

La coalition suédoise met-elle la Constitution en péril?

Mis en ligne le 18/08/2014 à 16:04

Trois constitutionnalistes mettent en garde sur les conséquences institutionnelles que fait peser la coalition qui se dessine au fédéral, dans laquelle les francophones sont représentés par le seul MR. Un quatrième leur répond : non, la coalition est constitutionnelle et légitime.

Débat.

Le MR tout seul au gouvernement fédéral. Pour les constitutionnalistes Hughes Dumont (Facultés Saint-Louis), Marc Uyttendaele (ULB) et Marc Verdussen (UCL) ce projet ne pose pas de problème constitutionnel, mais pose des problèmes éthiques. Pourrait-on, demain, voir advenir un gouvernement représenté par... un seul député francophone ? Voici la carte blanche qu'ils nous ont adressée.

Une coalition gouvernementale déséquilibrée menace l'harmonie du système constitutionnel

Pour un constitutionnaliste, il existe deux manières d'analyser le projet de coalition NV-A, CD&V, VLD et MR actuellement en discussion.

Le constitutionnaliste doit, avant tout, questionner la régularité de la coalition en projet : respecte-t-elle les règles posées par la Constitution ? Tout Gouvernement doit jouir de la confiance d'une majorité de membres de la Chambre des représentants. De toute évidence, cette exigence constitutionnelle devrait être respectée. Pour le surplus, lorsqu'il s'agira de composer l'équipe gouvernementale, il conviendra de veiller, pour l'essentiel, au respect de trois autres règles constitutionnelles : 15 ministres au maximum, désignés dans le respect de la parité linguistique et dont un au moins doit être une femme. Ni plus, ni moins.

Mais le constitutionnaliste doit aussi s'interroger sur les conséquences qu'une coalition déterminée peut entraîner sur l'ensemble du système constitutionnel, à la fois sur le fonctionnement des institutions et sur la protection des citoyens. Sur ce point, les propos tenus récemment dans la presse par quelques universitaires nous semblent passablement inachevés, partiellement inexacts et par trop lénifiants. Disons-le sans ambages : le projet de coalition en discussion n'est pas formellement irrégulier, mais il est constitutionnellement périlleux. En n'incluant qu'un seul partenaire francophone qui ne disposerait que de la confiance de 20 députés sur les 63 que comprend le groupe linguistique français de la Chambre des représentants, il est anormalement bancal. Dans ces conditions, le risque d'atteinte aux intérêts des francophones ne peut être négligé. Nous serions coupables d'une complicité tacite en ne le disant pas aussi clairement.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé, la position du MR dans une telle coalition est loin d'être « une position de force ». Il ne représente, en effet, qu'une minorité des électeurs francophones. Dans un Etat aussi bipolarisé que la Belgique, il paraît assez logique d'exiger qu'au sein du Conseil des ministres, chaque « aile linguistique » jouisse de la confiance d'une majorité au sein du groupe linguistique correspondant à la Chambre. Certes, la Constitution ne l'exige pas formellement et cette exigence n'a d'ailleurs pas toujours été respectée. Mais ne s'inscrit-elle pas au cœur d'un système fédéral traversé par un clivage profond entre deux pôles, clivage qui reçoit une traduction constitutionnelle à travers la règle de la parité linguistique au sein du Conseil des ministres et l'existence même de groupes linguistiques à la Chambre et au Sénat ? Il est vain, à cet égard, de prendre appui sur des exemples étrangers pour démontrer la non-pertinence de cette exigence. En effet, les singularités structurelles du fédéralisme belge empêchent, sur ce point, toute comparaison intelligente. Il est tout aussi vain de prétendre qu'une telle directive enfonce un peu plus la Belgique dans une logique confédérale. Ne perdons pas de vue, en effet, que les membres de la Chambre tirent leur légitimité d'une élection nationale au suffrage universel. Ils ne sont pas les élus des collectivités fédérées.

Prétendre que le Gouvernement fédéral pourrait être valablement formé avec l'appui d'une majorité de 76 députés sur 150, sans égard à la composition linguistique de cette majorité, est formellement correct. Mais il suffit de songer à l'hypothèse d'un appui qui serait fourni par 75 parmi les 87 membres du groupe linguistique néerlandais et par un seul membre du groupe linguistique français, pour prendre conscience des limites d'une analyse juridique aussi formaliste. Ce n'est pas pour rien qu'une partie de la doctrine a pu voir dans la directive d'une majorité requise dans chaque groupe linguistique le contenu d'une coutume constitutionnelle obligatoire en voie de formation. Il est regrettable qu'on ait rompu avec la continuité de cette pratique.

Comparer la coalition actuellement projetée avec la situation qui a prévalu lors des deux dernières législatures n'a guère de sens. Tout d'abord, même si ce constat relève d'une appréciation politique et non juridique, les gouvernements précédents disposaient d'une majorité parmi les forces démocratiques au sein du groupe linguistique néerlandais de la Chambre, aucun parti flamand n'envisageant de s'allier au Vlaams Belang. Ensuite, ces gouvernements étaient soutenus par plusieurs partis politiques qui manquaient de peu la majorité au sein du groupe linguistique néerlandais. Enfin, et là est l'essentiel, ce déficit ne frappait pas la communauté la plus faible du pays. Il suffisait, en effet, que l'ensemble des partis flamands s'oppose à une initiative législative, prise en marge de l'action gouvernementale, pour que celle-ci ne puisse voir le jour.

Or, dans la situation actuelle, la minorité francophone est totalement désarmée face à des initiatives législatives de ce type et qui seraient de nature à nuire aux francophones. Il en va d'autant plus ainsi que le MR hésitera à provoquer une crise et de nouvelles élections qui risqueraient de lui être particulièrement défavorables. Autrement dit, la nécessité pour un Gouvernement d'être soutenu par une majorité dans chaque groupe linguistique s'impose avec plus d'évidence encore lorsqu'elle concerne le groupe minoritaire. Pourquoi la société

avec plus d'évidence encore lorsqu'elle concerne le groupe minoritaire. Pourquoi la société civile francophone minoritaire devrait-elle accepter de renoncer à l'une de ses protections les plus précieuses ? Ce faisant, elle ouvrirait tôt ou tard la porte à une remise en cause de la règle de la parité au Conseil des ministres,.

Dira-t-on que la règle constitutionnelle du consensus est de nature à assurer une protection efficace des intérêts francophones, le MR pouvant à tout moment mettre son veto ? Rien n'est moins sûr. La règle du consensus ne peut en aucune manière être confondue avec la règle de l'unanimité. Le consensus s'inscrit même à rebours de l'idée d'unanimité et de son corollaire, le droit de veto. Le consensus postule la délibération et le dialogue et, donc, des

concessions et des renoncements. Ceux-ci seront d'autant plus inéluctables dans le chef du MR que, ne représentant qu'une minorité des électeurs francophones, il subira un rapport de force défavorable. Le MR compte-t-il faire de chaque mesure attentatoire aux intérêts francophones – et l'on sait qu'il peut y en avoir beaucoup, même dans le cadre d'une coalition qui n'a pas de volet institutionnel à son agenda officiel – une question de survie du Gouvernement fédéral ? La règle constitutionnelle du consensus s'en trouverait dévoyée. Une équipe gouvernementale ne peut fonctionner collégialement si elle est sous la menace constante d'une rupture. Elle ne peut fonctionner viablement si, chaque fois qu'il est minorisé, l'un des partenaires menace de se démettre.

La coalition en projet ne met pas seulement en péril la stabilité et l'efficacité internes du Gouvernement. Elle le fragilise à l'extérieur. Au nom de la loyauté fédérale, les majorités en place en Région wallonne, en Région bruxelloise et en Communauté française ne se priveront pas de déclencher une procédure en conflit d'intérêts chaque fois qu'elles s'estimeront gravement lésées par une initiative de la majorité fédérale. Dans les faits, la mise en œuvre de ces procédures pourrait, non seulement multiplier les crispations entre les différents niveaux de pouvoir, mais en outre entraver durablement des volets importants de la politique fédérale.

Il y a plus grave. La Belgique est sans doute un des Etats fédéraux où l'imbrication entre les compétences est la plus complexe. C'est pourquoi un fonctionnement cohérent de l'Etat fédéral belge réclame un minimum d'interactions entre les niveaux de pouvoir. Il suffit de songer à la conclusion des nombreux accords de coopération que la mise en œuvre de la Sixième réforme de l'Etat va requérir, à la participation de l'Etat et de ses composantes à la fabrication du droit européen ou encore au respect des impératifs budgétaires que l'Union européenne fait peser sur la Belgique toute entière. Cela ne signifie évidemment pas que les majorités politiques doivent être symétriques à tous les niveaux. Mais cela devrait exclure un Gouvernement fédéral dont la légitimité est à ce point affaiblie aux yeux de la majorité d'une de ses deux grandes communautés.

On nous objectera très probablement qu'il est facile pour des professeurs de droit constitutionnel de rappeler ce que le fonctionnement idéal de nos institutions postule, mais que les contraintes de la vie politique réelle sont d'un autre ordre. Nous en sommes évidemment conscients. Mais si nous avons pris ensemble la plume pour faire ce rappel, c'est précisément parce que l'opinion publique nous semble à ce jour insuffisamment

C'est précisément parce que l'opinion publique nous semble à ce jour insuffisamment éclairée sur les périls qui menacent de se réaliser si l'on continue à banaliser l'hypothèse d'un Gouvernement fédéral aussi déséquilibré que celui qui se prépare. Il appartient à chacun de prendre ses responsabilités.

Un texte de Hughes Dumont (Facultés Saint-Louis), Marc Uyttendaele (ULB) et Marc Verdussen (UCL)

SUR LE MÊME SUJET

Minorité (/10898/iptc/minorite) **Parlement (/978/iptc/parlement)**

Justice, droits et liberté (/1972/iptc/justice-droits-et-liberte)

Partis politiques (/674/iptc/partis-politiques)

Région wallonne (/5347/locations/region-wallonne)

Gouvernement fédéral (/29915/entities/gouvernement-federal)

N-VA (/5376/entities/n-va) **Union Européenne (/465/entities/union-europeenne)**