

WILMÈS II PAR-DELÀ LES APPARENCES. RÉFLEXIONS SUR LA NOTION DE « GOUVERNEMENT MINORITAIRE »

Toon Moonen

Professeur Universiteit Gent ; avocat au barreau de Bruxelles

Julian Clarenne

Chercheur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

1. Mars 2020. Alors que la Belgique connaît l'une des plus longues crises politiques de son histoire, la pandémie de Covid-19 vient soudainement accélérer la formation d'un gouvernement fédéral de plein exercice. Le gouvernement Wilmès II est ainsi mis sur pied, en vue de prendre toutes les mesures urgentes nécessaires pour gérer la crise sanitaire. Particularité : s'il obtient la confiance d'une confortable majorité à la Chambre, le gouvernement repose toutefois sur la même coalition que le gouvernement démissionnaire auquel il succède, laquelle ne dispose que de 38 députés sur les 150 que compte la Chambre.

2. Aux yeux des politologues comme des constitutionnalistes, la formation du gouvernement Wilmès II constitue un événement dans l'histoire politique et constitutionnelle du pays, tant elle marque l'avènement d'un gouvernement minoritaire, dont la Belgique n'est pourtant pas coutumière. Ce trait caractéristique avait pourtant déjà été attribué par certains aux gouvernements Michel II et Wilmès I qui lui avaient précédé. Une question se pose dès lors : qu'entend-on par « gouvernement minoritaire » ? Derrière l'apparente clarté de la notion se cache en réalité une multitude d'interprétations possibles, selon le critère de distinction utilisé. Certes, le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement fera généralement écho au soutien dont il dispose au Parlement, mais la réponse pourra varier selon le critère mobilisé pour évaluer pareil soutien. Force est néanmoins de constater que les différentes réalités dont la notion de gouvernement minoritaire est susceptible de rendre compte sont en même temps invisibilisées, au risque de confondre ses dimensions politique et juridique. Par cette contribution, nous tentons

de réfléchir à une grille de lecture plus adaptée à une approche constitutionnelle de la question, laquelle devrait permettre de redonner une certaine consistance à cette notion de gouvernement minoritaire¹.

Cette contribution invite avant toute chose à mieux articuler les enjeux juridiques et politiques qui entourent la survenance d'un gouvernement minoritaire. Elle permet en outre de mieux appréhender la question de savoir si, et dans quelle mesure, le caractère minoritaire d'un gouvernement emporte des conséquences juridiques sur l'exercice des pouvoirs.

3. Nous commencerons notre réflexion par poser le cadre conceptuel sur la base duquel nous nous proposons d'étudier la notion de gouvernement minoritaire (section 1). Nous procéderons ensuite à l'application de notre grille d'analyse aux différents gouvernements qui se sont succédé depuis la chute du gouvernement Michel I, de sorte à illustrer les quatre hypothèses qui peuvent survenir au départ d'une lecture fondée sur le caractère minoritaire ou non d'un gouvernement (section 2). Nous terminerons cette contribution par deux « questions choisies » au départ du gouvernement Wilmès II : d'une part, l'octroi des pouvoirs spéciaux était-il conditionné à l'obtention de la confiance, et d'autre part, l'institution d'un kern élargi était-elle liée au caractère « minoritaire » du gouvernement ou aux pouvoirs spéciaux (section 3) ?

Section 1. Gouvernement minoritaire : cadre conceptuel

4. Lorsque l'on entreprend d'appréhender la notion de gouvernement minoritaire sous l'angle constitutionnel, l'on se heurte à une double difficulté. D'une part, la doctrine ne semble pas s'accorder sur une définition

1. Certaines parties de cette contribution s'inscrivent dans le prolongement de recherches précédentes, not. T. MOONEN, « Naar een herijking van de lopende zaken », in T. MOONEN, E. DESMET et T. RUYS (dir.), *Het Migratiepact : kroniek van een crisis*, Bruges, La Charte, 2020, pp. 119-138 ; T. MOONEN et J. RIEMSLAGH, « Bijzondere machten tijdens een pandemie : analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *T.V.W.*, 2020/4, pp. 248-260. Une autre étude récente menée sur le même sujet (M. SERVAIS, N. HENRY et F. BOUHON, « Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de confiance », *A.P.*, 2020/3-4, pp. 379-399) aborde la question du gouvernement minoritaire selon une approche similaire sur le plan du cadre théorique. Les deux contributions, qui ont été rédigées de manière autonome l'une de l'autre, sont du reste complémentaires (la présente contribution plaçant la focale sur l'actualité récente, l'autre s'inscrivant davantage dans une perspective historique).

univoque. D'autre part, les considérations juridiques et politiques tendent à s'entremêler, générant une confusion quant à l'identification des éléments constitutifs.

C'est la raison pour laquelle nous suggérons de distinguer selon que l'on parle du gouvernement juridiquement minoritaire (§ 1) ou du gouvernement politiquement minoritaire (§ 2).

§ 1. Gouvernement juridiquement minoritaire

5. Dans une perspective juridique, la question du gouvernement « minoritaire » est liée à l'institution du gouvernement. Au niveau fédéral, le Premier ministre, bien que formellement nommé par le Roi, est contraint en vertu d'une coutume constitutionnelle de solliciter la confiance de la Chambre au début de son mandat². C'est à la Chambre, et non au Roi, que doit revenir le *government making power*. Comme le souligne Jan Velaers, le vote de confiance permet de s'assurer que le gouvernement nommé par le Roi est effectivement soutenu par une majorité à la Chambre³. S'il obtient la confiance, le gouvernement devient juridiquement majoritaire⁴. La formation du gouvernement dans le parlementarisme belge requiert donc une expression « positive » de la confiance, ce qui contraste avec les systèmes relevant du « parlementarisme négatif », dans lesquels la confiance est présumée tant que le Parlement ne démontre pas expressément le contraire⁵.

2. Sur la nature coutumière de la question de confiance, voyez l'argumentation soutenue par l'analyse des précédents de J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *T.B.P.*, 2020/1, pp. 4-29. Voy. toutefois Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral remanié doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », *Semper Perseverans – Liber amicorum Andre Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, pp. 439-452 ; K. LEMMENS, « Een minderheidsregering als uitdaging voor het Belgisch grondwettelijk recht », *Semper Perseverans – Liber amicorum Andre Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, pp. 453-463.

3. J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, p. 10.

4. Dans cet esprit, certains auteurs définissent le gouvernement minoritaire comme « een regering die niet het vertrouwen krijgt van het parlement » (J. VANDE LANOTTE et al., *Belgisch Publiekrecht*, Bruges, La Charte, 2015, p. 213). Précisons que la coutume ne va pas jusqu'à exiger une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques de la Chambre (E. VANDENBOSSCHE, « Een minderheidsregering : problematisch in België ? », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Regeren anno 2020*, Bruges, La Charte, 2020, pp. 115-116), même si dans l'histoire politique récente, les gouvernements fédéraux qui ne disposaient pas d'une majorité dans l'un ou l'autre ont souvent fait l'objet de vives critiques dans l'opinion publique.

5. Ce « parlementarisme négatif » peut être défini « comme un aménagement constitutionnel n'imposant pas une légitimation initiale, préalable, explicite, positive en somme, du pouvoir exécutif (au plan organique comme fonctionnel) et ne laissant aux assemblées qu'un pouvoir de contrôle *a posteriori* » (A. LE DIVELLE, « Parlementarisme négatif

L'octroi de la confiance au gouvernement fédéral n'est par ailleurs pas conditionné au soutien d'une majorité des membres de l'assemblée. Il suffit, en application de l'article 53 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 61 du Règlement de la Chambre, d'obtenir une majorité des suffrages exprimés. Cela permet de distinguer deux hypothèses. Dans la première hypothèse, le gouvernement est activement *soutenu* par la majorité de l'assemblée ; dans la seconde, le gouvernement est majoritaire dans la mesure où, en complément du soutien d'une minorité de députés, il est *toléré* par d'autres qui ne s'opposent pas activement à lui (que ce soit par leur absence ou leur abstention lors du vote⁶).

6. Au départ de ces considérations, on peut ainsi considérer qu'est minoritaire, sur le plan juridique, le gouvernement qui ne jouit pas de la confiance d'une majorité à la Chambre. Les situations dans lesquelles un gouvernement peut être qualifié de « minoritaire » en ce sens peuvent être limitativement énumérées. Nous en identifions quatre.

Il s'agit en premier lieu du gouvernement en attente de la confiance de la Chambre. Cette situation survient quand le gouvernement est nommé par le Roi, mais n'a pas encore obtenu la confiance de la Chambre. Tel est le cas des premiers gouvernements formés après les élections, mais aussi des nouveaux gouvernements qui peuvent survenir en cours de législature, que ce soit en raison d'un changement de Premier ministre, d'une modification structurelle de la composition de l'équipe gouvernementale ou de l'adoption d'un nouveau programme de gouvernement⁷.

Il s'agit en deuxième lieu du gouvernement auquel la Chambre refuse ou retire sa confiance de manière non constructive, c'est-à-dire sans avoir proposé de successeur au Premier ministre. Cela peut survenir à la

et captation présidentielle. La démocratie française dans la cage d'acier du présidentielisme », in D. CHAGNOLLAUD et B. MONTAY [dir.], *Les 60 ans de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2018, p. 75). Cette logique négative du parlementarisme a été initialement conçue dans les pays scandinaves (voy. à ce propos Ph. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif – Quelques aspects de la réforme de l'État confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 104).

6. L'introduction, lors de la réforme constitutionnelle de 1993, de l'exigence d'une majorité absolue des membres pour forcer la *démission* du Gouvernement (art. 96, al. 2 de la Constitution) n'implique pas que la confiance ne puisse également être donnée que par une majorité absolue (J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, pp. 11-12). Comme le souligne Philippe Lauvaux à propos de la situation préalable à 1993, « l'exigence d'une majorité absolue des membres de l'assemblée pour le vote de la confiance ne fait pas partie de la pratique coutumière de la Belgique, ni d'ailleurs. Les pratiques coutumières n'exigent jamais que la majorité ordinaire, c'est-à-dire celle des suffrages exprimés » (Ph. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 229).

7. J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, pp. 13-16.

suite de l'adoption d'une motion de méfiance ordinaire ou du rejet non constructif d'une motion de confiance par la Chambre – le cas échéant à un gouvernement qui ne l'a jamais reçue. Selon les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1993, l'on se trouve alors en présence d'un gouvernement dépourvu de la confiance de la Chambre, mais qui a malgré tout le droit de rester en place⁸. Ce n'est donc pas parce que le gouvernement n'est pas tenu de démissionner qu'il n'a pas perdu la confiance⁹. Le fait qu'il puisse rester en place lui permet de chercher à « rétablir » la confiance du Parlement, sans nécessairement passer par la case « démission »¹⁰. S'il y parvient, le gouvernement devra alors l'acter formellement à la faveur d'un nouveau vote de confiance. Il importe par ailleurs peu, à notre estime, que la motion de méfiance ait été adoptée – ou que la motion de confiance ait été rejetée – à la majorité des membres ou à la majorité des suffrages¹¹. Dans les deux cas, une

8. *Doc. parl., S., sess. extraord. 1991-1992, n° 100-39/2, p. 4* : « [S]i la Chambre adopte une motion de méfiance à la majorité absolue de ses membres, sans désigner de successeur, le Roi pourra dissoudre la Chambre [...]. Dans ce cas, il n'y a plus de majorité derrière le gouvernement, de sorte que l'on a en réalité à faire à un cabinet minoritaire, mais il n'y a pas, d'autre part, de majorité à trouver pour une solution de rechange, de sorte que le Gouvernement peut rester en place ». Nous soulignons.

9. Dans les travaux préparatoires, il est considéré que dans l'hypothèse où le gouvernement existant subit le vote d'une motion de méfiance ordinaire ou le rejet ordinaire d'une motion de confiance, il « reste formellement en place et devra apprécier si, compte tenu de sa position minoritaire et de sa confiance ébranlée [*“geschokt vertrouwen”* dans la version néerlandaise], il lui est possible de continuer à gouverner » (*Doc. parl., S., sess. extraord. 1991-1992, n° 100-39/2, p. 5*). Cette expression quelque peu sibylline est révélatrice de la difficulté de trancher de manière binaire entre maintien et perte de confiance. Dans un même temps, elle conduit à reconnaître que la confiance devra être rétablie.

10. Voy. P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis : tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *C.D.P.K., 2019/1*, p. 386, qui précise que de la perte non constructive de la confiance emporte un devoir juridique pour le gouvernement « *om het vertrouwen te herstellen, voor ze voluit verder kan regeren* ».

11. Patricia Popelier considère en revanche qu'une majorité absolue des membres de la Chambre est requise à cette fin (*ibid.*, p. 385). À la lecture du règlement de la Chambre, il appert toutefois que les motions de confiance peuvent bel et bien être rejetées avec une majorité des suffrages (art. 135.5 du règlement), de même que les motions de méfiance non constructives peuvent être adoptées avec une majorité de suffrages (art. 138, al. 3 du règlement de la Chambre). Dans les deux cas, cela entraîne la caducité de toute autre motion pendante. Il ne semble donc pas permis d'en tirer comme conclusion que l'adoption d'une motion de méfiance (ou le rejet d'une motion de confiance) à la majorité des suffrages n'équivaudrait pas à un refus ou à une perte de la confiance. La différence avec l'adoption de ces motions à une majorité des membres consiste dans le fait que le Roi n'est pas autorisé à dissoudre le Parlement (art. 46, § 1^{er} de la Constitution). Toute autre conclusion nous paraît par ailleurs mener à une impasse lorsque l'on a affaire à un nouveau gouvernement qui n'a jamais eu la confiance. Quand bien même la Chambre ne rejeterait la motion de confiance qu'à une majorité des suffrages, et non des membres, il nous paraît difficile d'en tirer d'autre constat que celui d'un refus de donner sa confiance dans le chef du Parlement.

majorité parlementaire exprime son refus d'accorder sa confiance au gouvernement, lequel ne peut dès lors manifestement plus se targuer d'en bénéficier¹².

On peut, en troisième lieu, considérer comme juridiquement minoritaire le gouvernement qui est démissionnaire. Par principe, la confiance ne saurait plus exister à l'égard d'un gouvernement qui a déjà rendu les armes.

L'on pense, en quatrième lieu, au gouvernement qui fait face à une assemblée parlementaire dissoute. En pareille hypothèse, le gouvernement ne dispose plus, par la nature des choses, de la confiance de la Chambre, puisque celle-ci n'est matériellement plus à même de fonctionner et de le contrôler.

7. Il convient désormais de se demander si le fait d'être juridiquement minoritaire emporte des conséquences juridiques sur les pouvoirs du gouvernement. Au vu de la définition que l'on a donnée du gouvernement juridiquement minoritaire, cette question revient à déterminer s'il existe un lien de causalité entre l'absence de confiance au gouvernement et l'obligation pour celui-ci d'expédier les affaires courantes¹³.

Sur le principe, l'expédition des affaires courantes s'impose « toutes les fois qu'un gouvernement est privé de sa "base parlementaire" et qu'un contrôle politique efficace ne peut être exercé sur son action »¹⁴. Dès lors que l'on admet que le *government making power* appartient au Parlement, il apparaît logique que l'étendue des pouvoirs

12. Notons toutefois qu'une autre lecture ressort des travaux préparatoires, qui semblent au moins partiellement contradictoires avec les analyses parlementaires auxquelles nous faisons référence ci-dessus. Il est en effet précisé que la réforme de 1993 a laissé intact « le pouvoir du gouvernement d'apprécier s'il conserve ou non la confiance de la Chambre pour poursuivre son action, et ce après le vote d'une motion de méfiance "ordinaire" ou le rejet d'une motion de confiance qu'on qualifiera d'ordinaire » (*Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993, n° 729/7, pp. 3-4*).

13. La Constitution ne détermine pas dans son texte *quand* le gouvernement est limité aux affaires courantes. Les normes bornant le *contenu* des affaires courantes sont considérées, jusqu'à présent, comme des normes coutumières par la jurisprudence (not. C.E., 8 mai 2014, *Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke Ondernemers*, n° 227.311 ; C.E., 17 mai 2016, *de Crombrugghe de Picquendaele*, n° 234.747). Voy. à ce sujet N. B. BERNARD, « L'expédition des affaires courantes : l'évolution d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, pp. 313-339. À considérer au contraire les affaires courantes comme l'émanation d'un principe général de droit (voy. par ex. en ce sens P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen in een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008/1, pp. 96-97 ; L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015, pp. 16-19), une interprétation adaptée pourrait être le simple résultat d'une décision judiciaire.

14. C.E., 8 janvier 2013, n° 50.838/2/VR, sur une proposition de décret spécial relatif à l'exercice des affaires courantes en Région wallonne ainsi que sur un amendement. Ces enseignements découlent également de la jurisprudence du Conseil d'État. Voy. en particulier C.E., 29 octobre 2009, *A.S.B.L. Ligue des droits de l'homme*, n° 197.522 ; C.E.,

du gouvernement soit fonction de l'attitude de la Chambre vis-à-vis de celui-ci. À première vue, c'est donc bien l'absence de confiance parlementaire qui justifie le déclenchement d'une période d'affaires courantes, puisqu'« un Gouvernement qui a perdu la confiance du Parlement devant lequel il est responsable est un Gouvernement qui n'a plus rien à redouter du contrôle politique qui s'exerce à son encontre »¹⁵. Cela revient à considérer que tout gouvernement juridiquement minoritaire est limité à l'expédition des seules affaires courantes. Afin de confirmer cette prémisse, il convient de reprendre les quatre situations de gouvernement juridiquement minoritaire visées ci-dessus.

8. Il est traditionnellement admis que le gouvernement qui perd la confiance après avoir démissionné ou à la suite de la dissolution de la Chambre est tenu d'expédier les affaires courantes¹⁶. En revanche, la réponse à apporter a pu apparaître moins évidente en ce qui concerne les deux autres situations.

9. En ce qui concerne tout d'abord la période qui précède l'attribution de confiance, il a été considéré, lors des débats entourant la réforme constitutionnelle de 1993, que le gouvernement nommé par le Roi qui n'a pas encore reçu la confiance de la Chambre dispose de la plénitude de ses compétences, mais qu'il doit les exercer de façon « prudente »¹⁷. C'est également la position tenue par le service des Affaires juridiques de la Chambre, dans une note sur la question de la nécessité du vote de confiance remise à l'occasion de la chute du gouvernement Michel¹⁸. Cette position fait par ailleurs écho à la théorie révolue des

21 avril 2016, *Uccle*, n° 234.463 (voy. à ce propos M. PILCER, « Un gouvernement non démissionnaire est-il nécessairement limité aux affaires courantes alors que le nouveau Parlement élu s'est déjà réuni ? », *A.P.*, 2017/3, pp. 223-230).

15. Avis n° 50.838/2/VR, précité, p. 7.

16. Voy. not. W. PAS, « Omtrent de lopende zaken », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, pp. 215-263. Sur la question de savoir si un gouvernement démissionnaire est en affaires courantes à partir du moment où il a offert sa démission au Roi ou seulement une fois celle-ci acceptée par le Roi, voy. T. MOONEN, « Naar een herijking van de lopende zaken », *op. cit.*, pp. 124-125.

17. Ainsi a-t-on souligné, dans les travaux préparatoires de la révision des articles 46 et 96 de la Constitution (anciennement art. 71 et 65), que « le gouvernement est compétent dès qu'il est nommé par le Roi. Il est néanmoins généralement admis qu'il doit exercer ces compétences avec prudence tant qu'il n'a pas obtenu la confiance du Parlement » (*Doc. parl.*, Ch., sess. 1992-1993, n° 729/7, p. 17 ; voy. aussi J. VANDE LANOTTE et al., *Belgisch Publiekrecht*, *op. cit.*, p. 823).

18. « Le gouvernement est un gouvernement à part entière, qui peut exercer tous ses pouvoirs, mais il restera sur la réserve et prudent jusqu'à ce qu'il ait reçu la confiance » (note du service des Affaires juridiques et de la *Doc. parl.*, Ch., n° SJD/2018/0248, 11 décembre 2018). Notons par ailleurs que les avis de la section de Législation du Conseil d'État émis pendant une telle période ne sont pas accompagnés de la formule usuelle avertissant le

affaires prudentes, proposée en 1977 par un collège de juristes, en vertu de laquelle il était soutenu que dans l'hypothèse d'une « dissolution sans démission », le gouvernement conservait la plénitude de ses compétences, quoiqu'il doive les exercer « avec la réserve que lui impose l'absence momentanée du contrôle parlementaire »¹⁹.

Si cette thèse est empreinte d'un certain bon sens, dès lors qu'elle enjoint à la prudence un gouvernement qui n'a pas encore démontré être soutenu par une majorité parlementaire, elle n'en défend pas moins l'idée que, sur le plan juridique, un tel gouvernement jouit déjà des pleins pouvoirs. Or cela n'est-il pas contradictoire avec le principe selon lequel la théorie des affaires courantes s'applique dès qu'il est privé de base parlementaire ? Le gouvernement qui est dans l'attente de la confiance de la Chambre ne peut prétendre disposer par avance d'une majorité parlementaire. Il nous paraît donc plus pertinent de considérer que ce gouvernement ne peut exercer ses pouvoirs que dans les limites des affaires courantes²⁰. Toute autre interprétation reviendrait à affaiblir la nécessité pour un Premier ministre de se présenter à la Chambre et à réduire, de la sorte, la valeur de la confiance.

10. En ce qui concerne ensuite la période qui suit la perte (ou le refus) de la confiance en raison de l'adoption d'une motion de méfiance ordinaire ou du rejet non constructif d'une motion de confiance, elle n'emporterait, à la lecture des travaux préparatoires, aucune conséquence juridique sur les pouvoirs du gouvernement²¹. Dans l'esprit de la rationalisation du parlementarisme de 1993, dont l'objectif était de renforcer la stabilité du gouvernement, seule une motion constructive pouvait avoir pour effet de renverser le Gouvernement. Toute autre motion ne devait dès lors être envisagée que comme un signal

gouvernement qu'il est en affaires courantes (voy. par ex. les avis du 8 décembre 2011 et du 13 octobre 2014, concernant le gouvernement Di Rupo et le gouvernement Michel I respectivement). Voy. pour le surplus T. MOONEN, « Naar een herijking van de lopende zaken », *op. cit.*, p. 127.

19. Avis du 11 mars 1977, rendu par MM. J. DE MEYER, W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. LAMBRECHTS, M. SOMERHAUSEN, A. VANWELKENHUYZEN et P. WIGNY, in F. DELPÉRÉE, *Chroniques de crise (1977-1982)*, Bruxelles, CRISP, 1983, p. 197.

20. Dans le même sens, voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, p. 302 ; M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, p. 277 ; L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », in S. PARSA et M. UYTENDAELE (dir.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, p. 49. Voy. aussi J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, p. 11, qui n'exclut pas un tel raisonnement.

21. Voy. *supra*, n° 6.

politique²². Cela revenait à inscrire dans le régime parlementaire le principe selon lequel il serait plus facile pour le Parlement de donner sa confiance que de la reprendre²³.

Cette lecture traditionnelle ne nous semble pas parfaitement résister à l'épreuve des principes et pratiques qui régissent aujourd'hui la formation et la démission des Gouvernements.

Un regard sur la mise en œuvre pratique des mécanismes de rationalisation du parlementarisme nous permet tout d'abord d'observer que la politique fédérale n'a été le théâtre d'aucun cas de vote formel de perte de confiance, qu'il soit constructif ou ordinaire. L'instabilité gouvernementale causée par des votes de méfiance successifs, que l'on craignait en 1993, ne semble pas pouvoir trouver de terreau dans la pratique parlementaire contemporaine²⁴. À la lumière de ce constat, on peut se demander ce qui justifierait, encore aujourd'hui, que le rejet ou le retrait de confiance par des motions non constructives, s'il se présentait un jour, n'ait aucun effet sur les pouvoirs du gouvernement. Vu la domination du gouvernement sur le processus politique – et qui n'a certainement pas diminué depuis 1993 –, il serait plus logique d'exclure la possibilité, qui n'a jamais été rencontrée dans la pratique des institutions, d'un gouvernement de plein exercice qui n'a pas le soutien de la Chambre.

En effet, la nature démocratique de notre régime parlementaire exclut à notre estime qu'un gouvernement puisse garder la plénitude de ses pouvoirs alors qu'il n'a plus la confiance du Parlement devant lequel il est responsable. La perte de la confiance de la Chambre, fut-ce

22. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral – Composition, organisation et fonctionnement* (traduit par J. CLARENNE), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 422 et 452.

23. P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis : tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *op. cit.*, p. 386.

24. On pourrait penser que c'est précisément *parce que* le poids d'un tel rejet ou retrait a été réduit lors de la réforme constitutionnelle de 1993 que ces possibilités ne sont plus mobilisées. On voit pourtant mal pourquoi l'opposition, si elle est en capacité de les adopter, n'utiliserait plus les motions de méfiance non constructive, même avec une majorité de suffrages, pour déstabiliser la majorité politiquement. Si elles n'entraînent pas la démission du gouvernement, elles restent tout de même une très mauvaise publicité. Rares sont d'ailleurs les gouvernements qui ont formellement perdu la confiance de cette manière avant 1993... « *Volgens het tot dan geldende gewoonterecht kon het parlement een regering door een aannemen van een gewone motie van wantrouwen of het verwerpen van een motie van vertrouwen tot ontslag dwingen. Zelfs het niet-goedkeuren van een wetsontwerp waaraan een regering haar lot verbonden had, volstond daartoe. Alhoewel er van dat gewoonterecht nauwelijks concrete toepassingen waren, achtte de Grondwetgever het aangewezen om de macht van het parlement om de regering ten val te brengen aan banden te leggen* » (J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, pp. 16-17).

à la majorité des suffrages, devrait donc conduire le gouvernement à expédier les affaires courantes tant qu'il n'a pas démontré sa capacité à la rétablir. Une interprétation contraire reviendrait à considérer que la Chambre ne peut formellement retirer ses pleins pouvoirs à un gouvernement qu'à la condition qu'une majorité absolue de ses membres soit en mesure de lui proposer un remplaçant. En l'absence d'alternative, la Chambre serait dans l'impossibilité de contraindre le gouvernement à l'expédition des affaires courantes, alors même que cela traduirait en pratique son incapacité à soumettre ce dernier à son contrôle plein et entier. Face à un gouvernement « voyou », le Parlement serait donc impuissant. Or l'impasse – potentiellement profonde et durable – dans laquelle se trouverait un Parlement incapable de proposer une alternative au gouvernement peut-elle réellement être un motif constitutionnel valable, en démocratie, contre l'obligation pour le gouvernement de limiter son action aux affaires courantes ?

Certes, la lecture que nous proposons implique que le statut d'un gouvernement minoritaire car privé de la confiance de la Chambre par un vote de méfiance non constructif ne serait pas si différent de celui d'un gouvernement démissionnaire. Mais à la différence de ce dernier, le gouvernement mis en minorité aurait toujours l'avantage de ne pas devoir démissionner immédiatement, ce qui lui laisse une opportunité, bien que réduite, d'activer lui-même les leviers permettant de « restaurer » la confiance à son égard (le cas échéant à l'issue d'un remaniement ou d'adaptations programmatiques). L'hypothèse de la démission déclenche quant à elle le processus formel de formation d'un nouveau Gouvernement, qui demeure une prérogative royale.

11. Au vu des développements qui précèdent, les gouvernements juridiquement minoritaires, dépourvus de la confiance du Parlement, auraient donc pour caractéristique d'être tenus à l'expédition des affaires courantes.

§ 2. Gouvernement politiquement minoritaire

12. Force est toutefois de constater que, le plus souvent, la notion de gouvernement « minoritaire » renvoie à une tout autre signification que celle que l'on vient d'évoquer, plus politique cette fois. Sous l'angle politique, un gouvernement minoritaire peut être défini comme celui dont les partis qui le composent ne peuvent pas compter sur une majorité de sièges à la Chambre²⁵.

25. T. MOONEN, « Naar een herijking van de lopende zaken », *op. cit.*, p. 120 ; dans ce sens aussi J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering

Sous l'angle du droit constitutionnel, la question du lien partisan existant en principe entre les députés qui ont soutenu le gouvernement par leur vote de confiance et les membres du gouvernement n'a pourtant pas d'importance. Aucune règle constitutionnelle n'exige que les partis politiques qui soutiennent le gouvernement en fassent nécessairement partie²⁶. Dans un contexte constitutionnel qui ne s'occupe guère des partis politiques, seul compte, pour qu'un gouvernement soit valablement constitué, qu'il ait reçu la confiance. La situation du gouvernement composé de partis qui, ensemble, sont minoritaires à la Chambre est donc une réalité d'ordre strictement politique n'ayant pas, en soi, de valeur ni de conséquence juridique, puisque cette situation ne préjuge aucunement du fait que le gouvernement jouit ou non de la confiance d'une majorité parlementaire.

13. Politiquement, un tel gouvernement se trouve naturellement dans un univers bien différent. Comme l'écrivent Rasch, Martin et Cheibub, « *minority governments are bewildering in the sense that they, as any government under parliamentarism, come from, and must remain responsible to, parliaments in which majorities decide* »²⁷. Partant de l'hypothèse que le seul but de tout parti politique est d'obtenir des mandats ministériels, leur existence est fondamentalement contre-intuitive : si le gouvernement est composé de partis minoritaires, il existe par la force des choses une majorité composée d'autres partis au Parlement qui pourrait le remplacer²⁸. Comment dès lors expliquer que puissent survenir des gouvernements politiquement minoritaires dans un régime parlementaire ? Dans la science politique, des

(1919-2018) : een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, p. 12 ; E. VANDENBOSSCHE, « Een minderheidsregering : problematisch in België ? », *op. cit.*, p. 114 ; Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 305.

26. Dans le passé récent, le gouvernement Leterme I (composé des familles chrétiennes-démocrates et libérales ainsi que du PS) a par exemple reçu la confiance d'un parti qui n'en faisait pas partie (la N-VA), à l'exception d'une abstention (*Ann. parl.*, Ch., 2007-2008, 22 mars 2008, CRIV 52, PLEN 030, p. 52). Ce gouvernement n'était pourtant pas minoritaire.

27. B. E. RASCH, S. MARTIN et J. A. CHEIBUB, « Investiture Rules and Government Formation », in B. E. RASCH, S. MARTIN et J. A. CHEIBUB (dir.), *Parliaments & Government Formation – Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 6. Notons que les gouvernements minoritaires ne sont pas liés à un certain type de système électoral. Ainsi, ils peuvent par exemple être composés d'un seul parti dans un système parlementaire à scrutin majoritaire, ou de plusieurs partis dans un système parlementaire à scrutin proportionnel (voy. par ex. A. KAISER, « Minority Governments and Parliamentary Opposition », *N.Z. J. Pub. & Int'l L.*, 2009, pp. 80-82).

28. L. W. MARTIN et R. T. STEVENSON, « Government Formation in Parliamentary Democracies », *Am. J. Pol. Sci.*, 2001, p. 34 ; M. LAVER et N. SCHOFIELD, *Multiparty Government – The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 72-74.

explications ont été recherchées au niveau des caractéristiques du système politique, comme son degré d'instabilité ou sa fragmentation²⁹. D'autres ont abandonné l'assomption que les partis seraient uniquement motivés par le désir de rejoindre le gouvernement. Ils peuvent en effet chercher à atteindre leurs buts politiques d'autres façons que par l'exercice formel du pouvoir, et ainsi influencer les perspectives d'un gouvernement minoritaire. Dans cette perspective, un facteur explicatif plus adéquat de l'existence des gouvernements politiquement minoritaires a alors émergé : le calcul rationnel que fait chaque parti pour optimiser son succès (sur le plan de l'influence sur le gouvernement ou sur le plan électoral³⁰). En d'autres termes, un parti peut engranger des victoires sans être au gouvernement ; il peut même prendre part à une coalition *législative* (en apportant son suffrage pour l'adoption de certaines lois) sans être dans la coalition *gouvernementale* (en nommant des ministres au cabinet). Ainsi, les gouvernements minoritaires ne sont pas aussi extravagants qu'ils peuvent paraître au premier abord³¹. Dans plusieurs pays, par exemple en Suède, leur établissement fait d'ailleurs partie intégrante de la vie politique ordinaire : des gouvernements minoritaires (stables) sont même davantage la règle que l'exception. Comme facteur explicatif de ce constat sont entre autres évoqués le fait qu'un gouvernement peut rester en poste tant qu'une majorité parlementaire ne s'y oppose pas (système inclinant donc vers le parlementarisme négatif³²) et l'influence forte que l'opposition peut exercer par-delà les commissions parlementaires³³.

De cette première explication, il apparaît que sur certains points, l'analyse politologique se confond avec l'analyse juridique. Ainsi, une règle constitutionnelle exigeant un vote de confiance pour qu'un gouvernement puisse être *juridiquement* investi de ses pouvoirs (en référence au parlementarisme positif) semble inciter naturellement à

29. Critiquant ces explications, K. STROM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 10-16.

30. *Ibid.*, pp. 38-55. Par exemple, une opposition idéologiquement divisée semble tout particulièrement faciliter la formation d'un gouvernement minoritaire (L.W. MARTIN et R.T. STEVENSON, « Government Formation in Parliamentary Democracies », *op. cit.*, p. 43 ; M. LAVER et N. SCHOFIELD, *Multiparty Government*, *op. cit.*, pp. 74-81).

31. M. LAVER et N. SCHOFIELD, *Multiparty Government*, *op. cit.*, pp. 68-69 ; K. STROM, *Minority Government and Majority Rule*, *op. cit.*, pp. 5-8. Sur la question de la performance des gouvernements minoritaires, voy. B. FIELD, *Why Minority Governments Work*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

32. Sur cette notion, voy. *supra*, n° 5.

33. J. LINDVALL *et al.*, « Sweden's Parliamentary Democracy at 100 », *Parl. Affairs*, 2020, pp. 486-487 ; T. BERGMAN, « When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception », in W. MÜLLER et K. STROM (dir.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 199-204.

composer une coalition *politiquement* majoritaire³⁴. On imagine que les partis à l'extérieur d'une coalition seront moins enclins à contribuer à l'installation d'un gouvernement dont ils ne font pas partie (dans le cadre d'un vote formel), qu'à le laisser subsister (en absence de vote formel). Cette intuition doit toutefois être nuancée, ainsi que les politologues l'ont également relevé, par le fait que différentes modalités de vote d'investiture sont imaginables, lesquelles rendent plus ou moins difficile la formation d'un gouvernement politiquement minoritaire. En outre, même dans l'hypothèse de l'absence d'un tel vote, le gouvernement devra en tout état de cause être capable de survivre à un vote de méfiance³⁵.

14. Au niveau fédéral belge, il convient de distinguer selon que le gouvernement politiquement minoritaire dispose ou non de la confiance de la Chambre.

Il y a toute une série de situations dans lesquelles un gouvernement juridiquement minoritaire est également politiquement minoritaire. Tel est par exemple le cas d'un gouvernement politiquement minoritaire nommé par le Roi, dans l'attente de la confiance, ou d'un gouvernement (démissionnaire ou non) dont un événement politique (comme le retrait d'un parti de la coalition gouvernementale) lui fait perdre sa majorité³⁶.

Il est par ailleurs possible qu'un gouvernement obtienne la confiance de la Chambre alors qu'il est politiquement minoritaire. Techniquement, cela suppose que les parlementaires de l'opposition soit soutiennent le gouvernement de l'extérieur en votant la confiance, soit tolèrent le gouvernement en s'abstenant lors du vote. Cette dernière configuration est rendue possible par le fait que la confiance puisse être adoptée à la majorité des suffrages, ce qui affaiblit déjà la contrainte « majoritaire » du vote de confiance.

15. La Belgique n'a cependant guère l'expérience de ces « gouvernements minoritaires de plein exercice »³⁷. Jusqu'à l'avènement du gouvernement Wilmès II en mars 2020, l'histoire constitutionnelle du pays

34. Voy. par ex. K. STROM, I. BUDGE et M. J. LAVER, « Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies », *Am. J. Pol. Sci.*, 1994, pp. 311-312 ; L. W. MARTIN et R. T. STEVENSON, « Government Formation in Parliamentary Democracies », *Am. J. Pol. Sci.*, 2001, p. 46.

35. B. E. RASCH, S. MARTIN et J. A. CHEIBUB, « Investiture Rules and Government Formation », *op. cit.*, pp. 14-15 ; M. GOLDER, S. N. GOLDER et D. A. SIEGEL, « Modeling the Institutional Foundation of Parliamentary Government Formation », *J. Pol.*, 2012, p. 430.

36. L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, pp. 355-374.

37. Formulée au départ du cadre fédéral, cette lecture vaut *a fortiori* au niveau fédéré, puisqu'il n'existe à ce jour aucune occurrence d'un gouvernement régional

ne faisait état que de deux occurrences, bien connues de la doctrine. Celui du gouvernement Eyskens II, en 1958, et celui du gouvernement Tindemans I, en 1974.

Le gouvernement Eyskens illustre l'hypothèse d'un gouvernement obtenant la confiance grâce au soutien extérieur de membres de l'opposition. Grand gagnant des élections dans le contexte politique particulier de la guerre scolaire, le parti social-chrétien dispose de 104 sièges sur 212 à la Chambre et de la majorité absolue au Sénat. Face au refus des socialistes et des libéraux de compléter l'attelage gouvernemental, le Roi accepte alors de nommer Eyskens à la tête d'un gouvernement homogène malgré son caractère minoritaire à la Chambre. Le 3 juillet 1958, le Premier ministre se présente devant la Chambre sans garantie qu'il survivra au vote de confiance. Finalement, le gouvernement obtient de justesse la confiance de la Chambre par 106 voix pour et 104 contre, grâce à l'appui de deux députés libéraux ayant voté contre la ligne de leur parti³⁸. La situation minoritaire durera jusqu'à la démission du gouvernement le 4 novembre 1958, en vue d'ériger un nouveau gouvernement élargi aux libéraux, ce qui marquera la fin de la guerre scolaire³⁹.

Le gouvernement Tindemans illustre quant à lui l'hypothèse du gouvernement obtenant la confiance grâce à l'abstention bienveillante de partis de l'opposition. À l'époque, les négociations

ou communautaire « juridiquement majoritaire, mais politiquement minoritaire ». Notons à cet égard que le cas du gouvernement politiquement minoritaire érigé grâce à des abstentions bienveillantes ne peut survenir au stade de la formation du Gouvernement, car l'adoption d'une motion de confiance, de même que l'adoption d'une motion de méfiance constructive, exigent une majorité absolue des membres de l'assemblée (art. 71, al. 3, et 72, al. 3 de la loi spéciale du 8 août 1980). C'est en ce sens que Mathias El Berhoumi et Céline Romainville évoquent « l'impossible gouvernement minoritaire », au niveau fédéré (M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Le parlementarisme rationalisé des entités fédérées : vecteur d'instabilité », *R.B.D.C.*, 2018/1, pp. 22-28). Il n'en reste pas moins possible, sur le principe, que des députés de l'opposition accordent leur soutien de l'extérieur, en approuvant une motion de confiance ou une motion de méfiance constructive. Notons encore que la procédure subsidiaire de désignation des membres des gouvernements fédérés prévue à l'article 60, § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 – laquelle est déclenchée dans l'hypothèse où aucune majorité absolue des membres ne parvient à émerger autour d'une liste des candidats au gouvernement – est également susceptible de conduire à la formation d'un gouvernement « juridiquement majoritaire, mais politiquement minoritaire ». Sur ce point voy. L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *op. cit.*, pp. 345-349.

38. « La stabilité gouvernementale en Belgique », *C.H. CRISP*, 1972, n° 578, p. 6.

39. P. DUMONT, L. DE WINTER et R. DANDOY, « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *C.H. CRISP*, 2001, n° 1722, p. 22.

gouvernementales se cristallisent sur des questions communautaires et, plus particulièrement, sur la mise en œuvre de la régionalisation⁴⁰. Alors qu'il tente de constituer une tripartite traditionnelle disposant d'une large majorité parlementaire, Léo Tindemans se heurte au départ des socialistes de la table des négociations. Les sociaux-chrétiens et les libéraux ne totalisant ensemble que 102 sièges sur 212 à la Chambre, la négociation est alors ouverte aux partis nationalistes et régionalistes. Refusant de monter au gouvernement, ces derniers s'engagent néanmoins à rendre possible la coalition orange-bleue, en s'abstenant lors du vote de confiance à la Chambre – au Sénat, la coalition est majoritaire. Le 4 mai 1974, elle donne sa confiance au gouvernement Tindemans par 100 voix pour, 63 contre et 47 abstentions. Ce gouvernement sera de courte durée, puisque le Rassemblement wallon acceptera finalement de rejoindre l'équipe gouvernementale et de lui conférer une majorité à la Chambre. Le gouvernement Tindemans II est nommé par le Roi le 11 juin et obtient la confiance de la Chambre trois jours plus tard.

Ainsi que l'on peut l'observer, ces deux gouvernements ont été d'une très courte durée, chacun étant rapidement parvenu à élargir sa coalition de sorte à devenir pleinement majoritaire⁴¹. La vocation de ces gouvernements politiquement minoritaires était donc bien de voir le jour à titre transitoire, et d'élargir au plus vite l'équipe gouvernementale⁴². Nous verrons que le gouvernement Wilmès II, qui constitue un troisième cas d'application du gouvernement politiquement minoritaire, mais juridiquement majoritaire, répond également à cette caractéristique d'un gouvernement à vocation temporaire, à la différence que sa durée était alors (politiquement) fixée par avance.

La doctrine tend parfois à énumérer d'autres cas de gouvernements politiquement minoritaires. Ils se distinguent toutefois des deux cas précités par le fait qu'il s'agissait de gouvernements qui n'avaient pas (ou plus) la confiance du Parlement⁴³.

40. X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *C.H. CRISP*, 1977, n° 754, p. 6.

41. Comme le rappelle Mathias El Berhoumi, le gouvernement était dans les deux cas « en discussion permanente avec les partis d'opposition » afin d'élargir la coalition (M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *op. cit.*, p. 276).

42. P. DUMONT, L. DE WINTER et R. DANDOY, « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *op. cit.*, p. 17.

43. Au total, Lucien Rigaux identifie 14 gouvernements (politiquement) minoritaires depuis l'après-guerre au niveau fédéral (L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *op. cit.*, pp. 355 et s.).

16. En Belgique comme ailleurs, les perspectives d'un gouvernement minoritaire de plein exercice sont compliquées dans la mesure où la coalition gouvernementale dépend d'un (ou plusieurs) partis externes pour exécuter un agenda qui implique des choix législatifs et budgétaires. Gouverner exigera soit le soutien actif du parti externe, soit *a minima* son abstention⁴⁴. L'absence de popularité des gouvernements politiquement minoritaires en Belgique a notamment été expliquée par les opportunités strictement limitées de l'opposition pour influencer le gouvernement de l'extérieur⁴⁵, une situation connue dans la littérature sous le terme *captive opposition* (« opposition enfermée »⁴⁶). Approfondir ici ces explications dépasserait le champ de notre contribution, et sa perspective juridique. Mais force est de constater que tout semble dépendre des attentes des partis concernés par rapport aux résultats qu'ils estiment pouvoir réaliser dans une formule minoritaire. Jusqu'à présent, les partis préfèrent choisir clairement entre le camp de la majorité et le camp de l'opposition. Les leaders de coalitions « en construction » ont vraisemblablement préféré incorporer chaque parti dont ils avaient besoin au sein du gouvernement pour partager le coût de gouverner. Les inconnues liées à l'existence d'un gouvernement politiquement minoritaire n'incitent probablement pas non plus à expérimenter.

44. Dans certains systèmes, la collaboration entre une coalition minoritaire et l'opposition qui la soutient a parfois été marquée par la conclusion d'accords écrits et rendus publics (T. BALE et T. BERGMAN, « Captives No Longer, but Servants Still ? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand », *Government and Opposition*, 2006, vol. 41, n° 3, pp. 422-449).

45. A. ANDRÉ, S. DEPAUW et K. DESCHOUWER, « Changing Investiture Rules in Belgium », in B. E. RASCH, S. MARTIN et J. A. CHEIBUB (dir.), *Parliaments & Government Formation*, *op. cit.*, pp. 63-64.

46. K. STROM, *Minority Government and Majority Rule*, *op. cit.*, p. 91.

Section 2. De Michel II à De Croo : statut et conséquences

17. Sous couvert d'une apparente simplicité, la notion de gouvernement minoritaire cache donc différentes réalités, que l'on s'est proposé de distinguer selon deux critères qui se juxtaposent. Il y a en effet quatre hypothèses envisageables : celle du gouvernement juridiquement et politiquement *majoritaire*, celle du gouvernement juridiquement et politiquement *minoritaire*, celle du gouvernement juridiquement *majoritaire*, mais politiquement *minoritaire*, et celle du gouvernement juridiquement *minoritaire*, mais politiquement *majoritaire*.

Ces quatre hypothèses ont chacune été rencontrées dans la séquence politique qui s'étend de la chute du gouvernement Michel I à l'entrée en fonction du gouvernement De Croo, dans laquelle s'est inscrite la formation du gouvernement Wilmès II⁴⁷.

18. Le gouvernement Michel II voit le jour le 9 décembre 2018, date à laquelle les ministres et secrétaires d'État N-VA remettent formellement leur démission⁴⁸. En raison du départ du parti le plus important de l'attelage gouvernemental, la coalition restante (MR, CD&V et Open VLD) ne dispose que d'une minorité parlementaire de 52 sièges. Afin de maintenir son gouvernement à flot, le Premier ministre tente alors de présenter le remplacement des ministres N-VA comme un remaniement ministériel. Mais au regard de la modification substantielle qu'emporte le retrait des nationalistes flamands sur la composition du gouvernement, l'on se trouve bien – aux yeux d'une majorité de la doctrine constitutionnelle – face à un nouveau gouvernement, tenu de demander la confiance à la Chambre⁴⁹. Si le Premier ministre finira par jeter l'éponge et présenter sa démission au Roi le 19 décembre, il ressort de l'application de notre grille d'analyse que son gouvernement était déjà minoritaire, en ce compris sur le plan juridique, depuis le 9 décembre. En affaires courantes depuis cette date, le

47. Sur cette longue séquence de crise, voy. not. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020) », *R.B.D.C.*, pp. 3-60.

48. Pour un résumé complet des différentes étapes de la chute du gouvernement Michel I et des différentes questions constitutionnelles qu'elle a suscitées, voy. not. M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *op. cit.*, pp. 273-280.

49. Le Premier ministre reconnaissait lui-même qu'il n'était plus à la tête d'un gouvernement de plein exercice, se référant aux affaires « prudentes » : « Il y a en effet des conséquences, la première d'entre elles étant que, je le dis solennellement aujourd'hui, les prérogatives de ce gouvernement sont limitées. Dans ces conditions, le gouvernement doit agir de manière prudente afin de prendre en considération cette situation politique parlementaire » (*Ann. parl.*, Ch., 2018-2019, 12 décembre 2018, CRIV 54, PLEN 260, p. 39).

gouvernement Michel II n'aura jamais la confiance de la Chambre, et deviendra plus minoritaire encore, sur le plan politique, à l'issue des élections du 26 mai 2019, ne pesant plus que 38 sièges sur 150 à la Chambre.

Le gouvernement Wilmès I qui succède au gouvernement Michel II en présente en réalité les mêmes caractéristiques, à l'exception de l'identité du Premier ministre. Désigné pour être le prochain président du Conseil européen, Charles Michel passe le témoin à Sophie Wilmès le 27 octobre 2019, laquelle prend donc la tête d'un gouvernement doublement minoritaire. Chargé de l'expédition des affaires courantes durant ses près de cinq mois d'existence, ce gouvernement est en outre contraint, pour faire passer ses projets de loi au Parlement, de rechercher le soutien de partis de l'opposition⁵⁰.

Alors que les négociations pour la formation d'un Gouvernement de plein exercice s'enlisent⁵¹, c'est finalement la pandémie de Covid-19 qui en précipite l'émergence. Aux yeux de la plupart des partis, il apparaît alors difficile, tant sur le plan technique que démocratique, que le gouvernement puisse assurer la gestion de crise sanitaire de manière efficace tout en étant limité aux affaires courantes. C'est ainsi que le gouvernement Wilmès II, parfait décalque de son prédécesseur, est nommé par le Roi le 17 mars 2020 et obtient, grâce au soutien de six partis de l'opposition, la confiance de la Chambre avec 82 votes favorables contre 44 votes défavorables⁵². Le gouvernement Wilmès II est donc un cas – rare, comme nous l'avons vu plus haut – d'un gouvernement juridiquement majoritaire, mais politiquement minoritaire.

D'emblée, ce gouvernement sera présenté comme provisoire. Lors de sa déclaration gouvernementale, la Première ministre annonce qu'elle redemandera la confiance de la Chambre dans les six mois, et que son gouvernement s'en tiendra, en pratique, aux affaires courantes concernant les domaines extérieurs à la gestion de la crise⁵³.

50. Pour une analyse des conséquences de ces événements politiques sur le travail législatif, voy. not. P. CABOOR et H. MUSSELY, « Een wetsontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers indienen in een periode van lopende zaken : een uniek praktijkvoorbeeld », *T.V.W.*, 2020/1, pp. 28-30 ; P. CABOOR, « De invloed van politieke gebeurtenissen op de parlementaire wetgevingsprocedure : meten is weten », *T.V.W.*, 2020/3, pp. 207-210.

51. Pour une analyse des raisons qui peuvent expliquer l'impasse dans laquelle les négociations ont été plongées, voy. H. DUMONT, « Décembre 2018-Octobre 2020 : la dernière crise politique de l'État belge, la plus profonde (1/2) », *Blog Jus politicum*, 11 janvier 2021 (<https://blog.juspoliticum.com/2021/01/11/decembre-2018-octobre-2020-la-derniere-crise-politique-de-letat-belge-la-plus-profonde-1-2-par-hugues-dumont/>).

52. Voy. not. J. FANIEL et C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *C.H. CRISP*, 2020/2, n° 2447, pp. 5-46.

53. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 17 mars 2020, CRIV 55, PLEN 29, p. 5.

C'est finalement après un peu plus de six mois que le gouvernement Wilmès II laisse la place au gouvernement De Croo, qui prête serment le 1^{er} octobre. Composé d'une coalition de 7 partis reposant sur une majorité de 87 sièges à la Chambre, ce dernier obtient la confiance de celle-ci deux jours plus tard. Cela permet à la Belgique de renouer, 664 jours après la chute du gouvernement Michel I, avec un gouvernement pleinement majoritaire.

Gouvernement		Juridiquement	
		<i>Minoritaire</i>	<i>Majoritaire</i>
Politiquement	<i>Minoritaire</i>	Michel II et Wilmès I	Wilmès II
	<i>Majoritaire</i>	De Croo avant le vote de confiance	De Croo

Section 3. Questions choisies autour du gouvernement Wilmès II

19. Dans cette dernière section, nous souhaitons désormais mettre l'accent sur deux questions spécifiques qui ont été liées, au moment de leur déroulement, au statut minoritaire ou majoritaire du gouvernement Wilmès II. D'un côté, le gouvernement pouvait-il obtenir les pouvoirs spéciaux sans avoir la confiance de la Chambre (§ 1) ? D'un autre côté, l'établissement d'un « kern élargi » constituait-il un contrôle des pouvoirs spéciaux, ou du gouvernement minoritaire (§ 2) ?

§ 1. Attribution des pouvoirs spéciaux

20. Le passage du gouvernement démissionnaire Wilmès I au gouvernement (juridiquement majoritaire, bien que toujours minoritaire politiquement) Wilmès II coïncidait avec l'attribution de pouvoirs spéciaux en vue d'assumer plus efficacement la gestion de la crise du coronavirus. A alors été soulevée la question de savoir si l'on aurait pu attribuer des pouvoirs spéciaux au gouvernement Wilmès I. On comprend aisément pourquoi : alors que les affaires courantes ont en principe vocation à limiter le champ d'action du gouvernement, l'octroi des pouvoirs spéciaux lui confère paradoxalement des pouvoirs plus importants que ceux dont il dispose en temps normal⁵⁴. Un gouvernement en affaires

54. Voy. not. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *C.H. CRISP*, 2020, n° 2446,

courantes étant particulièrement limité dans les actions qu'il peut poser seul, n'est-il pas contradictoire qu'il puisse à grande échelle modifier, compléter, abroger ou remplacer des dispositions légales sans le concours du Parlement ? De plus, la situation précaire de la Chambre dans une période de pouvoirs spéciaux s'aggrave face aux pouvoirs de contrôle limités du Parlement sur le gouvernement lorsque celui-ci est démissionnaire⁵⁵.

À notre estime, cette situation soulevait une double question. La première était de savoir si le gouvernement Wilmès I devait bénéficier de la confiance pour permettre l'octroi des pouvoirs spéciaux. À cette question, il convient nous semble-t-il d'apporter une réponse négative, dans la mesure où l'attribution des pouvoirs spéciaux relève de la fonction législative, dont il semble aujourd'hui admis qu'elle n'est pas concernée par les limitations qu'exigent les affaires courantes dans les pouvoirs du gouvernement⁵⁶. Tout autre, et plus sensible, est la question de l'exercice des pouvoirs spéciaux par un gouvernement en affaires courantes⁵⁷.

21. Pour répondre à cette question, il convient de repartir de la *ratio constitutionis* de la théorie des affaires courantes. Si l'étendue des affaires courantes est en effet parfois difficile à déterminer, la finalité reste la même : il s'agit de limiter au strict nécessaire les actes qui ne pourraient être soumis à un contrôle parlementaire complet, car amputé de la sanction du retrait de la confiance. Dès lors que l'objectif de cette théorie serait précisément de protéger les prérogatives du

pp. 20-21 : « [C]omment imaginer en effet qu'un gouvernement aux attributions limitées à l'expédition des affaires courantes et dont les attributions sont, partant, plus réduites que celles d'un gouvernement de plein exercice puisse jouir de pouvoirs exorbitants par rapport à ceux dont dispose normalement l'exécutif » (p. 20).

55. Le Conseil d'État affirme qu'il est possible d'interpeller un gouvernement démissionnaire (C.E., 8 mai 2014, *Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke Ondernemers*, n° 227.311). Dans la pratique toutefois, les demandes d'interpellations semblent être traitées comme des questions orales (M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral*, op. cit., p. 699).

56. Pour un aperçu des évolutions doctrinales sur cette question, voy. not. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral*, op. cit., pp. 689-693.

57. À l'évidence, il n'est pas question ici d'argumenter que les limites imposées par les affaires courantes ne seraient pas applicables en l'espèce dès lors que l'exercice des pouvoirs spéciaux concernerait la fonction législative, et non exécutive. Exercer des pouvoirs spéciaux n'est pas une fonction législative, mais bel et bien exécutive. Les moyens du Roi pour mettre en œuvre les pouvoirs spéciaux sont des arrêtés royaux. Ces arrêtés n'obtiennent un rang législatif que s'ils sont ensuite confirmés par le législateur. Concernant les arrêtés adoptés pendant la pandémie de Covid-19, voy. not. T. MOONEN et J. RIEMSLAGH, « Bijzondere machten tijdens een pandemie : analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », op. cit., pp. 251-255.

Parlement⁵⁸, on dépasse vraisemblablement ce but en la mobilisant en vue de protéger le Parlement contre lui-même. Dans cet esprit, non seulement la théorie des affaires courantes ne justifie aucune restriction aux attributions du Parlement, mais elle ne justifie non plus une limitation aux actions que le gouvernement prend en accord avec le Parlement⁵⁹. Cette idée selon laquelle le gouvernement ne devrait être limité dans les actes qu'il pose avec le concours du Parlement justifie non seulement qu'il puisse exercer ses prérogatives législatives en affaires courantes, mais aussi qu'il adopte des actes administratifs avec lesquels le Parlement a marqué son aval. Il existerait donc une quatrième catégorie d'affaires courantes – celles qui sont adoptées avec le concours du Parlement –, qui semble d'ailleurs avoir été récemment confirmée par le Conseil d'État⁶⁰.

22. En l'espèce, l'adoption des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux par le gouvernement Wilmès aurait-elle pu tomber dans cette catégorie – nouvelle – des affaires courantes soutenues par le Parlement ? La réponse semble positive, puisque la Chambre a marqué son accord pour que le gouvernement exerce les pouvoirs spéciaux. En outre, la Chambre dispose de la compétence de confirmer ou non les arrêtés pris sur cette base par le gouvernement et de lui retirer à tout moment ces pouvoirs. En ce sens, la Chambre dispose d'une sorte de droit de veto, qui peut être considéré comme permettant de préserver l'effectivité de son contrôle sur les actes posés par le gouvernement au titre de l'exercice des pouvoirs spéciaux⁶¹.

58. Notons toutefois qu'une lecture plus large des objectifs de cette théorie existe, sous la plume de Hugues Dumont notamment, qui considère que les limites qui sont posées à l'exercice des pouvoirs en période d'affaires courantes doivent aussi permettre de préserver l'application des règles qui régissent les délibérations en Conseil des ministres. À son estime, la perte de cohésion qui caractérise un gouvernement démissionnaire empêche de garantir le respect des règles du consensus, de la parité linguistique et de la solidarité ministérielle (H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. HACHEZ et al. [dir.], *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal/Bruxelles, Anthemis/Publications des F.U.S.L., 2013, p. 614).

59. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 685-686.

60. C.E., 18 décembre 2018, *Dewinter*, n° 243.271. Sur cette catégorie nouvelle, voy. J. VELAERS et Y. PEETERS, « De "lopende zaken" en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, pp. 11-13 ; T. MOONEN, « Naar een herijking van de lopende zaken », *op. cit.*, pp. 127-130 ; L. RIGAUX, « Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *R.B.D.C.*, 2020/3, pp. 363-367 ; Ch. BEHRENDT, « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 387.

61. Voy. en faveur de cette thèse N. B. BERNARD, « Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19 », *J.T.*, 2020, p. 373 ; L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, pp. 49-50.

Il pourrait, en plus, être défendu que l'exercice des pouvoirs spéciaux tombe dans la catégorie des affaires courantes dites « urgentes », dès lors que le recours aux pouvoirs spéciaux est conditionné à l'émergence de circonstances exceptionnelles, dans lesquelles le passage par le Parlement est de nature à affecter la possibilité d'apporter des réponses rapides et efficaces⁶². *A priori*, rien ne semble donc s'opposer à ce qu'un gouvernement juridiquement minoritaire exerce les pouvoirs spéciaux.

23. Il s'agit là d'une lecture « macro » de la situation, qui suppose d'appréhender les pouvoirs spéciaux de manière globale, indépendamment de l'adoption propre de chaque arrêté. Dans cette perspective, qui a l'avantage de la clarté dans une situation complexe et évolutive, les pouvoirs spéciaux dans leur ensemble sont couverts par l'habilitation législative ou par l'urgence.

Une lecture plus « micro » pourrait mener à d'autres conclusions. En premier lieu, l'habilitation – large par définition – donnée par la loi de pouvoirs spéciaux suffit-elle à considérer chaque arrêté de pouvoir spéciaux comme ayant été adopté avec l'accord du Parlement ? Cela n'est pas si évident, en particulier dans l'hypothèse où les pouvoirs du gouvernement ne sont limités aux affaires courantes qu'après l'habilitation. En second lieu, l'urgence inhérente à l'exercice des pouvoirs spéciaux permet-elle par principe de considérer tout arrêté de pouvoirs spéciaux comme relevant des affaires courantes ? Le Conseil d'État ne semble en tout cas pas faire l'économie d'un examen à la lumière de la nature de l'acte lorsqu'il évalue le caractère urgent ou non d'un acte administratif contesté devant lui⁶³.

Il faut d'ailleurs aussi admettre que le pouvoir de contrôle des pouvoirs spéciaux dont le Parlement dispose du fait de sa compétence de confirmation législative est en réalité limité⁶⁴, et de toute façon *a posteriori*. Comme le soulignait Michel Leroy *in tempore non suspecto*, celui-ci est généralement « plus formel qu'effectif. Les chambres sont bien saisies d'une loi de ratification, mais il leur serait bien difficile d'en refuser le vote, ou même d'amender substantiellement les arrêtés à

62. Voy. aussi T. MOONEN et J. RIEMSLAGH, « Bijzondere machten tijdens een pandemie : analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *op. cit.*, p. 250.

63. S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État », *A.P.T.*, 2001/2, pp. 111-118.

64. Voy. T. MOONEN, « Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis ? », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, La Charte, 2019, p. 207.

ratifier sans perturber grandement la sécurité juridique »⁶⁵. En outre, la menace du retrait des pouvoirs spéciaux eux-mêmes, en ce qu'elle n'est pas une *sanction* politique, ne saurait se substituer au pouvoir de dissuasion qu'exerce sur le gouvernement la menace du retrait de la confiance⁶⁶. S'il demeure tenu de rendre des comptes au Parlement, un gouvernement démissionnaire n'a plus le même rapport au contrôle et à la critique, pourtant indispensables au maintien du débat public en période de pouvoirs spéciaux. Ces garanties ne remplacent donc pas le rapport de force institutionnel qui est instauré par un vote de confiance.

24. Nous n'irons pas jusqu'à déduire de ces possibles critiques que la confiance constitue une condition formelle de l'exercice des pouvoirs spéciaux. Cependant, dans des situations comme celle rencontrée par le Parlement en mars 2020, le fait que le Parlement mette son rapport de confiance au gouvernement en cohérence avec ses actions constitue sans nul doute une bonne pratique dans un régime parlementaire où la confiance demeure l'outil formel de légitimation démocratique de l'exécutif. En fin de compte, cette bonne pratique a été suivie, puisque le gouvernement Wilmès a finalement demandé – et reçu – la confiance de la Chambre une semaine avant que les lois attribuant des pouvoirs spéciaux ne soient adoptées.

§ 2. Institution du « kern élargi »

25. Comme nous l'avons déjà rappelé, le gouvernement Wilmès II était investi de la confiance et des pouvoirs spéciaux grâce au soutien de partis de l'opposition. Cette situation exceptionnelle a conduit à s'interroger sur le rôle de ces partis dans la gestion de la crise sanitaire. Comment pouvaient-ils se ménager un pouvoir d'influence suffisant sur la politique de crise ? Tant la confiance que les pouvoirs spéciaux se justifiaient par la nécessité de permettre au gouvernement de prendre des mesures urgentes pour lutter contre la pandémie, sans qu'il soit véritablement possible d'anticiper la nature de ces mesures, lesquelles

65. M. LEROY, « Les pouvoirs spéciaux en Belgique », *A.P.*, 2014/4, p. 500. Rappelons que, sur le principe, les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ne sont pas confirmés par le Parlement sont réputés ne jamais avoir existé. Au vu des difficultés que l'absence de confirmation pourrait emporter sur le plan juridique, le contrôle *a posteriori* sur les arrêtés pris dans le cadre de la crise sanitaire tend de ce fait à rester assez théorique. Voy. d'ailleurs en ce sens L. RIGAUX, « Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *op. cit.*, pp. 373-374.

66. Notons toutefois que le Parlement dispose en principe toujours du pouvoir de démettre un ministre individuellement, en ce compris en période d'affaires courantes. Sur ce point, voy. P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, pp. 99-100.

étaient dépendantes de l'évolution de la crise sanitaire. Il était donc difficile pour l'opposition d'obtenir en amont des garanties sur les orientations politiques à prendre. Il lui était par ailleurs difficile d'envisager l'exercice d'un certain pouvoir d'influence par le biais d'un contrôle parlementaire, *a fortiori* dans une période caractérisée par une dispense de passage par le Parlement pour l'adoption des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux.

C'est vraisemblablement l'une des raisons, sinon la raison, qui a conduit à l'instauration d'un organe d'un nouveau type destiné à gérer la crise au niveau de l'exécutif fédéral. Le comité ministériel restreint (« le kernkabinet »⁶⁷), composé du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres, forma en son sein une conférence particulière avec les représentants des partis qui avaient voté les pouvoirs spéciaux : le kern élargi, aussi qualifié de « superkern »⁶⁸. C'est lors de sa déclaration gouvernementale que la Première ministre annonça la création de cet organe, dépourvu de toute existence constitutionnelle ou légale et qui n'était encadré par aucune règle formelle de composition⁶⁹, de fonctionnement⁷⁰ et de compétence : « Étant donné qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle, j'ai également proposé que le cabinet restreint se réunisse à intervalles réguliers et, chaque fois que cela s'avérera nécessaire, qu'il se réunisse de surcroît avec les représentants des partis qui se sont engagés, afin de garantir la transparence de l'exécution des pouvoirs spéciaux »⁷¹.

26. À la lecture de cette déclaration, on peut légitimement se demander si le kern élargi était un organe de contrôle du gouvernement minoritaire ou un organe de contrôle des pouvoirs spéciaux. D'un côté, elle s'inscrivait dans la demande de la confiance par la Première ministre, une semaine avant que la question des pouvoirs spéciaux soit discutée et adoptée à la Chambre. Il était annoncé que le kern se réunirait avec « les représentants des partis qui se sont engagés », ce qui pouvait faire référence aux partis qui, à ce moment, s'étaient engagés à voter tant la

67. Sur cet organe, voy. not. Ch. BEHRENDT et M. SERVAIS, « Le fonctionnement du Conseil des ministres, du Kern et du DAB : une esquisse en quinze points », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Regeren anno 2020*, Bruges, La Chartre, 2020, pp. 1-14.

68. L'ensemble des dix partis étaient représentés par leur président, à l'exception de la N-VA, représentée par son chef de groupe à la Chambre.

69. Ainsi, les partis de l'opposition pouvaient en principe aussi inscrire des propositions à l'ordre du jour (voy. par ex. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 17 juin 2020, CRIV 55, COM 214, n° 01.12).

70. Contrairement aux usages de consensus en Conseil des ministres, il semble que dans le « kern élargi » une simple majorité suffisait pour adopter une décision (voy. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 14 juillet 2020, CRIV 55, COM 237, n° 04.05).

71. Déclaration du Gouvernement, *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, CRIV 55, PLEN 029, n° 02.01. Nous soulignons.

confiance que les pouvoirs spéciaux. D'un autre côté, l'objectif du kern élargi était précisément « de garantir la transparence et l'exécution des pouvoirs spéciaux ». Sa mission était donc bien le contrôle des pouvoirs spéciaux. La présence de la N-VA – qui avait voté les pouvoirs spéciaux mais pas la confiance – parmi les partis invités tendait à confirmer le lien de parenté entre le kern élargi et les pouvoirs spéciaux. En tout état de cause, la création de cet organe révèle le besoin de renforcer un contrôle « par l'intérieur » sur un gouvernement investi « de l'extérieur » de la confiance et des pouvoirs spéciaux. Un sentiment de méfiance persistant compensé par un contrôle renforcé.

Les rapports qu'il a entretenus avec le Parlement sont révélateurs du rôle à la fois déterminant et ambigu du kern élargi. La commission spéciale de la Chambre des représentants chargée du contrôle de la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux a intégré l'action du kern élargi dans sa mission de contrôle. Les rapports de la commission spéciale indiquent que les projets d'arrêtés spéciaux étaient discutés en Conseil des ministres et transférés ensuite au kern élargi. À la Chambre, l'opportunité politique de certains arrêtés et les positions des partis ont été attaquées ou défendues au regard des positions prises dans le kern élargi⁷², au point qu'une réunion de commission a été suspendue à la demande d'un membre de l'assemblée « afin que tout le monde puisse s'informer correctement au sujet de ce qui a été précisément conclu lors du Conseil des ministres élargi »⁷³. Un ministre a été interrogé par rapport à une décision prise par le kern élargi dans son domaine, bien qu'il n'en fit pas partie⁷⁴. Le kern élargi a également tenté de faire la sélection des dossiers qui seraient traités par le Parlement⁷⁵, bien que celui-ci n'ait pas toujours suivi ces indications⁷⁶. En tout état de cause, il est clair que l'introduction de ce nouvel organe de délibération a eu un effet sur la durée d'adoption des arrêtés de pouvoirs spéciaux⁷⁷. Dans les faits, le kern élargi semble avoir assumé les fonctions du Conseil des ministres sur les dossiers « Covid-19 ».

Or, une autre option aurait-elle pu être de faire *siéger* les présidents de parti au sein même du Conseil des ministres ? À cela, une réponse plus catégorique s'impose. Le Conseil des ministres est un organe dont

72. Voy. par ex. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 4 mai 2020, CRIV 55, COM 167, n°s 01.03 et 01.05 ; *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, Commission Covid-19, 14 juillet 2020, CRIV 55, COM 237, n° 01.06.

73. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2019-2020, n° 55-1434/6, 4.

74. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 17 juin 2020, CRIV 55, COM 214, n°s 01.10 et 01.11.

75. Voy. par ex. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 8 avril 2020, CRIV 55, COM 142, n° 03.28.

76. Voy. par ex. *Ann. parl.*, Ch., 2019-2020, 25 juin 2020, CRIV 55, PLEN 047, n° 02.11.

77. Voy. T. MOONEN et J. RIEMSLAGH, « Bijzondere machten tijdens een pandemie : analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *op. cit.*, pp. 256-257.

la composition est encadrée par l'article 99 de la Constitution, qui prévoit que seuls quinze *ministres* au maximum peuvent y siéger, dans le respect de la parité linguistique. Il n'était donc pas possible que le Conseil des ministres soit formellement composé d'autres personnalités⁷⁸. Aurait-il pu alors être imaginable que des personnalités sans mandat constitutionnel y soient *invitées*, à l'instar des secrétaires d'État⁷⁹ ? Une invitation ponctuelle peut difficilement être exclue. Il ne s'en serait pas moins agi, à notre estime, d'un dévoiement des règles constitutionnelles, d'autant plus problématique que les représentants des partis de l'opposition auraient, ainsi qu'en témoigne l'expérience du kern élargi, exercé une influence effective sur les décisions du Conseil des ministres.

27. À l'aune des éléments qui précèdent, force est de reconnaître la difficulté d'opérer une analyse rigoureuse du kern élargi, tant il sort des clous constitutionnels. S'il est l'illustration très nette de la nature partocratique du système gouvernemental belge, il n'en revient pas moins à bouleverser le fonctionnement normal des institutions politiques. Dépourvu de toute base constitutionnelle, un tel organe n'était-il pas finalement *inconstitutionnel* ? Tirer une telle conclusion nous semble problématique. En dehors des réunions officielles du Conseil des ministres où les décisions sont formellement prises, et dans la mesure où ses membres ne sont pas tenus par des obligations juridiques de discrétion, rien n'empêche en effet de délibérer avec les personnes de leur choix. Même en dehors des périodes de crise, la plupart des dossiers discutés en Conseil des ministres ont fait au préalable l'objet de discussions au sein de chaque parti et entre ces partis. Critiquer l'existence de créatures comme le kern élargi sous l'angle constitutionnel confronte inévitablement celui qui s'y attèle à la poreuse frontière entre les délibérations formelles – qu'il est légitime de vouloir encadrer – et les délibérations informelles. Cela ouvre la question de savoir dans quelle mesure la délibération sur les dossiers gouvernementaux en dehors du cadre formel est admise. Or à ce stade, il apparaît extrêmement difficile de dégager une approche suffisamment rigoureuse et réaliste, fondée sur des critères d'évaluation clairs et applicables, pour y mettre des limites.

78. Voy. aussi L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 51.

79. Les secrétaires d'État y assistent pour l'examen des dossiers qui les concernent, même si, en pratique, il arrive qu'ils restent toute la séance.

Conclusion

28. Dans cette contribution, nous avons exploré la signification de la notion de « gouvernement minoritaire » sur le plan conceptuel et dans ses applications au système constitutionnel belge. Il est apparu qu'une distinction entre le gouvernement *juridiquement* minoritaire et le gouvernement *politiquement* minoritaire était appropriée afin de ne pas confondre les multiples aspects pertinents de la notion. Alors que, sous l'angle politique, est visée la coalition gouvernementale composée de partis politiques qui ne représentent pas une majorité absolue de l'assemblée, un gouvernement juridiquement minoritaire est un gouvernement qui gouverne sans la confiance du Parlement, et qui gouverne donc en affaires courantes.

Si l'on doit admettre que cette position prend quelque distance avec une analyse plus traditionnelle par rapport aux gouvernements qui perdent la confiance par une motion non constructive, elle a selon nous le mérite d'une lecture plus respectueuse de l'évolution de la démocratie parlementaire fédérale, au sein de laquelle c'est à la Chambre des représentants que revient désormais le pouvoir de faire et de défaire les gouvernements.

29. Point de départ de notre étude, le gouvernement Wilmès II répond à l'hypothèse, exceptionnelle au niveau belge, d'un gouvernement juridiquement majoritaire mais politiquement minoritaire. S'il a constitué l'antichambre du gouvernement majoritaire De Croo, et qu'il a *de facto* essentiellement limité son action à la lutte contre le Covid-19, Wilmès II n'en a pas moins permis de gérer la crise sanitaire et ses conséquences avec toute la latitude juridique et la légitimité démocratique nécessaire.

L'expérience acquise au cours de cette crise est-elle finalement de nature à faciliter la mise en place de ce type de gouvernement à l'avenir ? Lucien Rigaux et Marc Uyttendaele répondent à cette question de manière plutôt favorable, en soulignant que l'installation de Wilmès II constitue une « désacralisation du dogme de la majorité » et un remède potentiel contre les crises de longue durée⁸⁰. Cependant, comme révélé plus haut, les politologues nous enseignent que si la fragmentation et l'atmosphère de crise peuvent servir de *contexte* pour des gouvernements minoritaires, la véritable *explication* de leur présence ou absence réside principalement dans le calcul et les attentes de succès des partis politiques, que ce soit sur le plan de l'influence politique ou sur le plan

80. L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », *op. cit.*, p. 75.

électoral. Ces enseignements semblent applicables au gouvernement Wilmès II. Il convient en tout cas de ne pas réduire l'élément causal au contexte de crise dans lequel il a vu le jour. Les avantages politiques sur le long terme ont très certainement joué un rôle majeur dans la décision des partis de soutenir ou non le gouvernement Wilmès de l'extérieur. Ainsi, la question de savoir si Wilmès II apparaîtra comme un précédent, ou plutôt comme une anomalie de l'histoire constitutionnelle belge, demeure en tout état de cause éminemment politique.