec les socialistes est provisoirement rompue. Alors qu'ils souhaitent revoir le projet – voté en première lecture en 2021 – de construction de centaines de nouveaux logements sur la friche, les écologistes reprochent au Parti socialiste de vouloir passer en force. L'attribution des marchés publics aurait en effet été inscrite à l'ordre du jour des conseils d'administration des différents organismes d'intérêt public compétents en matière de logement. Durant plusieurs semaines, les verts pratiquent la politique de la chaise vide en guise de protestation. Ils opèrent le retour à la table du gouvernement le 9 mars 2023, sans avoir obtenu gain de cause, mais prédisent une poursuite du combat dans les prétoires⁽¹⁵⁶⁾. Lors de la séance plénière du lendemain, le ministre-président Rudi Vervoort (PS) se veut rassurant : « il n'y a pas de choc traumatique au sein du gouvernement. Il n'a jamais cessé de travailler, malgré quelques crispations. Sa réunion d'hier a permis de faire avancer une série de dossiers »⁽¹⁵⁷⁾. Il conteste, par ailleurs, toute comparaison avec la crise politique au nord du pays où s'écharpent, au même moment, les partenaires de majorité sur le dossier des émissions d'azote (qui s'entendront néanmoins sur un accord le jour même de la déclaration du ministre-président bruxellois). Il est marquant de constater que les turbulences bruxelloises auront ici été, à la différence de ce qui se passera en Flandre, le fait d'événements externes au gouvernement.

21. Evoquons justement cette crise flamande. Début 2023, les tensions gouvernementales se cristallisent autour du *Stikstofdossier*, portant sur l'enjeu de la réduction des émissions d'azote par l'agriculture et l'industrie. Alors qu'un compromis entre les partenaires de coalition est intervenu à l'occasion du *Krokusakkoord* en février 2022, le CD&V fait volteface un an plus tard, se faisant le relais des revendications du *Boerenbond*. Le syndicat agricole flamand a pour principal grief que le plan élaboré par la ministre de l'Environnement Zuhair Demir (N-VA) affecterait davantage les agriculteurs que l'industrie. Apparaît alors un conflit ouvert entre, d'un côté, les chrétiens-démocrates et, de l'autre, la N-VA et l'Open VLD. Si le ministre-président Jan Jambon (N-VA) parvient à réconcilier les trois partis autour d'un nouvel accord, conclu

⁽¹⁵⁶⁾ *RTBF*, « Alain Maron sur la friche Josaphat : “Je pense que le projet risque de se tuer lui-même” », 13 mars 2023.

⁽¹⁵⁷⁾ *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., séance du 10 mars 2023, sess. 2022-2023, PLEN n° 23, p. 24.

le 10 mars 2023, la saga politique autour du dossier de l'azote connaîtra de nouveaux rebondissements (158). En juillet 2023, les ministres CD&V bloquent le projet de décret de mise en œuvre de l'accord (159). Dans la foulée, la ministre Demir subit un camouflet du *Raad voor Vergunningsbetwistingen*, qui annule le permis d'environnement de la multinationale Ineos en vue de la réalisation d'un mégaprojet de craqueur de méthane dans le port d'Anvers. Cette décision servira à l'Open VLD et la N-VA pour justifier l'urgente nécessité d'adopter un cadre légal en la matière. Le 27 juillet, les libéraux et nationalistes contournent le blocage gouvernemental et déposent une proposition de décret – à l'initiative des deux chefs de groupe et... des deux présidents de parti – sur le bureau du Parlement flamand (160). La présidente du Parlement fera immédiatement usage de la prérogative qui est la sienne – conformément à l'article 72, § 1^{er}, du Règlement du Parlement flamand – de soumettre le texte en question à l'avis du Conseil d'État (161). Le CD&V ne s'offusque pas outre mesure de la démarche de ses partenaires, mais son président de parti met en garde dans un tweet : « Indien twee partijen van de meerderheid opmerkingen van RVS negeren, koppig vasthouden aan huidig voorstel en vervolgens een parlementaire meerderheid zoeken los van de bestaande meerderheid, dan belandt de regering in een nieuwe realiteit » (162). Pas question donc pour Sammy Mahdi que les autres partis cherchent une majorité alternative, auquel cas le gouvernement flamand passerait « dans une nouvelle réalité ». Un nouvel accord sera finalement conclu en novembre 2023, tenant compte des nombreuses objections du Conseil d'État. Le dossier sera entraîné dans d'autres péripéties, suite notamment au dépôt d'un amendement de l'Open VLD et de la N-VA visant à transposer l'accord précité dans la proposition de décret. Sollicitée dans un délai de cinq jours par les auteurs de l'amendement, la demande d'avis du Conseil d'État sera déclarée irrecevable, en raison d'un défaut de motivation de l'urgence (163). Elle provoquera le courroux de la majorité (164). Le décret sera finalement voté et le dossier azote ne fera pas tomber le gouvernement flamand, en dépit du tumulte politique qu'il lui aura fait traverser.

(158) Pour une présentation plus détaillée de la chronologie des faits, voyez Y. DELVAUX, « Flandre : la saga de l'azote se poursuit », *Revue nouvelle*, 2024/2, pp. 7-13.

(159) Dans la foulée, la ministre Demir s'attire les foudres de ses collègues et de la société civile suite à l'adoption d'instructions ministérielles en matière de permis. Elle les retirera quelques jours plus tard.

(160) Voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Doc.*, VI. Parl., sess. 2022-2023, n° 1801/1.

(161) C.E., avis n° 74.348 donné le 2 octobre 2023.

(162) *VRT*, « Ontmijnt politieke binnenweg stikstofcrisis? N-VA en Open VLD dienen stikstofdecreet al in via het Vlaams Parlement », 27 juillet 2023.

(163) C.E., avis n° 75.082 donné le 18 décembre 2023, p. 5. Lors de la séance plénière suivante, l'opposition formulera à son tour une demande d'avis sur l'amendement (*Annales*, VI. Parl., séance du 20 décembre 2023, sess. 2023-2024, PLEN n° 14, pp. 106-109), qui rendra un avis dans les trente jours (C.E., avis n° 75.177 donné le 22 janvier 2024).

(164) *De Standaard*, « Raad van State weigert spoedadvies te geven over stikstofdecreet », 19 décembre 2023.

Les deux séquences qui précèdent sont révélatrices du caractère central de la technique du blocage en Conseil des ministres comme moyen de pression des partenaires de coalition. Le blocage gouvernemental constitue la manifestation d'une perte temporaire de la cohésion gouvernementale, et vient poser la question de sa survie. Si les partenaires échouent à s'entendre, il revient au parti dissident de rentrer dans le rang... ou de se retirer. Au niveau fédéré, le nécessaire caractère constructif de toute motion de méfiance rend néanmoins plausible l'hypothèse du maintien en fonction d'une coalition gouvernementale structurellement désunie. En pareille situation, le gouvernement aurait à choisir entre la peste et le choléra : soit il démissionne d'initiative et expédie les affaires courantes, au risque qu'aucun nouveau gouvernement ne puisse être formé avant la fin de la législature ; soit il se maintient en fonction malgré les divisions manifestes entre les partenaires, au risque de ne plus être en mesure de fonctionner normalement – on peut alors parler de situation d'« affaires courantes *de facto* ». Ni le gouvernement flamand, ni le gouvernement bruxellois, ni le gouvernement wallon n'en sont arrivés là entre 2021 et 2023. Le gouvernement de la Communauté française a en revanche atteint ce degré de division en 2024, lors de la saga du décret paysage, dont le PS et Ecolo ont obtenu la modification malgré la ferme opposition de leur partenaire de majorité, le MR. Dès lors qu'elle sort de la période à l'examen dans la présente contribution, cette séquence ne sera pas analysée ici.

VI. LES EXPÉRIENCES DE DÉCHARGE TEMPORAIRE DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES

22. Par un arrêté royal du 21 avril 2022, Sophie Wilmès (MR) « est temporairement déchargée de ses attributions ministérielles », lesquelles sont redistribuées entre le Premier ministre (Affaires étrangères et Affaires européennes), le ministre David Clarinval (Commerce extérieur) et le secrétaire d'État Mathieu Michel (Institutions culturelles fédérales), tous deux libéraux francophones. Justifiée pour des raisons familiales – être aux côtés de son mari gravement malade –, cette mise en retrait de l'intéressée ne s'accompagne pas de la démission de ses fonctions ministérielles. Elle conserve également son titre de vice-Première ministre, mais renonce temporairement à en assumer la charge. Une démission aurait requis la nomination immédiate d'un nouveau ministre afin que le Conseil des ministres respecte la règle de la parité linguistique prescrite à l'article 99, alinéa 2, de la Constitution. La redistribution des attributions de Sophie Wilmès en fait une « ministre sans portefeuille ». Il y a longtemps que la pratique n'avait plus lieu dans nos contrées, où elle n'est apparue qu'épisodiquement (165).

(165) Si l'on en retrouve dans le premier demi-siècle de la Belgique, ils disparaissent des gouvernements entre 1875 et 1915. Ils reviennent au cours de la Première Guerre mondiale, puis durant

Celle-ci n'a été ici que de courte durée : le 15 juillet 2022, un nouvel arrêté royal porte acceptation de la démission de Sophie Wilmès. Ses attributions qui avaient été redistribuées reviennent à Hadja Lahbib, nommée par le même acte, alors que David Clarinval devient vice-Premier ministre.

Fait remarquable, une autre ministre devient temporairement sans portefeuille la même année, cette fois-ci pour raisons médicales. Meryam Kitir (Vooruit), ministre de la Coopération au développement et de la Politique des Grandes Villes, est temporairement déchargée de ses attributions ministérielles par un arrêté royal du 20 octobre 2022. Le vice-Premier ministre Vooruit, Frank Vandenbroucke, les reprend. Dès le 17 décembre 2022, elle démissionne et est remplacée par Caroline Gennez.

On observera que dans les deux cas, la décharge temporaire fut suivie d'une démission. La situation fut sensiblement différente, toujours en 2022, lorsque la ministre bruxelloise de la Mobilité, des Travaux publics et de la Sécurité routière, Elke Van Den Brandt (Groen), annonça, le 22 décembre, qu'elle serait absente jusqu'à fin février 2023 pour subir une opération. Nul arrêté ne redistribua ses fonctions. Il fut annoncé que la secrétaire d'État Barbara Trachte (Ecolo) reprendrait ses attributions régionales et le ministre Sven Gatz (Open VLD) ses attributions communautaires. La première eut d'ailleurs à répondre à de nombreuses reprises à des questions parlementaires au nom de la ministre absente⁽¹⁶⁶⁾. Notons que l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du gouvernement encadre cette hypothèse en son article 4, alinéa 2 : « En cas d'absence ou d'empêchement d'un Ministre, celui-ci peut désigner préalablement et par écrit le Ministre à qui il délègue temporairement ses compétences »⁽¹⁶⁷⁾. Contrairement aux cas fédéraux, la période de l'intérim était déterminée et la ministre reprit la charge de ses dossiers au terme annoncé.

*

23. Les trois années politiques sous revue confirment que la responsabilité politique ne figure pas au rang des fictions constitutionnelles. La vigueur de ce principe ne doit pas uniquement s'apprécier au nombre des démissions ministérielles, même si leur occurrence – dix au cours de cette période – en est un

l'entre-deux-guerres et jusqu'aux années 1960 pour élargir l'assise politique du gouvernement ou y associer des « sages » du monde économique ou politique. Voyez « Les structures internes des gouvernements en Belgique », *C.H. du CRISP*, 1969, n° 457, pp. 4-5. Voyez également M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2020, p. 464, note 64.

(166) Un courrier du gouvernement annonça ce remplacement au Président du Parlement comme il en informa l'assemblée (*C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., séance du 23 décembre 2022, sess. 2022-2023, PLEN n° 10, p. 5).

(167) L'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 juillet 1989 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Collège réuni ne comprend pas de disposition similaire.

indice. En effet, la question de la sanction échappe à toute automaticité et fait intervenir une multitude d'éléments dont une série (les rapports de force entre partis, le soutien du ministre par son parti, l'intensité de la pression médiatique, les choix personnels de l'intéressé, la gravité de l'affaire, etc.) échappe à l'analyse juridique. La consistance de la mise en jeu de la responsabilité dépend en revanche de l'arsenal d'outils du droit politique dont disposent les élus dans leur contrôle de l'action ministérielle, quelle qu'en soit l'issue. Le devoir de reddition des comptes des membres du gouvernement est ainsi balisé par une série de principes et de règles constitutionnelles, écrits ou non écrits, qui continuent d'avoir une influence décisive sur la vie politique. Pour cette raison, il importe d'attacher une certaine attention à la manière dont ces règles et principes sont appliqués dans les faits.

En appréhendant les principales séquences de crise de cette période, nous avons voulu mettre en lumière la pratique de la responsabilité politique et ses évolutions. Si chaque cas est évidemment unique, tout est matière à précédents sur des questions aussi complexes que la vérité en politique, la faute commise par autrui, la portée d'une enquête parlementaire ou encore les implications des principes de fonctionnement du gouvernement sur le contrôle du Parlement à son égard. Si les réponses concrètement apportées à ces questions sont parfois différentes et souvent nuancées, elles témoignent chacune de la vivacité de l'idée-force de la démocratie parlementaire, selon laquelle les gouvernements doivent rendre des comptes aux élus.