



Journal des tribunaux

12 septembre 1992
111^e année - N° 5641
ISSN 0021-812X
Brux. X - Hebdomadaire

K.U. LEUVEN
RECHTSBIBLIOTHEEK
11 SEP. 1992
Transit 41
3000 LEUVEN

Editeurs : Maison LARCIER, s.a., rue des Minimes, 39 - 1000 BRUXELLES

Edmond Picard (1881-1899) - Léon Hennebicq (1900-1940) - Charles Van Reepingen (1944-1966)

CRISE, REALITES ET ARTIFICES (17 octobre 1991 - 7 mars 1992)

La crise de l'automne 1991 et de l'hiver 1992 est une crise exemplaire. On ne l'oubliera pas de sitôt. Elle témoigne, plus crûment encore que d'autres, de la réticence extrême qu'éprouvent les milieux politiques à accepter sans réserve les leçons d'un scrutin. Elle illustre la tentation qui guette les mêmes milieux de se réfugier, fût-ce le temps d'une crise, dans un imaginaire qui leur appartient en propre. Une fois les artifices démontés, il faudra pourtant, pour composer un gouvernement valable, se plier aux règles du droit public et tenir compte de réalités élémentaires, en ce compris le verdict des urnes.

I. — Du 26 septembre au 17 octobre

Premières réalités de crise

Du jeudi 26 au samedi 28 septembre - Les circonstances de la crise. — Dès le début septembre, les milieux politiques témoignent d'une fébrilité certaine. Le premier ministre Martens a rappelé que les élections n'auraient lieu qu'à la date prescrite, soit le 19 janvier 1992 (1). Mais la sérénité qu'il affiche est peut-être de façade. Elle donne, en tout cas, à ses adversaires — dont certains sont aussi ses partenaires — le temps de chercher le « point de chute » adéquat et de tendre, si nécessaire, des embuscades.

Une occasion propice se présente à la fin septembre. Le ministre des Affaires économiques, W. Claes, refuse de délivrer ou de renouveler des licences d'exportation d'armes à destination du Moyen-Orient. Cette décision est aussitôt approuvée par les milieux pacifistes flamands. Elle provoque, du côté francophone, un vif mécontentement. Tout donne à penser que, pour tenir compte d'une décision qui paraît sans appel, plusieurs entreprises wallonnes seront condamnées, à brève échéance, à fermer leurs portes.

Une riposte s'amorce. Les ministres francophones ne pourraient-ils, en conseil des ministres, bloquer la décision de passer com-

mande de nouveaux centraux téléphoniques ? Leur attitude ne porterait-elle pas, cette fois, atteinte à la viabilité d'entreprises flamandes (2) ?

Comment, par ailleurs, perdre de vue que le débat qui s'ouvre ainsi dans la majorité gouvernementale intervient à un moment où l'armée zairoise se mutine dans les rues de Kinshasa et où les militaires belges s'efforcent d'y mener une action d'assistance humanitaire ?

Le gouvernement se préoccupe de trouver une solution à cet ensemble de problèmes. Il s'y attache sur un plan politique et sur un plan institutionnel. Mais, dès à présent, une question se pose avec insistance : les efforts accomplis suffiront-ils à éviter la crise ?

Dimanche 29 septembre (matinée) - Une solution politique. — Le conseil des ministres se réunit dans la matinée. Des accords politiques viennent d'être conclus, dans la nuit, entre partis de la coalition. Ils sont mis en discussion. L'un des partenaires de la coalition déclare aussitôt ne pouvoir s'y rallier. Prenant acte de cette rupture nette de la solidarité, le premier ministre invite les membres du gouvernement appartenant à la Volksunie à se retirer. Telle semble, en effet, la portée de la règle constitutionnelle : « se soumettre ou se démettre ».

Comment ne pas le souligner néanmoins ? La procédure suivie surprend. Quatre partis de la majorité s'entendent pour dire au cinquième : « Nous avons conclu un accord à quatre. Voulez-vous vous y rallier ? ». La Volksunie répond : « Votre accord est fictif. En réalité, vous avez besoin de mon appui pour disposer, au sein de chaque Chambre, des majorités qualifiées qui permettront de concrétiser l'accord. Pourquoi m'obliger à souscrire à un tel projet ? ».

Ce dimanche 29, il y a, sans doute, dissensus au sein du conseil des ministres. Mais les adeptes du consensus n'ont pas, ou n'ont plus, les moyens de leur politique !

Les ministres Volksunie tirent, en tout cas, sans délai les conséquences de ce désaccord. Ils présentent leur démission au Roi. « Sur la proposition de notre premier ministre,... est

SOMMAIRE

■ Crise, réalités et artifices (17 octobre 1991 - 7 mars 1992), par Fr. Delpérée 561

■ Compétences exclusives des législateurs - Pouvoirs implicites - Marchés publics - Décret dérogeant à la loi du 14 juillet 1976 (Cour Arb., 23 avril 1992) 574

■ Juge d'instruction - Réquisitions aux fins d'informer - Membre de la Chambre des représentants ou du Sénat - Saisine du juge d'instruction - Levée préalable de l'immunité parlementaire non requise - Article 45 de la Constitution - Levée préalable de l'immunité parlementaire (Liège, ch. vac. ff. ch. mis. acc., 27 août 1992) 576

■ Tribunal de première instance - Article 568 du Code judiciaire - Prorogation de compétence - Portée (Trib. Arr. Bruxelles, 1^{er} juin 1992) ... 578

■ Demande en intervention - Litispendance - Appréciation - Relève du juge saisi (Trib. Arr. Bruxelles, 4 mai 1992) 578

■ Juge de paix - Crédit à la consommation - Loi du 12 juin 1991 - Compétence spéciale non exclusive - Citation - Deux indications différentes du juge saisi de la demande - Nullité de l'exploit (Civ. Arlon, 1^{re} ch., 6 mars 1992) 579

■ Crédit à la consommation - Loi du 12 juin 1991 - Recouvrement de créances - Juge de paix - Compétence réservée (Trib. Arr. Bruxelles, 2 mars 1992) 580

■ Compétence - Prorogation de compétence - Juge cantonal (Trib. Arr. Bruxelles, 2 mars 1992) 580

■ Chronique judiciaire : Colloques - Coups de règle - Courrier des revues - Echos - Dates retenues - Mouvement judiciaire.

(1) « Le gouvernement pourra dire qu'il a fait toute la législation » (interview à *La Libre Belgique*, 31 août).

(2) E. Arcq, P. Blaise et E. Lentzen, « Enjeux et compromis de la législation 1988-1991 », *C.H. Crisp*, 1991, n°s 1332-1333, p. 72.

acceptée la démission offerte » par H. Schiltz et A. Geens (3).

Pour restaurer la parité ministérielle, au sens de l'article 86 bis de la Constitution, le Roi désigne, dans le même moment, W. Demeester et E. Derycke comme ministres du gouvernement remanié. Ils étaient secrétaires d'Etat. Les voici promus (4).

De ce fait, un gouvernement Martens IX succède à un gouvernement Martens VIII. Le premier ministre s'attache, il est vrai, à contester cette façon de voir et, surtout, de compter. Selon lui, il s'agirait toujours du gouvernement Martens VIII. A la rigueur, il pourrait être question d'un gouvernement Martens VIIIbis ou Martens VIII et demi. Mais d'un gouvernement Martens IX, certainement pas !

Peu important les numérotations. L'essentiel est ailleurs. Un gouvernement, c'est toujours un programme et une équipe (5). Les objectifs du gouvernement ne sont guère modifiés, cela va sans dire, même si ses moyens — et ses majorités — sont quelque peu ébréchés. Ce qui change fondamentalement, c'est sa composition, puisqu'une pentapartite cède la place à une quadripartite.

Dans ce débat, une question de procédure ne peut être perdue de vue. Le gouvernement remanié doit-il se présenter devant les Chambres et solliciter leur confiance ? Il y a un précédent en la matière. En 1980, le premier ministre provoque la révocation de plusieurs membres de son gouvernement (6). Il s'attache sans délai à justifier son attitude dans une communication aux Chambres. Il rappelle les circonstances de la crise et indique la manière dont il compte réaliser désormais son programme. Il sollicite surtout la confiance des assemblées parlementaires. Point de déclaration donc, mais une communication qui appelle une discussion et un vote.

Interrogé sur la valeur de ce précédent, le premier ministre en conteste la pertinence et entend à tout le moins se donner le temps de la réflexion. Celle-ci sera profitable, puisque la discussion d'une communication gouvernementale aura lieu dans la huitaine.

Dimanche 29 septembre (après-midi) - Une solution institutionnelle. — Le gouvernement est remanié. Il est aussi restructuré. Un arrêté royal du 29 septembre porte création de comités ministériels pour les licences d'exportation. Trois comités sont créés à cette occasion, un par région. Leurs membres sont désignés, le même jour, par arrêté royal délibéré en conseil des ministres.

A la faveur de ce changement institutionnel, une modification importante est apportée à la loi du 11 septembre 1962 qui règle la matière de l'exportation, de l'importation et du transit des marchandises.

(3) A.R. 29 sept., *M.B.*, 29 sept. Il n'est pas besoin de préciser que, de ce fait, le gouvernement perd la majorité des deux tiers dont il était assuré dans les Chambres législatives.

(4) A.R. 29 sept., *M.B.*, 29 sept.

(5) Sur ce thème, F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, t. 3. *Les procédures de crise*, Bruxelles, Larcier, 1987, p. 547.

(6) *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, éd. Crisp, 1983, p. 90.

Comment ne pas s'interroger un instant sur la pertinence de l'opération ? Sur le fond, il est permis de se demander si la logique de l'Etat fédéral revient à empêcher les autorités nationales de discuter, négocier, puis statuer sur des questions d'intérêt général et à organiser, au cœur même du pouvoir fédéral, des répartitions de compétences qui ne permettent pas de coordonner les mesures prises par les démembrements du gouvernement national.

Sur un plan plus technique, il faut se demander s'il appartient à une mesure réglementaire de s'écarter, en dehors des prévisions de l'article 67 de la Constitution, des solutions inscrites dans une loi. On ne peut évidemment reprocher au Roi de confier à un ministre la tâche de délivrer de telles licences, puisqu'une habilitation expresse est inscrite en ce sens dans l'article 2 de la loi. On ne saurait reprocher au ministre des Affaires économiques de s'entourer d'avis et de prendre les décisions qui lui reviennent à la lumière d'une délibération collégiale. On ne voit pas non plus d'objection à ce qu'un comité ministériel aille au-delà des tâches de préparation ou d'exécution de décisions gouvernementales pour assumer une fonction de décision (7).

Le vice est ailleurs. L'arrêté royal du 29 septembre 1991 ne crée pas, chacun le sait, un comité ministériel pour la délivrance de licences d'exportation. Il en constitue trois. Ce qui signifie que trois comités ministériels vont, selon des jurisprudences qui leur sont spécifiques, délivrer de telles licences. L'article 4, § 4, du même arrêté précise que « les décisions de chaque comité ministériel sont portées à la connaissance des membres du gouvernement national ». Par contre, ce dernier n'est pas en mesure d'évoquer l'un ou l'autre dossier, ne fût-ce qu'aux fins de coordonner l'action des comités constitués en son sein. Il ne peut réformer les décisions qui sont d'ores et déjà prises. Il ne peut contrôler la manière dont les licences ont été octroyées.

Cette trinité ministérielle est-elle compatible avec les règles qui organisent en Belgique l'union économique ? Il est permis d'en douter. En d'autres termes, l'arrêté royal du 29 septembre 1991 semble s'inscrire en violation des règles de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (8). La régionalisation de fait qui est instaurée se trouve en contradiction avec la régionalisation de droit qu'organise la loi spéciale du 8 août 1988 (9).

Lundi 30 septembre - Réunion du Conseil régional wallon. — Devant les menaces qui pèsent sur les entreprises wallonnes, le Conseil régional se réunit à Namur. Cette réunion

(7) Le C.M.C.E.S., pour ne prendre que cet exemple, est chargé, pour sa part, d'établir le programme des investissements publics, de fixer le calendrier de ces investissements et de régler l'exécution de ces décisions.

(8) Comp. M. Uyttendaele : « C'était un "truc", mais il était parfaitement régulier » (*Le Soir*, 5 et 6 oct.).

(9) Lors du débat parlementaire du 3 octobre, G. Verhoofstadt soulève, pour sa part, la question de la compatibilité de l'organisation des comités ministériels avec l'article 86bis de la Constitution. Mais cette disposition ne vise que le conseil des ministres, au sens strict de l'expression; elle ne concerne ni le gouvernement, ni les comités ministériels constitués en son sein.

a été annoncée à cor et à cri comme une sorte d'« Etats généraux de Wallonie ». Tout indique que, dans l'effervescence qui s'empare des esprits, les préoccupations institutionnelles ne seront pas privilégiées. Le bourgmestre de Charleroi, J.-C. Van Cauwenberghe, demande notamment au « Parlement wallon » de prendre ses responsabilités et de le faire « en marge, s'il le faut, de la loi nationale » (10). Ni plus, ni moins...

Dans une interview qui paraît ce lundi, G. Spitaels, président du parti socialiste, indique quel doit être, selon lui, l'ordre du jour de la réunion : « 1. Le Conseil régional wallon va décider de l'octroi des licences; 2. Ce même Conseil, à une très large majorité, demandera demain la régionalisation d'urgence de l'agriculture et l'élaboration d'un plan d'urgence » (11). Ce qui est une manière de suggérer que, dès l'instant où une collectivité politique se sent en situation de légitime défense, elle n'a plus à s'interroger sur les conditions que la Constitution ou la loi mettent à l'exercice de ses compétences. Elle assume ses responsabilités. Elle défend ses intérêts. Elle fait valoir ses droits...

Ce discours suscite un triple commentaire.

Le premier s'exprime dans les milieux juridiques. On écrit à ce moment : « Même si je peux comprendre l'irritation des parlementaires wallons, je ne peux m'empêcher de murmurer : "Nous ne sommes pas à Vilnius..." » (12).

Deuxième commentaire, sur le mode interrogatif — il a cours dans certains milieux politiques. Pourquoi cette provocation délibérée ? Pourquoi cette escalade verbale ? La réunion ne débouchera tout de même que sur des motions fort prudentes. Et comment pourrait-il en être autrement ? D'une certaine manière, le débat est clos. Les ministres Volksunie ont quitté, samedi, le gouvernement. Les comités ministériels se sont mis à l'œuvre sans désespérer. Pourquoi, sinon par triomphalisme, faire entériner par l'assemblée régionale des résultats qui ont été obtenus dès la fin de la semaine dernière et auxquels le conseil n'a pu, d'aucune manière, concourir ?

Un troisième commentaire — mais l'expression relève de la litote — s'exprime dans les milieux politiques flamands. Pour ceux-ci, la réunion de Namur traduit une forme d'immixtion des autorités régionales dans la discussion d'une question qui reste, malgré tout, nationale. Présentée, y compris par le vice-premier ministre Ph. Moureaux, à la manière d'une « bombe atomique institutionnelle », elle leur apparaît comme relevant du chantage et de la déloyauté politique.

Ici encore, l'indignation est peut-être de commande. Nul ne peut ignorer que les élections sont imminentes — au plus tard, dans trois mois et demi, au plus tôt, dans quarante jours. L'occasion est belle d'affirmer sa conviction, sa force de caractère, sa volonté de défendre les intérêts d'une Communauté ou d'une Région. Et pourquoi pas, tant qu'à faire, sa préoccu-

(10) *La Libre Belgique*, 28 et 29 sept.

(11) *Le Soir*, 30 sept.

(12) *La Libre Belgique*, 30 sept. Sur l'ensemble de la controverse, cf. J. Kirkpatrick, « Les armes ou la bombe. A propos d'une crise ministérielle », *Journ. procès*, 31 oct. 1991, p. 12.

tion de porter seuls les intérêts généraux de la collectivité nationale ?

Les propos excessifs — et, pour tout dire, incendiaires (13) — qui sont échangés, dès cet instant, vont laisser des traces. Ils enlèvent tout doute sur l'imminence et la profondeur de la crise. Ils laissent deviner que son dénouement ne s'accomplira pas de manière aisée.

Mardi 1^{er} octobre - Les commentaires du premier ministre. — Invité par les étudiants en droit de Louvain, le premier ministre Martens livre un premier commentaire des événements de la fin septembre. Le propos est volontariste — « l'actuel gouvernement va jusqu'au 19 janvier 1992 » — même s'il se teinte de couleurs désabusées : « J'ai compté sur la fidélité ou la loyauté des cinq partis de la majorité gouvernementale. J'étais sûr que les ministres et vice-premiers ministres qui les représentent au sein du gouvernement étaient d'accord pour aller jusqu'au bout... Je constate qu'un parti, la Volksunie, a cherché un point de chute pour rompre avec le gouvernement, pour se refaire une virginité politique. Les élections indiqueront s'il a eu raison de faire cela... » (14).

Pas de commentaire, par contre, sur les vives querelles qui affectent, dès à présent, la vie du gouvernement Martens IX.

Mercredi 2 et jeudi 3 octobre - La communication gouvernementale. — « Le premier ministre a présenté mercredi après-midi, à la Chambre puis au Sénat, une communication gouvernementale après le remaniement ministériel intervenu dimanche dernier » (15). Un débat s'ouvre devant l'une et l'autre assemblées.

Cette discussion, note la presse, « a été moins une passe d'armes entre majorité et opposition que la consécration de la rupture entre flamands et francophones sur des dossiers aussi importants que celui de la sécurité sociale » (16). En fin de compte, le gouvernement obtient, du bout des lèvres, la confiance de la Chambre, par 118 voix contre 58 (17).

Mais est-on sûr que la confiance règne encore ? A l'occasion du débat, les sociaux-chrétiens flamands font, en effet, savoir qu'ils ne pourront admettre le transfert aux Communautés du produit de la redevance radio-télévision que moyennant le vote d'une loi spéciale. Or, le gouvernement ne dispose plus d'une telle majorité depuis le départ de la Volksunie. La condition nouvelle qui lui est imposée revient à le placer d'emblée devant une mission impossible.

Vendredi 4 octobre - La démission du gouvernement. — Le remaniement ministériel qui est intervenu à la fin septembre n'a pas suffi à calmer les esprits. Les propos belliqueux qui sont échangés depuis une semaine minent le gouvernement de l'intérieur. Des polémiques incessantes se déclenchent dans ses rangs et

dans ceux de la majorité parlementaire (18). Manifestement, le gouvernement ne maîtrise plus ses troupes.

Sur ce, surgit un nouvel incident. A l'occasion du conseil des ministres du vendredi, les ministres francophones réclament à leurs homologues flamands des garanties quant au transfert aux Communautés du produit de la redevance radio-télévision. Ils ne reçoivent pas de réponse, au motif que « le point n'est pas inscrit à l'ordre du jour ». Nouveaux conciliabules. Une suspension de séance intervient. A la faveur de celle-ci, M. Colla, ministre des P.T.T. — qui avait demandé de mettre à l'ordre du jour du conseil la question des contrats R.T.T. — entreprend, sans plus attendre la délibération collégiale, de signer une partie de ceux-ci — en fait, ceux qui profitent aux entreprises flamandes.

Ce geste politique, largement répercuté par les médias, est l'étincelle qui met le feu aux poudres. Il révèle l'état de délabrement de l'équipe gouvernementale. La solidarité a cessé d'exister. Les règles de procédure en vigueur au conseil des ministres ne sont plus observées. Comment imaginer un seul instant que le premier ministre ne tire les leçons d'un échec aussi retentissant ?

Dans l'après-midi, il se rend au Palais de Laeken. Il présente au Roi la démission de son gouvernement. Le chef de l'Etat tient néanmoins sa décision en délibéré. Le journal *Le Soir* résume bien la situation en écrivant, en manchette de ses éditions du 6 : « Le Roi consulte, les partis s'insultent ».

La démarche du premier ministre ne suffit pas, en effet, à apaiser les esprits. Au contraire, les anciens partenaires s'invectivent. Comment ne pas ajouter que les propos échangés et les attitudes adoptées témoignent de sensibilités à vif que la campagne électorale qui est, dès à présent, amorcée ne contribue pas à apaiser ? Chacun devine que la crise qui est désormais inévitable risque de sortir des sentiers battus. Le président des sociaux-chrétiens flamands ne s'en cache pas : « Beaucoup d'hommes politiques francophones s'imaginent qu'après les élections, ce sera "business as usual". Ils se trompent lourdement. Il y a eu des mots que les plus modérés d'entre nous n'oublieront pas et ne pardonneront pas » (19).

La menace est lourde de sens. Il faudra s'en rappeler. Mais qu'est-ce qu'une crise inhabituelle ? Quels sont les tours et détours qu'elle

peut emprunter ? De quelle manière originale pourrait-elle s'achever ? Rien, pour l'instant, ne permet de décrypter un tel message.

Dimanche 6 octobre - Le refus de la démission. — Durant le week-end, le Roi se livre à quelques consultations. Il reçoit les quatre vice-premiers ministres ainsi que le premier ministre. Au terme de ces entretiens, il refuse la démission que lui a présentée W. Martens. Il charge le gouvernement de défendre devant les Chambres un projet de déclaration de révision de la Constitution ainsi que les projets de loi urgents que requiert le bon fonctionnement de l'Etat.

Faut-il s'étonner de la position adoptée par le Roi ? Rien n'est moins sûr. Le chef de l'Etat cherche, en effet, à rendre au discours politique un minimum de cohérence. Jeudi, la Chambre des représentants a dit au gouvernement : « Nous avons confiance en vous ». Vendredi, les membres du gouvernement disent : « Nous n'avons plus confiance en nous ». C'est illogique et par trop brutal. Le Roi ne saurait accepter la démission du gouvernement sans désavouer du même coup la représentation parlementaire.

Mais, d'un autre côté, nul — et certainement pas le Roi — ne peut ignorer la zizanie qui s'est installée dans les rangs de la majorité et même dans ceux du gouvernement. Obliger, dans ces conditions, l'équipe ministérielle à poursuivre ses tâches sans désespérer témoignerait d'un manque évident de réalisme. Le mieux, sans doute, est de lui assigner des tâches précises et, puisqu'il est question de rédiger des déclarations de révision de la Constitution, des échéances tout aussi précises. La même attitude avait été adoptée, en 1985, à la suite des débats consécutifs au drame du Heysel (20).

Mardi 8 octobre - La rentrée parlementaire. — Chacun le sait. Le deuxième mardi d'octobre voit la réunion de plein droit des Chambres législatives (Constit., art. 70, al. 1^{er}). Fait plus inhabituel : les Chambres entendent une nouvelle communication du gouvernement — la deuxième en huit jours. Le premier ministre présente, à cette occasion, le « programme limité » de son gouvernement pour les quelques jours qui viennent.

Les termes utilisés ne sauraient induire en erreur. D'un point de vue politique, le gouvernement entend limiter son action à quelques dossiers essentiels (21). Mais, d'un point de vue juridique, il va de soi que le nouveau ministère est de plein exercice. Il ne saurait se limiter à expédier les affaires courantes. A ce titre, le gouvernement peut déposer des projets de loi sur des questions importantes — par exemple, les finances ou le contingent. Il peut présenter à la signature du Roi des projets de loi qui ont déjà fait l'objet d'un vote des Chambres. Il peut surtout engager sans contrainte le processus de déclaration de révision de la Constitution.

Telle est, pour l'instant, la préoccupation essentielle. Chacun se rend compte que seules des élections anticipées permettront de clarifier

(13) « Gros mots. L'ambiance qui était encore sereine à l'occasion de la rentrée politique est devenue irrespirable » (*L'Echo*, 15 oct.).

(14) « Profession : Premier ministre », *Cah. constit.*, 1991 (à paraître).

(15) *La Libre Belgique*, 3 oct.

(16) *La Libre Belgique*, 4 oct.

(17) *Ann. parl.*, Chambre, 3 oct., p. 4522.

(18) « Une gifle, une expression d'intolérance communautaire », dira quelques semaines plus tard le premier ministre (*La Libre Belgique*, 22 oct.). « Il m'est impossible de m'asseoir à la même table que M. Spitaels », précise H. Van Rompuy (*Le Soir*, 4 oct.). L. D'Hoore, chef du groupe C.V.P. à la Chambre, parle de « politique de chantage ». G. Verhoofstadt stigmatise « l'incivisme » des socialistes francophones. Pour J. Gabriëls, il s'agit ni plus, ni moins d'un « coup d'Etat » (*La Libre Belgique*, 14 oct.). J.-L. Dehaene, de son côté, fait état de « l'arrogance francophone ». Pour Ph. Moureaux, c'est un « climat d'hystérie » qui se développe tandis que G. Deprez dénonce « la perte totale de sang-froid de plusieurs hommes politiques flamands » (*La Libre Belgique*, 5 et 6 oct.).

(19) *Le Soir*, 12 nov. Adde : « Après les élections, les discussions entre les partis flamands et les partis francophones ne se feront plus comme avant » (*La Libre Belgique*, 13 nov.).

(20) « Une crise en trois temps », *J.T.*, 1986, p. 120.

(21) Selon le premier ministre, « le gouvernement doit faire preuve d'une extrême prudence dans l'exercice de ses compétences jusqu'à la dissolution des Chambres » (*Ann. parl.*, Sénat, 8 oct.). Il s'agit là d'un conseil de sagesse politique, non d'une règle juridique.

la situation politique. Puisqu'elles sont inévitables, autant qu'elles soient pleinement utiles. Autant que les Chambres nouvelles qui sortiront des urnes soient investies de la mission de réviser la Constitution. L'hypothèse d'une dissolution de plein droit prend, dès cet instant, le pas sur celle de la dissolution facultative...

Le gouvernement s'attache à rédiger un projet de déclaration de révision. Il le conçoit en termes larges. Plus de la moitié des 140 articles de la Constitution figurent parmi ceux qui pourraient être révisés. Faut-il s'inquiéter de l'ampleur de l'entreprise révisionniste ? On ne le pense pas. Tant il est vrai que toute modification de la Constitution qui s'engage dans la voie d'un réexamen de l'organisation et des attributions des chambres législatives passe nécessairement par la révision d'une vingtaine de dispositions.

Deux textes, en particulier, retiennent l'attention. Faut-il soumettre à révision l'article 69 de la Constitution (22) ? De vives réticences s'expriment. Divers milieux politiques ne vont-ils pas en profiter pour réduire la fonction royale à un pur symbole (23) ? C'est l'occasion de prendre position dans ce débat. Pour autant qu'elle intervienne à bref délai, une révision limitée de l'article 69 de la Constitution pourrait dissiper des appréhensions légitimes et clarifier la situation institutionnelle.

Autre texte constitutionnel dont la place dans une déclaration de révision fait problème jusqu'à dans les rangs du gouvernement : l'article 131. Nul ne saurait sous-estimer l'importance d'une telle disposition, puisqu'elle organise la procédure même de révision de la Constitution. N'est-il pas temps d'envisager des modes plus souples d'amendement constitutionnel ? Ne faut-il pas adapter la composition des autorités constituantes à la structure fédérale de l'Etat (24) ? A n'en pas douter, les réponses à ces questions conditionnent l'avenir de la société politique belge. Dans l'agitation du moment, il n'est pas possible de réunir des consensus sur des formules alternatives de révision. La perspective d'une modification de l'article 131 de la Constitution est donc différée.

Jeudi 10 octobre - Les audiences du Roi. — Un communiqué du palais précise que le Roi a reçu, ensemble, en audience au château de Laeken, MM. Frank Swaelen, président du Sénat, et Charles-Ferdinand Nothomb, président de la Chambre des représentants. L'audience peut paraître protocolaire et liée à l'ouverture de la session parlementaire. Compte tenu de la conjoncture politique, il n'est pas interdit de penser qu'il y a été également question des dernières controverses dont les Chambres législatives ont été le témoin et de la manière dont la discussion des projets de déclaration de révision pourrait se dérouler dans les prochains jours.

Samedi 12 octobre - Débat parlementaire. — Nouvel incident... Des demandes d'interpellation sont déposées à la Chambre des représen-

tants. En cause, la délivrance de licences d'exportation par le comité ministériel wallon. L'accident politique n'est pas à exclure, compte tenu de l'énervement des esprits. Il va de soi que si le gouvernement ne devait pas obtenir la confiance au terme de ces débats, il devrait se retirer sans délai. L'opération de révision constitutionnelle qui s'amorce serait, du même coup, compromise (25).

Une solution de procédure est trouvée. « A ceux qui voulaient interpellier le gouvernement sur les licences de ventes d'armes..., on a refusé l'urgence. Dès lors, les interpellations sont en commission. Le gouvernement y répondra plus tard. Bien plus tard... » (26).

Mardi 15 octobre - La rentrée des Conseils de Communauté et de Région. — « Le Conseil de la Communauté française a tenu la seule séance de son éphémère session 1991-1992 » (27). Le Vlaamse Raad se réunit également le même jour. Il tiendra encore séance, le 16. Une motion y est adoptée à l'unanimité, moins le Vlaams Blok. A cette occasion, les « objectifs prioritaires de la Communauté flamande en matière de réformes institutionnelles » sont énumérés : l'autonomie de l'assemblée communautaire, la composition de l'exécutif flamand selon la règle majoritaire, la responsabilité financière de la Communauté, la scission de la province du Brabant et la répartition équilibrée des sièges au Parlement européen. Il est précisé que ces objectifs devront être poursuivis par les partis flamands au cours des négociations qui prépareront la composition du futur gouvernement.

Jeudi 17 octobre - La dissolution des Chambres. — Les déclarations conjointes de la Chambre et au Sénat, d'une part, et du Roi, d'autre part, qui portent sur la révision de divers articles de la Constitution interviennent le 17. Elles sont publiées au *Moniteur belge*, dans une édition spéciale du 18 (28). Dès cet instant, on le sait, les Chambres sont dissoutes. Conformément aux articles 131, alinéa 3, et 71 de la Constitution, les électeurs sont appelés aux urnes. Des arrêtés royaux du 17 octobre convoquent les collèges électoraux pour le 24 novembre, prononcent la dissolution des conseils provinciaux et convoquent les nouvelles Chambres pour le 16 décembre. Ils règlent également les opérations électorales ainsi que l'élection des sénateurs provinciaux (29).

II. — Du 18 octobre au 24 novembre

Autres réalités de crise

Samedi 18 octobre - Vers un renouvellement des Chambres. — Les Chambres sont dissou-

(25) Tout au plus pourrait-on admettre que le gouvernement démissionnaire propose aux Chambres d'adopter une déclaration de révision analogue à celle qui prévalait durant la législature qui s'achève et contresigne la déclaration du Roi qui serait conçue de la même manière. Les articles révisés en cours de législature devraient évidemment être omis des nouvelles déclarations. Sur cette question, *Chroniques de crise*, p. 161.

(26) *La Libre Belgique*, 14 oct.

(27) *Le Soir*, 16 oct.

(28) A.R. 17 oct. 1991, *M.B.*, 18 oct., p. 23410.

(29) A.R. 17 oct. 1991, *M.B.*, 18 oct., p. 23440.

tes. Elles doivent être renouvelées. Une question ne peut être éludée. Combien de parlementaires y a-t-il lieu de choisir à la faveur des élections du 24 novembre ? Comment vont-ils se répartir entre les divers arrondissements ?

La Chambre des représentants compte, on le sait, un nombre fixe de membres : 212 (Constit., art. 49). La répartition des sièges entre arrondissements électoraux « est mise en rapport avec la population par le Roi » (art. 49, al. 3). Pour ce faire, un recensement général de la population est opéré tous les dix ans. Le *Moniteur belge* du 15 octobre a publié les résultats arrêtés au 1^{er} mars 1991. La dissolution, elle, est intervenue le 17. L'imminence des élections ne permet pas, malgré de vives protestations du côté flamand, de procéder aux ajustements nécessaires (30).

Le Sénat, lui, compte un nombre variable de membres. Il y a lieu de faire la somme des sénateurs élus directs, des sénateurs provinciaux, des sénateurs cooptés et des sénateurs de droit. Si la première catégorie compte un nombre fixe de membres — 106 —, les trois autres sont d'importance variable. En 1991, il n'est pas procédé à une répartition des sénateurs élus, « à raison de la population de chaque province » (art. 53, 1^o), qui tiendrait compte des résultats du recensement. Par contre, le nombre des sénateurs élus par les conseils provinciaux (art. 53, 2^o) est modifié : le conseil provincial du Limbourg élira désormais un sénateur de plus; leur nombre est désormais de 52. En application de l'article 54 de la Constitution, le nombre des sénateurs cooptés est de 26. Pour tenir compte d'un sénateur de droit, le Sénat renouvelé se composera de 185 membres.

A partir du samedi 18 octobre - La campagne électorale. — Les esprits se calment dès la dissolution des assemblées. Rien ne sert, pour l'instant, de développer des contentieux avec l'autre Communauté. L'essentiel, pour chaque parti et pour chaque parlementaire, est de convaincre, dans sa Communauté, un maximum d'électeurs de la justesse de ses propositions.

La campagne électorale qui se développe prend un tour inhabituel. La loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, modifiée par la loi du 21 mai 1991, reçoit, pour la première fois, application. Le ton de la campagne s'en ressent aussitôt.

Comment ignorer, en effet, cette règle : « Le total des dépenses et des engagements financiers afférents à la propagande électorale des partis politiques aux niveaux de l'Etat et des arrondissements ne peut excéder 50.000.000 de F pour l'ensemble des élections organisées pour la Chambre des représentants, le Sénat et les conseils provinciaux » ?

La loi du 4 juillet 1989 définit aussi ce que sont les dépenses de propagande électorale, limite l'utilisation de panneaux et affiches de plus de 20 m² et interdit la distribution de cadeaux ou gadgets.

Mercredi 13 novembre - Les affaires courantes. — Les Chambres sont dissoutes. Les conseils de Communauté et de Région aussi. Quels sont, dès cet instant, les prérogatives du

(30) « La préparation des élections législatives du 24 novembre 1991 », *C.H. Crisp*, 1991, n° 1334.

gouvernement ? Quelles sont celles des exécutifs de Communauté et de Région (31) ? La question a fait l'objet d'amples débats (32). Un avis du Conseil d'Etat du 13 novembre permet, semble-t-il, d'arrêter une position claire à ce sujet et de mettre fin à de vaines polémiques.

Le Conseil d'Etat est invité, le 4 novembre, à se prononcer sur la légalité du projet d'arrêté royal « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des exécutifs et aux personnes morales de droit public qui en dépendent » (33). Il fait aussitôt observer qu'il est amené à remplir sa fonction consultative « dans une période où tant le gouvernement national que certains exécutifs de Communauté et de Région sont privés de leur base parlementaire, échappent au contrôle des assemblées élues et, en conséquence, ne disposent plus de la plénitude de leurs attributions ». Le Conseil d'Etat en déduit qu'au cours de cette période suspecte, « l'arrêté (en projet) ne peut être adopté que si l'urgence est telle que le défaut de son adoption ferait courir un danger ou un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays ».

Cet avis est important à plus d'un titre.

Comment ne pas observer, tout d'abord, que l'hypothèse prise en compte par le Conseil d'Etat est celle de la dissolution des Chambres ? C'est la donnée essentielle du débat. Dès l'instant où les assemblées sont dissoutes, le gouvernement a, en effet, perdu sa base parlementaire et nul contrôle ne peut désormais affecter ses activités. « En conséquence », précise l'avis, le gouvernement voit réduire ses activités à ce que requiert la continuité des affaires publiques. Sur le terrain de la logique constitutionnelle, le raisonnement paraît impeccable.

Deuxième mérite de l'avis. Le Conseil d'Etat tord le cou à la théorie des soi-disant « affaires prudentes ». Il n'y a pas lieu de distinguer artificiellement la situation du gouvernement qui agit « alors que les Chambres sont dissoutes » et celle du gouvernement qui, « après le renouvellement des Chambres, (serait) lui-même démissionnaire ». C'est au titre des affaires courantes ou des affaires urgentes qu'il y a lieu de vérifier si le gouvernement est encore habilité à agir.

Enfin, il faut souligner que la section de législation n'opère pas non plus de distinction entre la situation du gouvernement national et celle des exécutifs de Communauté et de Région. Au contraire, même. Leur situation est identique, en tout cas pour les Communautés française et flamande ainsi que pour les Régions wallonne et flamande. Dès la dissolution, les exécutifs sont eux aussi privés de leur base parlementaire; leurs activités échappent à contrôle

politique; il convient donc qu'ils réduisent leurs activités aux seuls domaines des affaires courantes et urgentes (34).

Dans l'affaire des « principes généraux de la fonction publique », le Conseil d'Etat ne peut considérer que le dossier relève des affaires banales, ni même des affaires en cours. Le seul problème juridique est de savoir s'il appartient au gouvernement d'invoquer l'urgence pour agir sans désespérer à la veille des élections législatives. Le Conseil d'Etat constate que le dossier qui lui a été transmis ne permet pas de vérifier si tel est bien le cas. Il invite donc le gouvernement à « justifier expressément cette urgence dans le rapport au Roi en y indiquant les éléments qui attestent » de cette situation.

Cette suggestion a été, pour une part, suivie d'effet. Le rapport au Roi souligne notamment que tout retard pourrait faire peser « une hypothèque grave » sur la gestion des administrations que les exécutifs de Communauté et de Région devront concevoir à l'issue des élections (35). Il appartiendra au Conseil d'Etat, statuant — cette fois — au contentieux de l'exercice de pouvoir, d'apprécier la validité de l'argumentation qui est ainsi avancée (36).

III. — Le 24 novembre Les réalités du scrutin

Dimanche 24 novembre (matinée) - Les élections législatives et provinciales. — 7.137.060 personnes sont inscrites sur les listes électorales. Le scrutin se déroule dans le calme.

Dans les cantons de Verlaine et de Warschoot, des systèmes automatisés de recensement des votes et de dépouillement sont expérimentés (loi du 19 juillet 1991 instaurant un vote automatisé dans ces cantons; arrêté ministériel du 26 septembre 1991 agréant les systèmes de vote automatisés et fixant les dimensions du panneau tactile visé aux articles 2, 3 et 23 de la loi du 19 juillet 1991).

Autre situation particulière. Tant à Fourons qu'à Comines, la loi du 30 juillet 1991 qui insère l'article 89bis dans le Code électoral, permet à des électeurs de se rendre à Aubel ou à Heuvelland pour y remplir leur devoir électoral. Cette option ne vaut, cependant, que pour

les élections législatives. Elle ne peut être mise en œuvre pour les élections provinciales qui ont lieu au même moment.

Compte tenu de cette différence de situation, un problème surgit. « Un électeur qui irait voter à Heuvelland et reviendrait voter à l'élection provinciale à Comines serait immédiatement repéré puisqu'il ne déposerait dans les urnes qu'un seul bulletin, et non trois... Bref, le secret du vote n'est plus garanti » (37). Pour prévenir cette situation, le ministre de l'Intérieur prescrit d'organiser, dans ces deux communes, des bureaux de vote distincts pour les élections législatives et pour les élections provinciales.

Dimanche 24 novembre (soirée) - Premiers chiffres et commentaires. — Dans la soirée de dimanche, les premières tendances du scrutin se dessinent (38) : « affaiblissement de la coalition sortante dont deux partis flamands atteignent leur minimum historique; poussée — d'ampleur comparable exprimée en pourcentage des votes valables — du Vlaams Blok en Flandre et d'Ecolo en Wallonie » (39); échec des listes libérales francophones.

Il faut le dire simplement. Les tendances qu'expriment les premiers résultats connus sont décisives. Elles commandent le déroulement de la crise qui entre ici dans sa phase sensible. Les élections n'ont pas seulement pour objet de composer tout ou partie des assemblées législatives. Elles ont aussi pour fonction, au moins indirecte, de dégager, au sein des nouvelles Chambres, une majorité qui soit susceptible d'appuyer un gouvernement (40). La majorité parlementaire préfigure la majorité gouvernementale. En ce sens, une lecture et une interprétation attentive des résultats électoraux doivent permettre de donner des indications essentielles quant à la structure de la nouvelle coalition gouvernementale.

Il faut le regretter aussi. Au soir des élections, trop de formations politiques se contentent de regarder leurs propres résultats — à la hausse pour s'en réjouir ou à la baisse pour se lamenter. Peu d'entre elles consentent à regarder les chiffres d'ensemble et à se demander, non pas : « que veut le corps électoral ? », mais : « qu'autorise-t-il à composer comme gouvernement ? ».

Un nouveau ministère doit être constitué. Sur quelles bases ? Plusieurs évidences semblent, dès cet instant, s'imposer. La démarche méthodologique est claire. Le droit constitutionnel n'impose pas des coalitions. Il permet au moins d'en exclure.

D'abord, une formation bleue-romaine est à écarter. Elle n'a pas de majorité à la Chambre des représentants, où il lui manque quatre voix. Tout donne à penser qu'elle n'en disposera pas non plus au Sénat. Qui plus est, une coalition libérale et sociale-chrétienne ne peut se prévaloir d'un appui dans les groupes linguistiques français des deux Chambres.

(37) *Le Soir*, 26 et 27 oct.

(38) F. Delpérée, « Les lois de la calculatrice », *Journ. procés*, 13 déc. 1991, p. 12.

(39) X. Mabile, E. Lentzen et P. Blaise, « Les élections du 24 novembre 1991 », *C.H. Crisp*, 1991, n° 1335-1336.

(40) Sur ce thème, voy. N. de Winter, *Elections et gouvernements - Eléments de l'histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, 1991, p. 5.

(31) Cette question ne concerne pas les exécutifs de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale. Les conseils de ces collectivités politiques ne sont pas, en effet, affectés par la dissolution qui est intervenue.

(32) Sur ce thème, voy. « Stratégies de crise », *J.T.*, 1988, p. 527 et références citées. Sur les attributions des exécutifs de Communauté et de Région, voy. B. Blero, « La modification du statut de l'exécutif flamand : raison d'être, validité et perspectives », *Adm. publ.*, 1990, p. 161.

(33) Cet avis est reproduit dans *Administration publique*, 1991, t. 4, p. 265.

(34) Telle est également la solution retenue par la section d'administration dans l'arrêt du 18 mai 1988, Commune d'Ecaussinnes, *A.P.M.*, 1988, p. 84. Comp. *Le Soir*, 11 oct. : les exécutifs « ne sont pas soumis au régime des affaires courantes »; ce régime « leur sera appliqué au cours de la période séparant leur démission et l'élection, par les conseils, des nouveaux exécutifs ». Le président de l'exécutif régional wallon précise, pour sa part, le jeudi 10, que l'exécutif régional exercera « les pleins pouvoirs » jusqu'à son remplacement... (*La Libre Belgique*, 12 et 13 oct.).

(35) E. Gillet, « Les principes généraux du statut des agents de l'Etat, des Communautés et des Régions », *Adm. publ.*, 1991, t. 4, p. 255; F. Leurquin, « Les principes généraux du droit de la fonction publique et la réforme de l'Etat », *Ann. dr. Louvain*, 1991, pp. 333 à 350.

(36) Plusieurs recours en annulation ont été déposés à l'encontre de l'arrêté royal du 22 novembre 1991.

Une majorité bleue-rouge, encore appelée majorité laïque, est également inconcevable. Elle disposerait sans doute d'une majorité — réduite — à la Chambre des représentants — 107 sur 212. Elle pourrait bénéficier d'un appui suffisant au Sénat. Mais, élément décisif, elle serait gravement déficitaire dans les groupes linguistiques néerlandais — puisque, à la Chambre, elle ne serait appuyée que par 54 députés sur 125.

Quelles sont alors les solutions concevables ? Elles ne sont pas innombrables (41).

Première formule : la reconduction de l'alliance rouge-romaine (42). Elle fait 120 sièges à la Chambre des représentants. Elle dispose déjà de 61 des 106 sièges de sénateurs élus directs. Elle peut obtenir des appuis suffisants dans les groupes linguistiques français et néerlandais des deux Chambres. Elle se prête donc à une application respectueuse des deux règles constitutionnelles — celle de la majorité (43) et celle de la parité (44) — qui

(41) Dans le même sens, X. Mabilie, E. Lentzen et P. Blaise, *op. cit.*, p. 52 : « Les résultats du scrutin du 24 novembre 1991 ont réduit le nombre de coalitions pouvant être assurées de disposer d'un soutien majoritaire à la Chambre et au Sénat. En fait, la seule coalition de quatre partis sans asymétrie politique qui serait dans cette position, est la coalition sortante ».

(42) « On prend les mêmes... » (*Vers l'Avenir*, 25 nov.); « Reconduire la coalition sortante est presque la seule solution » (*Le Soir*, 25 nov.).

(43) La « règle de la majorité », qui trouve son fondement dans l'article 64 de la Constitution, veut que le Roi cherche à composer un gouvernement qui bénéficie de la confiance d'une majorité au sein de chaque Chambre, et donc d'une majorité dans l'opinion publique. La mise en œuvre de la règle de la majorité exclut la composition d'un gouvernement libéral et social-chrétien. Elle rend également délicate la constitution d'un gouvernement socialiste et libéral — qui n'aurait à la Chambre qu'une voix de majorité.

(44) La « règle de la parité », qui trouve son fondement dans l'article 86bis de la Constitution, veut que le Roi cherche à composer un gouvernement dont les ministres d'expression française et néerlandaise bénéficient respectivement d'un appui au sein des groupes linguistiques français et néerlandais de l'une et l'autre Chambres, et donc dans les deux grandes Communautés. En application de la règle de la parité, l'alliance sociale-chrétienne et libérale n'est pas concevable puisque son aile francophone serait minoritaire dans sa Communauté; l'alliance socialiste et libérale ne l'est pas plus, puisque son aile flamande serait gravement minoritaire dans sa Communauté.

La règle constitutionnelle de la parité fait, il est vrai, l'objet d'une double interprétation. Une interprétation arithmétique qui voudrait que, dans un conseil des ministres de 14 personnes, il y ait place pour 7 personnes qui parlent français et 7 autres qui parlent néerlandais; d'une certaine manière, il s'agirait d'une règle sur l'emploi des langues au conseil des ministres (voy., en ce sens, *La Libre Belgique*, 13 févr.). Il y a place aussi pour une interprétation moins simpliste et, pour tout dire, plus institutionnelle. Elle revient à dire que, dans un Etat composé comme la Belgique, c'est-à-dire dans un Etat qui s'efforce de faire coexister, pour l'essentiel, deux grandes Communautés, le gouvernement doit bénéficier sans doute de la confiance de l'opinion publique, en général, mais doit aussi être assuré d'un soutien suffisant dans l'opinion publique de l'une et de l'autre Communautés.

prévalent au moment de composer un gouvernement (45).

Deuxième formule. Le gouvernement national, formé au départ des familles sociale-chrétienne et socialiste, fait appel à des partenaires supplémentaires. Soit les libéraux du nord et du sud, ce qui lui permet, sur la base d'une hexapartite (46), d'atteindre le nombre de voix nécessaire pour réviser la Constitution ou pour adopter des lois spéciales (47). Soit les écologistes du nord et du sud, mais ce renfort ne procure pas au gouvernement les majorités qualifiées qu'il gagnerait à détenir : manquent encore cinq voix.

Troisième formule. Il est procédé à des alliances inédites. Cinq, six ou sept formations politiques sont conviées à former le nouveau gouvernement. L'alliance bleue-romaine n'est pas concevable ? Il suffit peut-être d'y ajouter les partis écologistes (48). L'alliance laïque n'est pas non plus envisageable ? Les partis écologistes doivent à nouveau servir d'appoint mais, en plus, il convient de trouver un renfort supplémentaire du côté flamand — en provenance, par exemple, de la Volksunie, puisque cette alliance à six ne bénéficierait pas d'une majorité suffisante dans le groupe linguistique néerlandais (49).

Une remarque s'impose. Dans tous ces cas de figure, une seule coalition — l'hexapartite composée au départ des familles socialistes, sociales-chrétiennes et libérales — repose sur une majorité parlementaire qui dépasse la barre des deux tiers. Il va de soi que si l'intention est de faire œuvre utile en matière constitutionnelle, comme l'a laissé pressentir la déclaration de révision, il s'impose de recourir à cette formule gouvernementale.

Telles sont les solutions qui s'esquissent dès la soirée du 24 novembre. Les réalités électorales — c'est-à-dire les chiffres obtenus par les différents partis, en voix et en sièges — ne laissent pas de marge de manœuvre (50). Mieux : si l'on tient compte du refus manifesté par certains, dès le soir du 24 décembre, d'entrer dans

(45) Ce qui fait écrire, le 27 novembre : « La reconduction s'impose » (*La Libre Belgique*, 27 nov.). Avec cette précision : « La famille socialiste et la famille sociale-chrétienne sont des partenaires obligés du futur gouvernement ».

(46) « Si l'on veut faire œuvre utile en matière constitutionnelle, il faut s'orienter vers une hexapartite avec les socialistes, les sociaux-chrétiens et les libéraux du nord, du centre et du sud » (*Le Vif-L'Express*, 29 nov.).

(47) Seul problème, mais il est de taille : dès le soir des élections, le président du C.V.P., Herman Van Rompuy, dit « non » à la tripartite. Le président du P.V.V., Guy Verhoofstadt s'oppose, pour sa part, à la constitution d'une tripartite traditionnelle, mais considère que le gouvernement gagne à disposer d'un appui de deux tiers des parlementaires.

(48) Une alliance P.S.C.-C.V.P.-P.R.L.-P.V.V.-Ecolo-Agalev disposerait de 120 sièges à la Chambre.

(49) Une alliance P.S.-S.P.-P.R.L.-P.V.V.-Ecolo-Agalev disposerait de 116 voix à la Chambre des représentants. Elle n'aurait, cependant, que 93 voix sur 188 au Vlaamse Raad. L'apport de 10 voix Volksunie permettrait de combler ce déficit.

(50) On écrit encore le 13 décembre : « Les urnes ont parlé. Les chiffres électoraux donnent un message qui est dépourvu d'ambiguïté. Ils dictent quelques solutions politiques seulement » (*op. cit.*, p. 13).

une tripartite, il faut convenir qu'une certitude se dessine clairement : la reconduction s'impose. Elle bénéficiera éventuellement d'appuis extérieurs. « Tout le reste est littérature... » (51).

IV. — Du 25 novembre au 5 mars

Les artifices de la crise

Lundi 25 novembre - La démission du gouvernement. Premières consultations royales. — Cette fois, la crise est bien ouverte. Le scénario traditionnel s'esquisse. Dans la matinée, le premier ministre présente au Roi la démission de son gouvernement. Le chef de l'Etat accepte cette démission et charge le gouvernement de l'expédition des affaires courantes.

Dans l'après-midi, le Roi entreprend de consulter différentes personnalités politiques. Il reçoit notamment les présidents des assemblées législatives, Ch.-F. Nothomb et F. Swaelen.

Du mardi 26 au jeudi 28 novembre - Les consultations royales (suite). — « Le Roi a poursuivi... les consultations politiques qu'il avait entamées dès lundi matin. Le souverain a reçu successivement les représentants des quatre partis qui ont gagné... les élections-sanction de dimanche. Dans l'ordre : Jacky Morael, secrétaire fédéral et porte-parole d'Ecolo, Guy Verhoofstadt, président du PVV..., Mieke Vogels, porte-parole d'Agalev, et Gérard Deprez, président du PSC » (52).

Karel Dillen, pour sa part, n'est pas reçu par le Roi. D'aucuns s'en étonnent : « Les ultranationalistes flamands ont fait un tabac, dimanche; en toute logique, leur leader aurait dû être reçu en audience par le Roi » (53).

C'est l'occasion de rappeler que le Vlaams Blok s'est lui-même placé hors-jeu. Son programme politique ne prête pas à équivoque. Il souhaite la disparition de l'Etat belge, de la monarchie et des pouvoirs constitués. Pourquoi ceux-ci se prêteraient-ils à la mascarade d'une demande d'avis autorisé ?

C'est aussi, il ne faut pas s'en cacher, l'occasion pour le Roi de poser un geste symbolique. Il n'entend pas recevoir le leader d'un parti qui prône l'exclusion sociale et le racisme. Il n'accepte pas d'ouvrir avec lui quelque discussion à ce sujet.

C'est encore le moment pour le Roi de rappeler que, s'il mène des consultations, c'est aux fins d'aider à la formation du gouvernement national. D'ores et déjà, le Vlaams Blok a fait connaître son intention de ne pas participer aux travaux de l'exécutif flamand, alors même qu'en application des lois de réformes institutionnelles, il est autorisé à y occuper un siège. *A fortiori*, il renonce à participer, sous une forme ou sous une autre, au gouvernement national. Pourquoi dès lors prendre son avis ?

(51) « Tout le reste relève de la psychologie politique, des frustrations enfouies ou des dépressions d'après séisme » (*La Libre Belgique*, 27 nov.).

(52) *Le Soir*, 27 nov.

(53) *Le Soir*, 27 nov.

« Le Roi a pratiquement terminé son premier tour de table en recevant hier les présidents Clerfayt (F.D.F.) et Gabriëls (V.U.), les responsables syndicaux Willy Peirens (C.S.C.) et François Janssens (F.G.T.B.) et enfin Alphonse Verplaetse (gouverneur de la Banque nationale) » (54).

Nouveau geste symbolique du Roi : il reçoit également en audience P. D'Hondt, commissaire royal à l'immigration.

Du vendredi 29 novembre au lundi 9 décembre - La mission d'information. — Dans la soirée, F. Grootjans, ministre d'Etat, est désigné comme informateur. Ce qui est une manière pour le Roi de choisir dans la formation traditionnelle qui sort renforcée des élections la personne qui pourra l'éclairer sur les intentions de partenaires potentiels.

L'informateur remplit sa mission dans la plus grande discrétion. Peu de bruits filtrent sur les entretiens que M. Grootjans multiplie à la Maison des parlementaires. Une impression prédomine, cependant. L'informateur interroge ses interlocuteurs, et spécialement les présidents de parti, sur leur intention de poursuivre la réforme de l'Etat et sur la manière d'y parvenir. Il leur demande quelles sont les coalitions envisageables. Il prend acte également des conditions qu'ils mettent à une participation au pouvoir.

Parmi ces entretiens, l'entrevue avec le président des sociaux-chrétiens flamands paraît décisive et oriente le cours de la mission d'information. H. Van Rompuy confirme, en effet, l'intention de son parti de ne prendre aucune initiative, de ne pas briguer le poste de premier ministre et de ne pas chercher à reconstituer la coalition sortante. C'est dire que la voie est libre pour d'autres alliances, pour autant qu'elles réunissent les majorités suffisantes.

Comme le souligne la presse, F. Grootjans enregistre, sans commentaire, les confidences qui lui sont faites. « Il note tout ». Il prépare surtout le rapport qu'il fera au Roi sur l'« état des forces politiques » (55). Ce document est prêt dans la journée du lundi 9. Il appartient maintenant au chef de l'Etat de prolonger la mission de l'informateur, de la modifier, ou encore de passer au stade suivant, à savoir la désignation d'un formateur.

Lundi 9 décembre - La désignation d'un formateur. — Dans la matinée, l'informateur fait rapport au Roi. Quelques heures plus tard, dans l'après-midi, ce dernier charge M. Verhoofstadt, président des libéraux flamands, de composer un gouvernement.

La décision qui est ainsi prise a, pour elle, le mérite de la logique (56). Le Roi s'estime suffisamment informé. Il est éclairé sur les préoccupations des différents courants politiques. Il n'y a pas lieu de désigner un nouvel informateur. Il s'agit maintenant de franchir une nouvelle étape, à savoir la constitution d'une alliance gouvernementale.

(54) *Le Soir*, 29 nov.

(55) *Le Soir*, 7 et 8 déc.

(56) Comment ne pas rappeler aussi que les libéraux flamands sont les seuls, parmi les familles traditionnelles, à sortir victorieux des élections du 24 novembre ?

Puisque les libéraux se portent forts de composer un tel gouvernement, il faut leur offrir une chance. Evidemment, une question politique subsiste. La coalition se fera-t-elle à quatre, à cinq ou à six ? Il y a là un ensemble d'hypothèses que le formateur doit approfondir et entre lesquelles il lui appartient, en définitive, de choisir.

La décision du Roi ne manque pas néanmoins de surprendre. Dès sa désignation, le formateur fait, en effet, savoir qu'il n'entend pas constituer une tripartite nationale et qu'il rejette donc délibérément la coalition à six. Il précise, dans le même moment, qu'il n'entend pas recevoir les représentants de la famille sociale-chrétienne. L'on sait, par ailleurs, qu'une alliance des partis libéraux et socialistes n'est pas juridiquement acceptable. La voie choisie paraît d'emblée singulièrement étroite.

Pour réussir dans sa mission, le formateur se doit d'engager des négociations qui lui permettent, notamment du côté flamand, d'élargir la base parlementaire d'un gouvernement libéral-socialiste (57). La Volksunie ou Agalev sont susceptibles de lui apporter des concours de voix. Il reste qu'un gouvernement à sept — libéraux, socialistes, écologistes et Volksunie — ne détiendrait toujours pas la majorité des deux tiers... (58).

La mise en œuvre de quelques techniques compliquées à première vue, mais utiles dans les circonstances du moment, peut évidemment venir en aide au formateur. La Volksunie — qui n'est pas encore remise de son éviction et qui hésite à s'engager dans une nouvelle expérience de collaboration — pourrait, par exemple, apporter au gouvernement national un soutien de l'extérieur (59); elle ne refuserait pas non plus de siéger à l'exécutif flamand. Autre technique. A défaut de majorité suffisante au Vlaamse Raad, il sera peut-être possible de composer un exécutif flamand que des procédures de méfiance constructive ne suffiraient pas à abattre, puisqu'on voit mal Agalev et le Vlaams Blok se liguier pour déposer une motion en ce sens (60).

Une autre hypothèse circule. Il faut peut-être considérer que la mission-kamikaze (61) qui a été confiée au formateur vise à montrer *urbi et orbi* que la majorité laïque n'est pas concevable, ce qui veut dire qu'elle n'est ni arithmétiquement envisageable, ni politiquement tenable (62).

Très tôt, les socialistes flamands font connaître leur point de vue. Il n'est pas permis, précisent-ils, de gouverner contre la Flandre. Ce qui est

(57) *Le Soir*, 10 déc.

(58) G. Verhoofstadt refusera ultérieurement de s'expliquer sur les contacts qu'il a pu nouer en cours de crise. Il rappelle, à cette occasion qu'il a eu des « entretiens individuels » avec chacun de ses partenaires. La divulgation des rapports ou procès-verbaux de ces entretiens n'auraient, estime-t-il, qu'un effet négatif sur la marche des affaires.

(59) Par contre, « il n'est pas question pour la Volksunie de participer à un gouvernement national si celui-ci n'a pas la majorité des deux tiers », précise J. Gabriëls, président de ce parti (*La Libre Belgique*, 10 déc.).

(60) Conférence de presse de G. Verhoofstadt, le 19 décembre.

(61) *La Libre Belgique*, 10 déc.

(62) *Le Soir*, 10 déc.

une manière claire de rappeler la signification de la règle de parité qu'impose l'article 86bis de la Constitution. Des majorités étriquées ou sophistiquées (63) ne peuvent convenir, en l'occurrence. En particulier, estiment les socialistes flamands, l'appoint d'Agalev doit être acquis sans équivoque et sans restriction mentale. Il est requis pour conforter un gouvernement équilibré.

Une nouvelle difficulté apparaît ici pour le formateur. Le 18, les formations écologistes du nord et du sud lui font savoir que ses projets présentent « une tendance générale négative ». C'est une fin polie de non-recevoir. Ces formations refusent d'engager avec le formateur des négociations plus poussées.

C'est l'échec d'une tentative qui s'efforçait de renouveler les équilibres internes des appareils gouvernementaux, mais qui se heurtait de plein fouet aux lois les plus élémentaires de l'arithmétique parlementaire.

Lundi 9 décembre (suite) - L'élection des sénateurs provinciaux. — Dans la journée, les conseils provinciaux se réunissent. Ils procèdent à l'élection des 52 sénateurs provinciaux. Dans les provinces wallonnes, le nombre des candidats est égal au nombre des postes à pourvoir, et l'élection se réalise sans vote. Dans le Brabant et dans les provinces flamandes, un vote a lieu pour départager les candidats.

Lundi 16 décembre - La vérification des pouvoirs. — Comme le prévoit l'arrêté royal du 17 octobre, la Chambre des représentants se réunit sous la présidence de son doyen d'âge. Elle entreprend de vérifier les pouvoirs de ses membres (Const., art. 34). Deux problèmes surgissent à ce propos.

Il y a, d'abord, la constatation que M. Féret, candidat suppléant sur la liste du Front national dans l'arrondissement de Bruxelles, ne jouit pas des droits civils et politiques. Il a fait l'objet, en 1987, d'une condamnation judiciaire. Il ne justifie pas de l'une des conditions d'éligibilité prescrites par l'article 50 de la Constitution. Il ne peut donc être élu comme député suppléant.

Deuxième dossier, celui de J.-P. Van Rossem. Lui aussi a fait l'objet d'une condamnation pour banqueroute frauduleuse. Mais la décision de justice date de 1974 et la privation des droits civils et politiques qui s'y attache s'est éteinte au bout de douze ans. La Chambre des représentants valide donc l'élection de l'intéressé en sa qualité de représentant de l'arrondissement d'Anvers (64).

Le débat rebondit, cependant. La Chambre est, en effet, avertie par le procureur général près la cour d'appel d'Anvers qu'un dossier de poursuites a été établi à charge de J.-P. Van Rossem. Celui-ci est en détention préventive depuis le 20 novembre — soit quatre jours

(63) « Le boulier-compteur du S.P. a dit non » (*La Libre Belgique*, 19 déc.).

(64) Comme l'écrit E. Pierre dans son *Traité de droit politique électoral et parlementaire* (Paris, 1902, 2^e éd., n° 369), « la détention en prison d'un citoyen élu sénateur ou député depuis son arrestation ou sa condamnation ne suspend pas le droit de la Chambre de vérifier l'élection et de prononcer l'admission de l'élu ».

avant les élections (65). La Chambre des représentants ne peut manquer de s'interroger. Convient-il de réclamer la libération de l'un des siens ? Faut-il demander la suspension des poursuites ? Comment appliquer, en l'espèce, les dispositions de l'article 45 de la Constitution ?

Trois questions différentes sont posées à cette occasion. Est-on sûr qu'elles aient été suffisamment distinguées ?

Première question. C'est celle de savoir si J.-P. Van Rossem est ou non parlementaire. Si oui, à partir de quel moment ? Sur ce terrain, il n'y a guère de discussion possible. C'est la proclamation des résultats électoraux qui confère à un candidat le titre de représentant de la Nation. Dès cet instant, il est investi de son mandat.

Deuxième question — qui ne peut être confondue avec la première. C'est celle de savoir si ce nouveau député peut ou non exercer ses fonctions. Si oui, à partir de quel moment ? Ici encore, la réponse semble simple. C'est la prestation de serment qui confère au représentant de la Nation un titre à l'exercice effectif de son mandat. Mais comment concevoir pareille prestation de serment alors que l'intéressé est détenu ? A cet égard, il est généralement admis qu'une assemblée parlementaire est en droit de réclamer au pouvoir exécutif — qui pourvoit, en vertu de l'article 30, alinéa 2, de la Constitution, à l'exécution des peines — qu'il lui livre l'un des ses membres (66). Rien n'empêche alors l'assemblée d'entendre son serment (67). J.-P. Van Rossem prêtera serment le 7 janvier 1992. Il a été libéré entre-temps, sans que la Chambre n'ait eu à se prononcer à ce sujet.

Troisième question. Le nouveau député dont les pouvoirs ont été validés et qui vient de prêter serment jouit-il aussitôt de l'inviolabilité qu'offre l'article 45 de la Constitution ? C'est sans doute l'aspect le plus délicat du problème. Que dit le texte ? L'article 45 établit, dans son alinéa 3, que « la détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert ». En d'autres termes, si une détention ou des poursuites interviennent hors session, la Chambre concernée est, dès l'ouverture d'une nouvelle session, en mesure de demander qu'il soit mis fin, au moins provisoirement, aux poursuites entamées contre l'un de ses membres ou à la détention qui lui est imposée. Cette disposition mérite d'être interprétée par analogie. L'hypothèse de la dissolution est à assimiler, en l'occurrence, à celle des vacances parlementaires.

S'il apparaît qu'un parlementaire élu est détenu ou poursuivi au moment où il doit entrer en fonctions, il revient à la Chambre, si telle est son intention, de voter une motion prescrivant qu'il n'y a pas lieu de lever l'immunité parlementaire de ce nouveau membre. Il

convient alors de suspendre les poursuites qui avaient été engagées.

La Chambre des représentants prend position à ce sujet, le 23 décembre. Elle décide de ne pas réclamer le maintien de l'immunité parlementaire de l'intéressé.

Mercredi 18 et jeudi 19 décembre - La désignation d'un autre formateur. — Dans la soirée de mercredi, G. Verhoofstadt renonce à former le gouvernement. Jeudi, en fin de matinée, le Roi désigne M. Wathelet pour remplir la même tâche.

Dès le début de sa mission, M. Wathelet tire les leçons de l'échec de son prédécesseur. Il place délibérément les libéraux dans l'opposition. Il privilégie l'hypothèse d'un gouvernement socialiste et social-chrétien. Il cherche à rapprocher les préoccupations de ces quatre familles politiques. On ne peut néanmoins s'empêcher de penser que l'hypothèse d'un premier ministre francophone, social-chrétien par surcroît, peut attiser la méfiance dans quelques cercles de la majorité qui pourrait être reconduite.

Le formateur ne cache pas non plus son intention d'adopter un style nouveau dans les contacts qu'il compte prendre dans les jours qui viennent. Les élections du 24 novembre ont traduit un profond malaise de la société belge. Ne faut-il pas s'efforcer, au cours de la crise, d'analyser les composantes de ce désenchantement et de chercher à y porter, autant que faire se peut, remède ? Une idée nouvelle se fait jour dès cet instant. Il n'y a pas lieu de consulter seulement la « société politique » ; il faut aussi prendre le pouls de « la société civile ».

Lundi 23 décembre - Le travail du formateur. — « Après avoir rencontré vendredi (20), le premier ministre, ainsi que les présidents de la Chambre et du Sénat, Melchior Wathelet, qui a consacré son week-end à la réflexion, poursuivra ses consultations de formateur en recevant, à partir de ce lundi après-midi, les présidents des quatre partis concernés... par la tentative en cours : C.V.P., P.S., P.S.C. et S.P. Les représentants de la société civile suivront dans les prochains jours » (68).

Mardi 24 décembre - Le message royal. — A l'occasion de la Noël, le Roi adresse aux Belges un message. Comment s'abstenir de le lire à la lumière des événements de crise que la Belgique vient de vivre et de ceux qu'elle sera appelée à connaître dans les semaines qui viennent ?

Trois idées affluent dans cette perspective. Le Roi appelle, d'abord, à l'émergence d'un « nouveau civisme fédéral ». Ayant manifestement à l'esprit les événements qui ont provoqué la crise d'octobre, il demande que « les responsables politiques fassent preuve de sang-froid et refusent énergiquement de se laisser entraîner à toute forme de provocation ou d'arrogance envers l'autre Communauté ».

Le Roi s'interroge, ensuite, sur les résultats des élections et sur l'émergence de courants politiques extrémistes. C'est pour souligner aussitôt qu'« il n'y a pas de compromis possible avec une telle attitude » (le racisme), dans la mesure où elle « nie des valeurs humaines et démocratiques fondamentales ». Ce qui est une manière pour le Roi d'expliquer l'attitude qui a été la sienne à l'occasion des consultations de la fin novembre.

(68) *La Libre Belgique*, 23 déc.

Reste à s'interroger sur l'avenir immédiat. Le Roi le fait en termes prudents. C'est pour constater que « notre Etat s'est transformé, ces dernières années, en un Etat fédéral ». Ce qui laisse sous-entendre que la formation du gouvernement doit se faire en tenant compte des sensibilités qui prévalent dans les deux Communautés. C'est également pour observer que « cette mutation s'est réalisée... dans le respect de l'Etat de droit ». Ce qui est une façon de souligner que l'observance des règles du droit public ne peut être un obstacle — au contraire — à la formation du gouvernement.

Samedi 28 décembre - Les coalitions concevables. — La « trêve des confiseurs » est mise à profit pour réfléchir à nouveau aux alliances qui pourraient se dessiner, eu égard aux résultats des élections. Ne s'oriente-t-on pas vers la reconduction de la majorité sortante et perdante ? Il est vrai que l'échec de G. Verhoofstadt a fait la preuve qu'une formule alternative n'était pas viable. « La formule Wathelet est condamnée à réussir... Si M. Wathelet échouait, cela démontrerait qu'aucune formule de gouvernement n'est concevable... Ou alors quelqu'un d'autre devra rebâtir la même coalition » (69).

Une inquiétude demeure, cependant. Les sociaux-chrétiens flamands daigneront-ils sortir de leur mutisme ? Vont-ils accepter de négocier la formation d'un gouvernement ? Rien n'est moins sûr. G. Geens, président de l'exécutif flamand, écrit encore, dans une tribune libre du *Standaard* : « Il y a des choses plus importantes que la formation d'un gouvernement national » (70). Rien n'indique que cette politique attentiste doive se modifier à brève échéance.

On comprend mieux, dès lors, la menace agitée, dès avant les élections, par les sociaux-chrétiens flamands : la crise connaît des développements inattendus parce que l'un des partenaires obligés de la coalition — tant au niveau de l'Etat qu'à celui de la Communauté flamande — pratique, de manière délibérée, la politique de la « chaise vide »...

Dimanche 29 décembre - Les négociations au niveau communautaire et régional. — « Les émissaires des présidents du P.S. et du P.S.C. chargés de négocier le programme d'une future majorité à la Communauté française et à la Région wallonne ont été à l'ouvrage durant tout le week-end. Leur base de travail est une note de 48 pages émanant de Guy Spitaels » (71).

Du lundi 30 décembre au lundi 6 janvier - Les consultations du formateur (suite). — M. Wathelet entreprend de consulter les acteurs de la société dite civile : le pouvoir judiciaire, les confessions religieuses et la laïcité, le monde de l'enseignement — avec les recteurs des Universités de Liège et de Gand —, la presse...

Le formateur manifeste aussi son souci d'éviter la formation d'une « société duale ». Dans cette perspective, il écoute successivement P. D'Hondt, commissaire royal à l'immigration, B. Cools, bourgmestre d'Anvers, J.-C. Van Cauwenberghe, bourgmestre de Charleroi, M. de Galan, bourgmestre de Forest, P. Galand, président d'Oxfam, J. Tonglet, président

(69) *Le Soir*, 28 et 29 déc.

(70) *De Standaard*, 4 et 5 janv.

(71) *Le Soir*, 30 déc.

(65) La chambre du conseil du tribunal correctionnel d'Anvers décide, le mardi 26, de libérer l'intéressé. Mais la chambre des mises en accusation confirme, le 10, le mandat d'arrêt. Un pourvoi en cassation introduit contre cette décision est rejeté.

(66) *La Lanterne*, 11 déc.

(67) La même question se pose lors des élections législatives de 1932, à l'occasion de l'élection d'Henri Glineur qui était détenu au moment du scrutin (*La Libre Belgique*, 2 déc.).

d'A.T.D. Quart-monde, J. Toint, président d'Interenvironnement, P. De Keyzer, président d'Interenvironnement Bruxelles et L. Hens, président du Bond Beter Leefmilieu.

Il reçoit également les représentants du monde syndical et patronal.

« Il se met encore à l'écoute de la famille et des femmes, recevant les responsables (francophones et flamands) de la Ligue des familles, des Conseils de la jeunesse, M. Loriaux, professeur de démographie à l'U.C.L. Il a déjeuné avec les animateurs du Conseil national des femmes, du Conseil national du travail (Jo Walgrave) et du Conseil national de l'émancipation » (72).

Le vendredi 3, « Melchior Wathélet clôture ses consultations non politiques dans la société civile avec les services publics et les services au public » (73).

Mardi 7 janvier - La composition de l'exécutif de la Communauté française. La démission de l'exécutif flamand. — Conformément à l'article 30 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le conseil de la Communauté française se réunit dans la journée. Les pouvoirs de ses 130 membres sont vérifiés à cette occasion. Mme Corbisier est élue président du conseil. Celui-ci désigne ensuite, en son sein, les quatre membres de l'exécutif. Ceux-ci — 3 socialistes et 1 social-chrétien — prêtent serment. Le président de l'exécutif, B. Anselme, prête également serment dans les mains du Roi, en présence du premier ministre.

De son côté, l'exécutif flamand présente sa démission au conseil nouvellement constitué. La formation du nouvel exécutif est, cependant, ajournée au 21 janvier. La décision est surprenante à plusieurs titres. Sur le plan de la procédure, puisque — selon la loi spéciale de réformes institutionnelles (art. 73) —, la désignation des ministres communautaires et régionaux doit intervenir « sans délai ». Sur le plan du fond, puisque — selon la même loi spéciale (art. 65) —, l'exécutif flamand est, jusqu'au 26 octobre, composé selon les règles de la représentation proportionnelle des partis qui sont présents au conseil. L'application du système D'Hondt doit permettre de procéder sans tarder à la répartition des postes ministériels. Il n'en est rien. Les attitudes de blocage affectent même les ensembles institutionnels où l'automatisme des procédures aurait dû suffire à éviter de telles paralysies.

Ce n'est pas à dire que l'ensemble des forces politiques flamandes soient en veilleuse. « P.V.V. et Volksunie, dénonçant chacun la stratégie de pourrissement menée par le C.V.P. et l'absence totale d'initiative émanant tant des chrétiens-démocrates que des socialistes, ont entrepris de mener des discussions en vue de présenter, ce mardi, aux autres partis flamands, un texte d'accord de gouvernement » (74). Mais il va de soi que ces deux formations ne peuvent, seules, composer une majorité au conseil flamand : à peine 54 sièges sur 188. Des concours importants doivent encore leur être acquis.

Mercredi 8 janvier - La désignation de l'exécutif régional wallon. — Le Conseil régional wallon procède, lui aussi, à la désignation d'un

exécutif. Comme à la Communauté française, celui-ci se construit au départ des familles socialiste et sociale-chrétienne : quatre postes pour l'une, trois pour l'autre.

Guère de surprise, à cet égard. L'événement est ailleurs. Il est dans le choix des personnes, et spécialement dans la désignation de G. Spitaels à la tête de l'exécutif. Comment expliquer que le président du parti socialiste ne brigue pas un poste au gouvernement national et qu'il déserte du même coup la table de négociations — pour autant qu'il y ait discussion — qui pourraient conduire à sa formation ?

Plusieurs explications sont avancées. G. Spitaels choisit son moment. Il prend l'initiative. Il intervient à un moment où la mission du formateur marque le pas et où les partis politiques flamands paraissent bloqués dans leurs attitudes et leurs discours.

G. Spitaels choisit, du même coup, sa place. Puisque le problème à l'ordre du jour est celui de la composition de l'exécutif régional, il s'attache à le résoudre par priorité. En acceptant d'en prendre la présidence, il montre de manière spectaculaire que la formation de l'exécutif n'est pas une opération secondaire dans la vie politique de l'Etat.

G. Spitaels choisit aussi son terrain. Optant pour la Région wallonne plutôt que pour la Communauté française, il laisse entendre que des recentrages institutionnels sont peut-être à envisager et qu'ils devraient s'opérer en faveur de la collectivité régionale.

Une question subsiste. La constitution de l'exécutif régional wallon va-t-elle faciliter ou compliquer la tâche du formateur ? Elle a le mérite de faire un choix clair qui s'inscrit dans le sillage des élections du 24 novembre et qui tient compte des majorités présentes aux différents niveaux de pouvoir. En ce sens, elle prépare une alliance nationale du même ordre, ce qui — on le sait — rejoint les préoccupations de M. Wathélet. D'un autre côté, on peut présumer que, du côté flamand, le souci sera très tôt exprimé de ne pas laisser à d'autres le soin de diriger la manœuvre. La riposte pourrait venir sous la forme de propositions alternatives pour la formation du gouvernement national. Peut-être de telles suggestions ne tiendront-elles pas compte des réalités de l'action politique ou de l'arithmétique électorale ? Peu importe, dit-on, pourvu que les blessures d'amour-propre puissent se cicatriser...

Tout compte fait, une opération normale et régulière — la constitution d'un exécutif régional selon les modalités inscrites dans la loi spéciale de réformes institutionnelles — devient, sinon un *casus belli*, au moins une entreprise suspecte qui appelle des représailles...

Ce n'est pas de bon augure pour la mission que poursuit le formateur.

Jeudi 9 janvier - Ouverture de négociations au niveau national ? — M. Wathélet cherche à donner à sa mission une nouvelle impulsion. Plus politique, cette fois. Il reçoit à cet effet les présidents des deux partis sociaux-chrétiens, puis des deux partis socialistes. Il leur présente « son projet de programme, de procédure et de calendrier sur base duquel il propose d'entamer des négociations pour la constitution d'un gouvernement bipartite » (75).

Une réponse mérite d'être épinglée parmi celles que reçoit le formateur. C'est celle des sociaux-chrétiens flamands. De manière soudaine, ceux-ci font volte-face. Revenant sur les déclarations que leur président a faites, au soir des élections, ils considèrent désormais que seul un gouvernement tripartite mérite l'attention. Qui plus est, un tel gouvernement doit s'appuyer sur les formations politiques traditionnelles et donc faire appel aux partis libéraux.

« Herman Van Rompuy... estime, en effet, préférable que le prochain gouvernement dispose d'une majorité spéciale de manière à résoudre les problèmes communautaires qui ont provoqué la crise » (76). Le raisonnement est simple. Le formateur Verhoofstadt a échoué dans la formation d'une tripartite atypique et asymétrique. Au formateur Wathélet de vérifier maintenant si la constitution d'une tripartite traditionnelle et symétrique n'est pas, elle, concevable. S'il devait échouer à son tour, il resterait à se tourner vers d'autres formules gouvernementales — pourquoi pas, sous la direction d'un social-chrétien flamand.

On mesure la portée de l'ultimatum. Voici plusieurs semaines que le formateur conçoit un programme et une formule de coalition qui puissent convenir aux socialistes et aux sociaux-chrétiens. Et le voici prié sans ménagement de chercher à composer une alliance dont l'un des partenaires obligés ne voulait pas, jusqu'il y a peu, entendre parler (77). Le voici également obligé de convaincre un partenaire rétif qui a, jusqu'à présent, fait savoir qu'il ne comptait d'aucune manière entrer dans cette forme de coalition.

Le problème posé par la constitution du gouvernement semble encore se compliquer. Chacun devine que, si elle devait se réaliser, la formation d'une tripartite nationale pourrait avoir des retombées directes sur la composition des exécutifs de Communauté et de Région qui viennent à peine d'être installés — en tout cas, au sud du pays. La famille libérale exigera, à l'instar de J. Gol, d'être présente « à tous les niveaux de pouvoir » (78). Mais un tel chambardement dans des équipes gouvernementales, dont le nombre maximum de ministres est fixé par la loi spéciale, est-il réellement de l'ordre du possible ?

Ou faut-il peut-être accepter l'idée qu'un gouvernement constitué à quatre puisse ensuite s'élargir à six ? L'opération réclame des partis associés dans un premier, puis dans un second tour, un minimum de confiance. Est-on sûr qu'elle est restaurée ?

Samedi 11 janvier - Le pari pour une nouvelle citoyenneté. — Le formateur fait porter, dans la nuit de vendredi à samedi, à chacun de ses interlocuteurs privilégiés un document de 53 pages qui s'intitule « Pari pour une nouvelle citoyenneté ». Thème général de la note : « La Belgique se sent en retard de démocratie parce qu'elle a perdu cette complicité collective et le sens de l'intérêt général qui lient l'action de l'Etat et celle du citoyen ». Suivent un ensemble de mesures concrètes aux fins de réconcilier, comme on dit, le citoyen et l'Etat.

(76) *La Libre Belgique*, 8 janv.

(77) Le formateur, note *La Libre Belgique*, 30 janv., a dû « sacrifier aux caprices et aux fantasmes de ses partenaires flamands ».

(78) *Dimanche matin*, 19 janv.

(72) *Le Soir*, 3 janv.

(73) *La Libre Belgique*, 3 janv.

(74) *La Libre Belgique*, 8 janv.

(75) *La Libre Belgique*, 8 janv.

Samedi 18 janvier - La composition de l'exécutif flamand (suite). — « La formation de l'exécutif flamand tient de la quadrature du cercle. Car s'ils sont quatre à négocier, combien seront-ils à gérer ? Deux, trois ou quatre ? Après avoir invité les partis flamands à adhérer à un projet élaboré avec la Volksunie, le P.V.V. estime désormais qu'un exécutif efficace ne peut comprendre que trois partis. Une idée que partage la Volksunie, mais que rejette le C.V.P. qui s'en tient, comme le SP, à son idée d'un exécutif à quatre » (79)...

Il n'empêche. Les esprits évoluent lentement. Quelques idées s'affirment. L'exécutif flamand ne devrait comporter que sept membres. Le Vlaams Blok qui, selon les règles de la proportionnelle, a droit à un portefeuille, y a d'ores et déjà renoncé. Le P.V.V., lui aussi, préfère rester dans l'opposition. La Volksunie se tâte et accepterait au besoin, à titre transitoire, un poste ministériel.

Par la même occasion, les sociaux-chrétiens flamands réaffirment leur souci de voir le gouvernement national disposer d'une majorité qualifiée des deux tiers.

Lundi 20 janvier - Les activités du gouvernement national. — Les opérations de constitution des gouvernements national, communautaires et régional ne peuvent faire perdre de vue que le gouvernement Martens IX poursuit, sous le régime des affaires courantes, ses activités. La question de l'étendue exacte de sa compétence rebondit, une fois de plus. Ici encore, le Conseil d'Etat paraît affermir, chaque jour, sa jurisprudence.

La section de législation est invitée notamment à donner un avis sur un projet d'arrêté royal « relatif au collège de recrutement (des magistrats) ». Elle ne peut s'empêcher d'examiner à nouveau la question de la compétence temporelle du gouvernement démissionnaire (80). Elle analyse cette question sous le bénéfice d'une observation préalable qui prend, dans ce contexte, une importance particulière : « La notion d'affaires courantes... tend à concilier le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres avec celui de la continuité du service public ».

Un application particulière de ce principe est procurée lorsqu'il revient au gouvernement de poursuivre l'examen de dossiers qui avaient été ouverts avant la crise. S'agit-il d'affaires courantes par entraînement ? Le Conseil d'Etat entend fournir ici des éléments concrets d'appréciation.

« Si l'affaire, note-t-il, a été entamée bien avant la période critique, si elle a ensuite été réglée sans précipitation caractérisée et si les problèmes de gestion qui ont pu se poser sur le plan administratif ont été résolus avant cette

(79) *Le Soir*, 15 janv.

(80) Depuis le 24 novembre, le Conseil d'Etat assortit ses avis de la clause suivante : « Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des faits que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires ».

période critique, en d'autres termes, si la décision apparaît comme le résultat final d'une opération administrative qui a été entamée, réglée et conclue normalement », l'affaire peut être menée à son terme. Il en irait autrement si la décision prise apparaissait « comme la suite surprenante d'une opération rapidement mise sur pied et exécutée de manière forcée, émanant d'un ministre qui, n'étant plus politiquement responsable, agit en dehors des conditions constitutionnelles ».

La jurisprudence de la section de législation rejoint ici celle de la section d'administration (arrêts du 20 janvier 1980, n^{os} 20080, Joos, et 20081, Haesaert).

Est-il besoin d'ajouter que, contrairement à une idée reçue (81), la solution qui est ainsi imposée au gouvernement national s'applique aussi aux exécutifs de Communauté et de Région, tant qu'ils ne sont pas reconstitués ?

Mardi 21 janvier - La désignation de l'exécutif flamand. — Dans la journée, l'exécutif flamand est mis en place. Il groupe sept ministres sociaux-chrétiens et socialistes. Quatre places restent vides. Certains partis, dont la Volksunie, déclarent ne pas renoncer définitivement au portefeuille qui leur revient de plein droit.

Dans la foulée, le gouvernement national est remanié. Il faut tenir compte, en effet, du départ de Mmes Demeester et Detiege ainsi que de M. Van den Brande. Il y a lieu aussi de prendre en considération l'élection imminente de M. Busquin à la tête du parti socialiste (82).

Au-delà des changements de personnes, une idée essentielle se dessine au bout de deux mois de crise. La composition du gouvernement national est de plus en plus tributaire de la composition des exécutifs de Communauté et de Région. Elle l'est sur un plan chronologique. La pratique dément l'intention première des auteurs de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Ceux-ci portaient de l'idée que le gouvernement national pourrait être prêt dans les six semaines qui suivent les élections et que des majorités communautaires et régionales se dessineraient par la même occasion. Les négociations menées au niveau national devaient influencer les discussions poursuivies à un niveau plus restreint.

C'est un schéma inverse qui se dessine aujourd'hui. Les exécutifs communautaire et régional sont composés sans désenclaver au sud du pays. L'exécutif flamand est constitué de manière plus laborieuse. Ceci fait, il reste à composer un gouvernement national. Peut-on, à ce stade de la négociation, ignorer les discussions qui se sont développées ailleurs. « Une majorité nationale, c'est de plus en plus la somme de deux majorités communautaires » (83).

(81) « Le régime des affaires courantes ne s'applique pas aux exécutifs » (*La Libre Belgique*, 2 déc.).

(82) Comme le relève *La Libre Belgique*, 22 janv., un problème constitutionnel se pose dans l'intervalle : « de par le départ de deux ministres C.V.P., le gouvernement national n'est pas pour le moment paritaire (au bénéfice des francophones...); l'équilibre sera rétabli avec le départ de M. Busquin mais, pour éviter tout incident, le premier ministre s'est abstenu de convoquer vendredi le conseil des ministres hebdomadaire ».

(83) *La Nouvelle Gazette*, 4 févr.

Le lien entre la formation du gouvernement national et celle des exécutifs communautaires et régionaux s'établit également sur un plan politique. Les partis cherchent logiquement à être présents à tous les niveaux de pouvoir. Mais c'est ici que surgissent les difficultés. La démonstration est facile à rapporter. Les sociaux-chrétiens flamands requièrent la présence des libéraux flamands au gouvernement national. Ceux-ci précisent aussitôt qu'ils n'entreront pas dans cette coalition si les libéraux francophones ne sont pas de la partie. Voici ces derniers qui font, à leur tour, état de nouvelles revendications. Présents au gouvernement national, ils demandent de siéger dans les exécutifs de la Communauté française et de la Région wallonne.

La composition des équipes gouvernementales aux différents niveaux de pouvoir ressemble de plus en plus à un vaste jeu de dominos. Tout changement de stratégie bouleverse l'équilibre de pièces qui, à première vue, doivent être disposées de manière autonome.

Dimanche 26 janvier - Un dialogue de Communauté à Communauté ? — Le formateur se rend à Laeken pour faire rapport au Roi. C'est aussi l'occasion, pour lui, de faire le point sur les négociations qui sont ouvertes depuis plus de cinq semaines.

La situation politique a-t-elle évolué ? Dans un sens oui, puisque le C.V.P. exige la constitution d'une tripartite. Mais, dans un autre sens, le P.V.V. a fait savoir son hostilité à la formule d'une tripartite nationale. De son côté, la Volksunie qui a renoncé provisoirement à soutenir l'exécutif flamand ne dispose pas de suffisamment de voix pour asseoir une majorité des deux tiers. Quant aux écologistes du nord, comme ceux du sud, ils ne sont pas tentés de rejoindre un gouvernement qui se donnerait pour mission essentielle d'assainir les finances publiques.

Une idée nouvelle — qui connaîtra d'autres développements — apparaît dès cet instant : « La discussion a porté sur la possibilité de mener, indépendamment de la formation du gouvernement national, un dialogue de Communauté à Communauté qui permettrait de résoudre les problèmes communautaires et institutionnels pour lesquels une majorité des deux tiers est requise ».

Le communiqué diffusé par le formateur est pour le moins sybillin. Où — au sein des chambres ou dans des discussions parallèles — pareil dialogue pourrait-il se dérouler ? Quand — avant ou après la formation du gouvernement — devrait-il avoir lieu ? Quels partenaires — les Communautés, les Régions, le gouvernement national, les partis politiques — devrait-il réunir ? Quels thèmes de discussion — l'organisation des Communautés, leur financement, la réforme du Sénat... — devrait-il privilégier ? Toutes questions qui restent, pour une bonne part, sans réponse.

Lundi 27 janvier - Les nouvelles orientations du formateur. — Dans la journée du lundi, un communiqué s'efforce de répondre aux différentes questions posées : « En vue d'apporter une solution aux problèmes communautaires et institutionnels requérant une majorité parlementaire des deux tiers, le formateur Melchior Wathelet prendra contact avec des représentants d'Ecolo, d'Agalev, du F.D.F., de la Volksunie, du P.V.V. et du P.R.L. pour leur proposer de participer, indépendamment à la

formation du gouvernement national, à un dialogue de Communauté à Communauté ».

En clair, deux négociations vont s'ouvrir. L'une portera sur l'établissement du programme de gouvernement, l'autre se donnera pour thème l'ensemble du contentieux communautaire. Ces négociations seront, en principe, indépendantes l'une de l'autre. Mais une question ne peut être perdue de vue. Ces discussions seront-elles simultanées ? L'accord gouvernemental est-il subordonné à la réussite du dialogue de Communauté à Communauté ? Ou celui-ci ne fait-il que s'engager et peut-il se poursuivre après la constitution d'un gouvernement quadripartite ?

Les partis nouvellement pressentis ne manifestent pas d'enthousiasme à s'engager dans une négociation où ils n'apparaîtraient qu'en ordre secondaire et où les options qu'ils exprimeraient ne seraient pas nécessairement prises en compte dans un programme gouvernemental (84). L'un après l'autre, ils déclinent l'invitation du formateur.

Vendredi 31 janvier - Les consultations royales. — La mission poursuivie par M. Wathélet semble comprise. Tout donne à penser qu'il va renoncer à sa fonction. Événement imprévu : le Roi le confirme dans sa fonction et entreprend lui-même quelques consultations supplémentaires.

La mesure prise est pour le moins originale.

L'on considère généralement que l'informateur travaille pour compte du Roi et que le formateur œuvre pour son propre compte, c'est-à-dire pour composer un gouvernement dont il assumera la présidence. La journée de vendredi permet de découvrir un nouveau cas de figure. Voici le Roi qui travaille pour compte du formateur (85). Le voici, en tout cas, qui reçoit les présidents des partis traditionnels et qui vérifie lui-même si l'hypothèse de la tripartite nationale est à exclure. On peut présumer aussi que le chef de l'Etat cherche à convaincre quelques-uns de ses interlocuteurs d'infléchir des attitudes trop figées.

Faut-il dénoncer ce type d'initiative (86) et considérer qu'à se découvrir de la sorte, le Roi excède les fonctions de discrète influence qui lui reviennent ? Ce ne serait pas sérieux. Il n'est pas contesté que le Roi est habilité, aux moments les plus délicats de la crise, à prendre des mesures qui sortent du domaine des ententes protocolaires. Désigner un formateur, le maintenir en fonctions, lui faciliter la tâche..., ce sont là des initiatives qui appartiennent en propre à celui qui exerce la fonction de régner (87).

Peut-être le Roi pense-t-il aussi aux développements ultérieurs de la crise ? Un élément neuf est intervenu, à savoir le volte-face des sociaux-chrétiens puis des socialistes flamands. Il s'agit d'un fait nouveau que ni les premières consultations, ni la mission de M. Grootjans n'avaient révélé. Pourquoi ne pas

(84) Seul le F.D.F. accepte de participer à de telles négociations (*Le Soir*, 31 janv.).

(85) « Koning informeert voor formateur Wathélet » (*De Standaard*, 1^{er} et 2 févr.).

(86) « S'il y a échec, il y aura aussi, désormais, échec au Roi », prédit M. Uyttendaele (*Le Soir*, 1^{er} et 2 févr.).

(87) « Le Roi règne et ne gouverne pas », *J.T.*, 1990, p. 701.

s'informer aux meilleures sources et préparer déjà d'autres missions ?

Au terme d'entretiens qui confirment les blocages existants, le Roi accepte que le formateur renonce à sa fonction.

Samedi 1^{er} février - La désignation d'un informateur. — J.-L. Dehaene est chargé, à son tour, de la fonction d'informateur. Ce qui est une manière de montrer que la crise rebondit. Tout se passe comme si le milieu politique se replaçait au lendemain du 24 novembre, soit deux mois plus tôt (88). Les mêmes questions, il est vrai, subsistent. Faut-il chercher à composer un gouvernement qui soit assuré de disposer d'une majorité des deux tiers ? Si telle est l'intention, comment forcer l'un des partenaires pressentis, à savoir les libéraux flamands, à s'asseoir à la table des négociations ? Si la preuve est faite que cet élargissement est impraticable, ne faut-il pas se résigner à composer un gouvernement quadripartite qui réponde tout à la fois aux exigences de la majorité et de la parité ? Comment ne pas constituer, dans cette perspective, un gouvernement social-chrétien et socialiste ? En ce sens-là, la journée du 1^{er} février marque un retour aux réflexions formulées aux premiers moments de la crise.

Jeudi 6 février - Les activités du Parlement. — Dans une note inédite dont la presse se fait l'écho (89), le président de la Chambre des représentants ne manque pas de dire sa préoccupation devant la longueur et, sans doute, la profondeur de la crise. L'internationalisation de la vie politique fait que le gouvernement engage la Belgique, parfois de manière décisive comme à Maastricht, dans des négociations auxquelles les assemblées parlementaires ne sont pas associées. La technicisation de la vie politique fait que le même gouvernement engage les intérêts de l'Etat, par exemple, à l'occasion de la conclusion d'un contrat, sans que le processus de contrôle ne puisse fonctionner. L'absence d'interlocuteur énerve les facultés du contrôle parlementaire. La solution ne revient-elle pas alors à procurer, fût-ce artificiellement, un partenaire aux assemblées ?

Deux pistes de réflexion se dessinent dans cette perspective. L'une revient à désigner, pour une période limitée, un gouvernement de transition. L'autre consiste à confier à un gouvernement, fût-il le cabinet sortant, une mission tout aussi limitée de gestion des affaires publiques (90). L'hypothèse d'un nouveau gouvernement Martens fait son chemin. En somme, une réédition de la formule mise en place en octobre dernier. A l'époque, il s'agissait de gouverner le temps de la campagne électorale. Ici, il s'agirait de prendre en charge les affaires publiques jusqu'après les vacances parlementaires. Mais fournir de tels expédients aux milieux politiques n'est-ce pas encourager les futurs partenaires de la coalition à ne pas se hâter ?

Une autre question retient l'attention. Quels sont, à ce moment, les moyens d'action du pouvoir législatif ? On s'en explique ail-

(88) « Retour à la case-départ », *Le Soir*, 2 févr.

(89) *Le Soir*, 7 févr.

(90) « Si la crise s'éternise..., on pourrait assister à la mise en place d'un gouvernement transitoire constitué des actuels partenaires, doté d'un programme minimal... » (*La Libre Belgique*, 3 févr.).

leurs (91). Il faut, cependant, rappeler ici les deux principes qui commandent la matière.

Le premier revient à considérer que les Chambres législatives n'ont, en période d'affaires courantes, que des compétences limitées (92). Exactement comme le gouvernement qui, sans être démissionnaire, voit limiter ses activités lorsque les Chambres sont dissoutes. C'est l'illustration de la règle selon laquelle le gouvernement et les Chambres législatives sont obligées, pour emprunter le langage de Montesquieu, d'« aller de concert ». Les événements qui affectent l'un ne peuvent manquer de retentir sur l'autre. Ceux qui affectent l'autre ne sauraient épargner le premier.

A ce moment, il n'appartient pas aux Chambres de préjuger quelle sera l'action du gouvernement, encore moins de lui dicter sa conduite. Il ne leur revient pas non plus de couvrir, par anticipation, les actes de ce gouvernement qui irait au-delà des prérogatives des affaires courantes.

Les branches du pouvoir législatif sont autonomes. Aucune d'elles ne saurait procéder à l'encontre des deux autres par voie d'injonctions. Ni la Chambre vis-à-vis du Sénat. Ni le Sénat vis-à-vis de la Chambre. Ni non plus le gouvernement vis-à-vis de la Chambre ou du Sénat. Pourquoi les Chambres s'autoriseraient-elles alors à agir de la sorte vis-à-vis du gouvernement (93) ?

Deuxième principe. Le pouvoir législatif est formé de trois branches autonomes. Chacune doit agir en vertu d'un titre de compétence dont il s'agit de vérifier la validité au moment où cette branche est amenée à intervenir. Les analyses politiques sur le déclin du droit d'initiative ou sur l'automatisme de la sanction ne sauraient influencer de manière décisive l'interprétation de la règle constitutionnelle qui veut que la loi se fait à trois, et non à deux (94).

Un régime particulier vaut-il pour le vote d'une loi spéciale ? On l'a soutenu, jusqu'en com-

(91) Le 20 mai, le président de la Chambre, Ch.-F. Nothomb, organise, au sein de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, l'audition publique de MM. Van Impe, Van Orshoven, Uyttendaele et Delpérée. Un dossier est constitué à cette occasion par le Service des commissions de la Chambre sur « les travaux parlementaires en période d'affaires courantes ».

(92) Au nom de quel principe constitutionnel, les Chambres pourraient-elles exercer, à ce moment de la crise, « des attributions beaucoup plus importantes... que celles qu'elles assument généralement » (M. Uyttendaele). Faut-il comprendre que les Chambres devraient profiter de la crise pour exercer, en présence d'un gouvernement d'affaires courantes, des responsabilités qu'elles ne sauraient assumer face à un gouvernement de plein exercice ? Doit-on accepter sans sourciller l'idée qu'elles disposeraient à cette époque de pouvoirs « plus étendus que ceux qui leur sont réservés en période normale de gestion publique » (*idem*) ? Quelle peut être la signification de ce putsch ?

(93) F. Delpérée, « Le Roi sanctionne les lois », *J.T.*, 1991, pp. 593 et s.; J. Velu, *Droit public*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 755. Adde : A. Alen, « Séparation ou collaboration des pouvoirs », *A.P.T.*, 1990, n° 4, p. 221; F. Delpérée, « La séparation des pouvoirs, aujourd'hui », *A.P.T.*, 1990, n° 2-3, p. 126.

(94) Comp. M. Uyttendaele, *Le Soir*, 24 févr.

mission parlementaire de la Chambre (95). Rien ne permet pourtant de justifier une application différenciée de la règle inscrite aux articles 26 et 69 de la Constitution.

Vendredi 14 février - La composition de l'exécutif flamand (suite). — Un nouvel artifice est imaginé. Une solution ingénieuse ne reviendrait-elle pas à supprimer la composition proportionnelle de l'exécutif flamand ? On sait que cette modalité prévaut jusqu'au 26 octobre 1992. En prescrivant une élection selon les seules règles de la majorité, le paysage politique flamand ne pourrait-il s'éclaircir ? De nouvelles coalitions ne pourraient-elles se dessiner ?

Deux propositions de loi spéciale sont déposées en ce sens, l'une par M. Denys, l'autre par MM. Vande Lanotte, Geysels et Lauwers. Plusieurs amendements y sont aussitôt joints (96). Est-il besoin de préciser que ces propositions soulèvent des questions essentielles sur un plan politique et sur un plan juridique ?

Sur un plan politique, il faut se demander s'il est bien justifié de modifier, *après les élections législatives* et au vu de leurs résultats, les règles qui président à la composition de l'exécutif. Pareille initiative va à l'encontre d'une règle usuelle de déontologie : on ne modifie pas, en cours de partie, les règles du jeu électoral.

Sur un plan juridique, il faut aussi constater que les réformes législatives dont quelques parlementaires prennent pour l'instant l'initiative ont pour effet de reporter à plus tard la désignation de l'exécutif flamand. Chacun sait pourtant que la loi spéciale de réformes institutionnelles requiert de composer sans délai l'exécutif au sein du Conseil. Au nom de quoi remettre à plus tard cette opération ?

Quelle peut être, par ailleurs, l'issue de ces initiatives parlementaires (97) ? Si l'on peut comprendre qu'un parlementaire use de son droit d'initiative et que les assemblées parlementaires votent la proposition dont il est l'auteur, on voit mal comment le gouvernement pourrait, au titre des affaires courantes, prendre la responsabilité de proposer au Roi la sanction de pareille loi.

En un mot, les initiatives semblent dénuées de toute portée effective (98).

Vendredi 14 février - De nouvelles élections ? — « Au quatre-vingt-unième jour d'une crise

(95) Rapport Van der Maelen et Simons, *Doc. parl.*, Ch. rep., 1991-1992, 15/2, p. 3 : « Si le gouvernement soumet, sous sa responsabilité, un tel texte (un projet de loi spéciale) à la sanction royale, toute possibilité de contradiction avec la volonté des Chambres est exclue ».

(96) Des amendements déposés par MM. Van Hecke, Van Rompuy et Annemans tendent notamment à voir inscrire dans la loi spéciale la règle selon laquelle l'exécutif flamand compte « sept membres au plus, en ce compris le président, et au moins un représentant de chaque sexe ». Interrogée par le président de la Chambre sur la constitutionnalité de cet amendement, l'assemblée générale du Conseil d'Etat a estimé que pareille disposition priverait le conseil flamand du droit de choisir librement en son sein les personnes susceptibles d'être chargées de fonctions exécutives et administratives dans la Communauté flamande et dans la Région flamande.

(97) L'assemblée générale du Conseil d'Etat donnera un avis sur cette proposition et sur les amendements qui l'assortissent, le 10 mars, soit quatre jours après la composition du nouveau gouvernement.

(98) « On perd le nord » (*La Libre Belgique*, 14 févr.).

dont on ne voit pas l'issue » (99), une autre idée se fait jour. Alimentée par des sondages et des enquêtes d'opinion publique, elle fait son chemin. Pourquoi ne pas retourner aux urnes ?

Au lendemain des élections, je me suis laissé aller à écrire : « Il n'y a pas lieu de maudire les électeurs au soir du scrutin. Encore moins de leur faire l'affront de les rappeler aux urnes dans quelques mois, sous prétexte qu'ils ont "mal" voté. Le peuple a parlé. La moindre des choses est de l'écouter. Non pas de le suivre aveuglément dans toutes ses folies ou dans toutes ses lubies. Mais pour prendre à bras le corps les problèmes sur lesquels il a cru, a tort ou à raison, devoir s'exprimer » (100).

Quatre mois plus tard, je ne suis pas enclin à changer d'avis.

Samedi 15 février - Une initiative de l'informateur. — Après avoir reçu successivement les présidents du P.S., du C.V.P., du S.P., du P.R.L., du P.V.V. et du P.S.C., J.-L. Dehaene leur transmet un document de travail en trois parties — le budget, la réforme de l'Etat, la citoyenneté. Il les invite à lui fournir réponse en début de semaine prochaine. Les observateurs remarquent que la situation reste bloquée, tant que deux partenaires ne modifient pas leur stratégie. Ou bien le C.V.P. renonce à l'idée de tripartite, ou bien le P.V.V. accepte d'en faire partie... (101).

Mardi 18 février - Un début d'accord. — Des réponses s'esquissent. Cinq partis sur six sont d'accord pour négocier au départ des documents rédigés par J.-L. Dehaene. Seul le P.V.V. retire son épingle du jeu.

Mercredi 19 février - Rapport au Roi. — « Le Roi a reçu, mercredi matin, en audience au château de Laeken, Jean-Luc Dehaene, informateur, qui lui a fait rapport sur l'évolution de sa mission. Le Roi lui a demandé de poursuivre cette mission après avoir constaté l'impossibilité d'entamer, avec une chance de succès, des négociations en vue de la formation d'une tripartite traditionnelle, vu les conditions posées par chacun des partenaires éventuels » (102). L'informateur précise, par la même occasion, qu'il cherchera, dans les prochains jours, une solution à la crise pour éviter des élections » (103).

Nul ne peut s'en cacher. Le communiqué du Palais, rapporté par la presse et amplifié par l'informateur, marque un tournant important dans le déroulement de la crise.

Il indique, d'abord, l'objectif que le Roi n'a cessé, sans doute, de poursuivre depuis la fin novembre : contribuer à la constitution d'un gouvernement disposant des majorités qualifiées qui permettraient de résoudre les problèmes suscités lors de la crise d'octobre.

Il précise, ensuite, les responsabilités que certains milieux politiques ont prises dans l'échec de cette entreprise : les « conditions posées » par certains, notamment les libéraux flamands, rendent impossible la constitution de l'hexapartite traditionnelle.

Il permet, enfin, d'entrevoir une solution à la crise. Six moins deux font quatre. Il appartient

(99) *Le Soir*, 14 févr.

(100) *Le Vif-L'Express*, 29 nov.

(101) *La Libre Belgique*, 17 févr.

(102) *La Libre Belgique* et *Le Soir*, 20 févr.

(103) *Ibidem*.

aux autres formations traditionnelles de poursuivre, sous la houlette de l'informateur, les conversations qui se sont amorcées.

Vendredi 21 février - L'amorce d'une solution. — L'idée d'une coalition socialiste et sociale-chrétienne fait son chemin. La peur des élections semble aiguillonner les dirigeants de partis politiques. Seule clause restrictive : un tel gouvernement ne dispose pas d'une majorité des deux tiers ; s'il devait échouer, avant l'été, dans ses tâches de réforme de l'Etat, il serait moralement contraint de se retirer. Mais, à ce moment-là, d'autres impératifs — l'économie, l'Europe, les revendications sociales... — ne seront-elles pas invoquées pour justifier le prolongement de l'expérience ?

Samedi 22 février - La désignation d'un négociateur. — La formule n'est pas inédite. En 1988, W. Claes est désigné comme négociateur. Est-il besoin de rappeler le sens de la mission qui est ainsi impartie à M. Dehaene ?

De manière négative, la mission de négociateur va au-delà d'une mission d'informateur. Il ne suffit plus de s'informer, de recueillir des avis, des propos ou des préoccupations de chefs de parti. Il ne s'agit pas non plus d'une mission de formateur. Il n'est pas encore question de composer un gouvernement, de définir son programme de préciser ses structures (104).

De manière plus positive, la mission de négociation implique le déploiement d'activités qui visent à rapprocher les points de vue, à établir et à recueillir des consensus sur des points particuliers. La mission de négociation se ramène, dans cette perspective, à une mission de bons offices.

V. — Du 25 février au 6 mars

Les réalités

de l'action gouvernementale et parlementaire

Mardi 25 février - Premières négociations. — La crise prend un tour nouveau. A 9 heures du matin, douze négociateurs — trois par parti — sont réunis au cabinet du ministre des Communications. Leur tâche est simple : il s'agit, de négocier le programme d'un nouveau gouvernement. « Le calendrier établi ne laisse que quatre jours de négociations aux représentants du P.S., du P.S.C., du C.V.P. et du S.P. Ce mardi sera consacré aux discussions budgétaires, mercredi à l'institutionnel, jeudi et vendredi, aux autres dossiers — à savoir la nouvelle citoyenneté, le renouvellement politique et la politique étrangère » (105).

Comme à l'habitude, la négociation s'engage avec des équipes de personnes dont la liste a été au préalable arrêtée. Chaque formation politi-

(104) A moins de considérer que le terme de « négociateur » a été choisi aux fins de ne faire courir à la personne choisie par le Roi aucun risque : M. Dehaene est désigné comme formateur au moment où son programme est accepté par les partis pressentis. A moins aussi de penser que le terme de formateur a été évité pour laisser croire aux sociaux-chrétiens francophones que le poste de premier ministre pourrait, malgré l'éviction de M. Wathélet, leur revenir.

(105) *La Libre Belgique*, 25 févr.

que dispose de trois négociateurs. Il peut s'agir des mêmes personnes, quels que soient les dossiers : ainsi le parti socialiste désigne Philippe Busquin, Philippe Moureaux et Guy Coëme. Il peut aussi s'agir de personnes différentes, en fonction de la nature des dossiers : ainsi les sociaux-chrétiens flamands désignent H. Van Rompuy qui est assisté, pour les problèmes budgétaires, par J. De Roo et E. Van Rompuy, pour l'institutionnel, de F. Swaelen et L. Van den Brande, pour les relations internationales, de F. Swaelen et J. Van Hecke, pour la citoyenneté, de M. Van Pelle et T. Merckx (106).

Vendredi 28 février - Un accord de gouvernement. — Les délégations sociales-chrétiennes et socialistes adoptent, en seconde lecture, un document de vingt-trois pages qui représente le résultat de la négociation engagée, voici trois jours. La taille de l'accord peut paraître limitée, mais l'entourage de l'informateur ne manque pas de préciser qu'« entrer dans les détails équivaldrait à des semaines et à des mois de négociation » (107). Un gouvernement va pouvoir être constitué sur la base de cet accord restreint. Il n'empêche que le désenchantement prévaut. A plusieurs titres.

L'équipe gouvernementale ? Les premières impressions et même les certitudes de la fin novembre sont confirmées. Maigre consolation, car on ne peut s'empêcher de penser : « Nous avons vécu une crise inutile ».

L'accord gouvernemental ? La crise de l'hiver 1992 ne semble pas avoir fait progresser la réflexion sur quelques thèmes de l'actualité institutionnelle, y compris celle qui prévalait avant l'ouverture de la crise. Où sont les accords, les consensus, les décisions ?

Le « programme d'urgence du gouvernement » ? Il vise sans doute à « poursuivre le développement de la structure fédérale de l'Etat ». Mais que cache cette formule, sinon la mise au point d'une procédure de travail ? Un « dialogue de Communauté à Communauté » doit permettre aux partis politiques de confronter leurs points de vue et de faire aux Chambres législatives des propositions aux fins de réviser la Constitution puisque, précise le document, c'est à la Chambre et au Sénat qu'appartient « la responsabilité finale du travail constitutionnel et législatif ».

Mais nul ne sait si le gouvernement entend suivre ou conduire pareil dialogue. L'absence de ministres ayant en charge le dossier des réformes institutionnelles semble indiquer que le cabinet nouvellement investi adoptera une position à tout le moins expectante et ne prendra pas, dans ce domaine, d'initiatives spectaculaires.

Seule précision inscrite dans l'accord : « le gouvernement prendra les contacts nécessaires et organisera les négociations en vue d'obtenir les majorités spéciales requises pour l'adoption de ces projets ». C'est ici évidemment que le bât blesse. Sans majorité spéciale, que peut faire le gouvernement en matière institutionnelle ? Il peut engager des conversations avec d'autres et donner ainsi des gages aux sociaux-chrétiens flamands. Mais cela, on le savait depuis trois mois et demi...

Jeudi 5 mars - Les congrès de parti. — Dans la soirée, des congrès dits de participation se réu-

nissent dans chacune des formations pressenties pour composer la majorité. Ils donnent, sans trop de réticences, leur aval au programme et à la coalition. Les sociaux-chrétiens flamands se réservent la possibilité de tenir un congrès d'évaluation à la mi-septembre.

Vendredi 6 mars - La désignation d'un formateur. — Dans la matinée, M. Jean-Luc Dehaene est désigné par le Roi comme formateur. La procédure est, à tous égards, inédite. Elle tranche sur les comportements adoptés en d'autres crises. Elle se distingue aussi des mesures prises en 1991.

Il ne s'agit pas, en effet, de désigner une personne qui partira à la recherche d'une coalition gouvernementale, qui jettera les bases d'une négociation, qui construira un programme puis qui proposera au chef de l'Etat une équipe pour le mener à bien. Toutes ces opérations sont déjà accomplies. Il suffit, pour le moment, de procéder à de derniers arbitrages et, en particulier, d'identifier les personnes qui assumeront des responsabilités dans l'équipe ministérielle. Il faut aussi, puisque le poste de premier ministre va changer de mains, s'interroger sur la nouvelle affectation du premier ministre sortant.

On peut penser que le Roi a préféré ne pas courir de risques inutiles et reporter jusqu'au dernier moment la désignation d'un formateur. J.-L. Dehaene ne remplira pas cette fonction pendant vingt-quatre heures.

Vendredi 6 mars (suite) - La composition du gouvernement. — A 23 h 57, l'agence Belga diffuse le communiqué du Palais annonçant la composition du gouvernement Dehaene. Celui-ci compte seize membres — le premier ministre, quatorze ministres et un secrétaire d'Etat.

Comme à l'habitude, on relève que la composition du gouvernement s'est opérée en tenant compte, pour une bonne part, des règles de la représentation proportionnelle (108). Le C.V.P. obtient le poste de premier ministre et quatre portefeuilles ; il conserve aussi la présidence du Sénat. Le P.S. lui peut revendiquer cinq ministères. Le P.S.C. est pourvu de deux portefeuilles, ainsi que de la présidence de la Chambre. Quant au S.P., il a trois ministres et un secrétaire d'Etat ; il devrait également conserver le bénéfice du poste de commissaire européen qui est occupé par K. Van Miert (109).

Le même jour, W. Martens est nommé ministre d'Etat.

La crise s'achève. Les ministres prêtent serment dans la journée du 7 mars. Le 9, le premier ministre présente sa déclaration à la Chambre et au Sénat.

* * *

La crise est le moment précis où la Constitution peut le plus utilement jouer son rôle (110). Au minimum, elle rappelle les règles qui doivent être respectées par les acteurs du système

(108) Il faut rappeler que la fonction de premier ministre vaut traditionnellement 3 points, celle de ministre et de président d'assemblée 2 points, celle de secrétaire d'Etat 1 point. Soit un total de 36 points à partager.

(109) *La Libre Belgique*, 3 mars.

(110) F. Delpérée, « Le droit constitutionnel et les crises ministérielles », *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 1988, n° 5, p. 160. Du même auteur, *Droit constitutionnel*, t. II, 3, *Les procédures de crise*, p. 516.

constitutionnel. Dans la meilleure des hypothèses, elle canalise le jeu des forces politiques et conduit à la formation sans heurts du nouveau gouvernement.

Si les principes avaient été mieux observés, si les réalités avaient été mieux prises en compte, si les obstacles en trompe-l'œil avaient été rapidement levés, la crise de 1991-1992 serait vite apparue comme une crise vaine dont la société politique belge aurait pu se dispenser.

Le scandale n'est pas qu'au bout de trois mois et demi la coalition perdante soit réinstallée au pouvoir (111). Il est que, pendant la même période, des partis politiques aient ruminé leur amertume, refusé les évidences, multiplié les crocs-en-jambe et se soient complu à installer de la sorte le vide du pouvoir (112).

La nature, paraît-il, a horreur du vide. Le pouvoir aussi (113). Des solutions provisoires ou des transitions peuvent sans doute être imaginées — telle est aussi la fonction du droit constitutionnel. Mais elles ne remplacent pas l'exercice normal et légitime du pouvoir.

Car, telle est la question essentielle, la Belgique peut-elle, tous les trois ans, accepter de subir une éclipse d'au minimum trois mois dans la gestion des affaires publiques ?

Cockerill-Sambre hier, la Générale, naguère, Maastricht, aujourd'hui... Et demain ? La vie politique, la vie économique, la vie internationale autorisent-elles pareilles vacances du pouvoir ? Si, de surcroît, la crise se révèle inutile (114), le temps perdu laisse le citoyen interdire.

Il faut l'affirmer avec force. Contrairement à une idée reçue, les équations auxquelles sont confrontés les milieux politiques sont toujours des équations simples. Elles se construisent sans inconnues. Elles s'élaborent avec des données qui sont connues de tous. Des faits, des chiffres, des règles de droit... Pourquoi sont-elles alors si difficiles à résoudre ?

Au terme de la crise de 1991-1992, une réponse s'esquisse. Les fauteurs de crise sont comme les fauteurs de troubles. Ils prennent plaisir à ne pas regarder les réalités en face. Ou — pis encore — ils les regardent, mais feignent de les ignorer.

Francis DELPERE

(111) « L'absence d'alternative fait que la coalition est aujourd'hui défendable », observe H. Van Rompuy (*La Libre Belgique*, 4 mars).

(112) Faut-il penser que les hommes politiques belges ignorent les préceptes du droit constitutionnel ? Sont-ils à ce point aveuglés par les contingences politiques qu'ils ne veulent pas entendre ce que dit et ce qu'impose une lecture attentive de la Constitution ? Ou faut-il accepter une autre interprétation, plus machiavélique ? La classe politique s'ignore rien de ces préceptes constitutionnels. Elle sait bien que nul gouvernement ne peut imposer sa loi à une majorité, que nulle formation ministérielle ne peut prétendre gouverner contre la Flandre ou contre la Communauté française. Mais, sachant qu'il faudra, de toute façon, se plier un jour aux règles de la majorité et de la parité, les partis prennent plaisir à prolonger, à coup d'artifices, la crise politique aux fins de digérer les échecs, réasseoir leur autorité, préparer de nouvelles conquêtes.

(113) J. Gevers, « Comblent le vide », *Le Vif-L'Express*, 28 févr.

(114) « Crise surréaliste », écrit G. Duplat (*Le Soir*, 26 févr.). Et d'ajouter : « Cette crise de cent jours a montré qu'une interrogation angoissante n'était pas sottise : et si, un jour, on ne parvenait pas à former un gouvernement ? ».

(106) *La Libre Belgique*, 25 févr.

(107) *La Libre Belgique*, 28 févr.