

Le régime parlementaire belge, du dualisme au monisme : une mutation constitutionnelle incomplète

Mathias EL BERHOUMI

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Lors des crises politiques, le roi prend des initiatives personnelles et le Gouvernement démissionnaire peut agir sans, voire contre le Parlement. Ce double phénomène est causé par une prise en considération insuffisante de l'évolution démocratique du régime par le texte de la Constitution.

Dans une contribution récente à la *Tijdschrift voor Bestuurwetenschappen en Publiekrecht*, Jan Velaers a mis en lumière l'évolution coutumière du droit constitutionnel à l'issue de laquelle le « *Government making power* » s'est déplacé du roi, qui, dans les premières décennies de l'État belge, nommait encore « ses » ministres,¹ au Parlement fédéral, devant lequel le Premier ministre fraîchement nommé doit se présenter, lire la déclaration de politique générale de son Gouvernement et obtenir la confiance des élus.² Cette coutume constitutionnelle est apparue avec l'instauration du suffrage universel (masculin), celui-ci ayant de surcroît amorcé la systématisation des gouvernements de coalition qui se succèdent depuis 1918, à l'exception de l'intermède de gouvernements homogènes catholiques de 1950 à 1954, ainsi que dans les mois de juin à novembre 1958. S'il y eut quelques écarts entre la pratique et la coutume durant l'entre-deux-guerres, période marquée par une crise du parlementarisme, la règle fut rétablie à la libération et constamment suivie depuis lors. La rationalisation du parlementarisme opérée par la réforme constitutionnelle de 1993 n'a pas remis en cause cette coutume, mais elle en a affecté les modalités d'application. D'une part, inséré à cette occasion, l'article 96, alinéa 2, de la Constitution établissant les hypothèses dans lesquelles le Premier ministre doit présenter la démission de son Gouvernement ne concerne que le Gouvernement qui a déjà reçu la confiance de la Chambre. La coutume subsiste dès lors dans son pristin état pour le Gouvernement nouvellement formé qui n'a pas encore bénéficié de la confiance. D'autre part, cette réforme et les modifications du Règlement de la Chambre adoptées dans son prolongement ont retiré au Sénat la possibilité de procéder à un vote de confiance,³ prévu un délai de 48 heures entre le dépôt de la motion de confiance et son vote, et réservé au Premier ministre l'initiative de celle-ci.⁴

Si la Chambre n'élit pas le Gouvernement fédéral, sa confiance est indispensable à l'exercice par celui-ci de son « droit de gouverner » : tant qu'elle n'est pas accordée, le Gouvernement se trouve en affaires courantes ; si elle n'est pas accordée, il doit offrir sa démission. Cette évolution témoigne d'un effacement du pouvoir effectif du chef de l'État, recul que le dédicataire de ces lignes a aussi analysé dans une étude revenant sur l'épisode du refus de sanction du projet de loi dépenalisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse.⁵ Si l'article 109

1 Ainsi que le laisse entendre l'article 96, alinéa 1er, de la Constitution, inchangé dans sa formulation depuis 1831. Sur le caractère désuet de cette formulation, voy. F. DELPÉRÉE, *Le roi des Belges*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2017, pp. 116 et 117.

2 J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018): een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *T.B.P.*, 2020/1, pp. 4-29.

3 La réforme du Sénat opérée concomitamment a abouti notamment à la révision de l'article 88, alinéa 1er, de la Constitution – l'actuel article 101, alinéa 1er – pour y établir que les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants.

4 Cette modification témoigne du rôle crucial que progressivement le Premier ministre a endossé dans le système parlementaire. Sur ce sujet que nous n'explorerons pas, nous renvoyons à un autre écrit récent de Jan Velaers « De eerste minister: meer dan een *primus inter pares* », in E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Regeren anno 2020*, Brugge, die Keure, 2020, pp. 34-36.

5 J. VELAERS, « Op de grens van Grondwet en politiek. Enkele beschouwingen bij het "uitgedoofde" koninklijke veto-recht », in *Publiek recht, ruim bekeken: Opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijsels*, Anvers, Maklu, 1994, p. 445-463.

de la Constitution attribue au roi un pouvoir discrétionnaire, il n'est plus admis que ce dernier puisse s'opposer à la volonté de la voix majoritaire du Parlement.⁶

D'un côté, il y a le texte d'une Constitution qui, bien qu'en constant chantier depuis un demi-siècle essentiellement pour accompagner les réformes de l'État, porte encore les marques du parlementarisme orléaniste et d'une conception de la séparation des pouvoirs du début du XIX^e siècle. De l'autre, il y a le droit constitutionnel non écrit – dont l'existence même se trouve contestée, à des degrés divers, par une partie des constitutionnalistes, mais non par Jan Velaers⁷ – qui induit de ces règles écrites des principes généraux du droit à valeur constitutionnelle sous-tendant le système constitutionnel dans son ensemble,⁸ qui modalise ces règles écrites et comble leurs lacunes au moyen de coutumes constitutionnelles, qui paralyse ou, à tout le moins, altère la portée de certaines de ces règles écrites par des conventions de la Constitution. Plus difficilement admises par la doctrine, ces dernières justifient une explicitation complémentaire : dans les ordres constitutionnels où elles éclosent, les conventions de la Constitution régissent les relations entre les institutions politiques en vue d'assurer, quitte à contredire des prescriptions de la Constitution écrite, que les pouvoirs s'exercent conformément à des principes jugés fondamentaux, en particulier celui de la responsabilité politique entendue dans une perspective démocratique où le Parlement détient la légitimité que lui confère l'élection.⁹ Le rapport problématique de ces conventions avec la Constitution écrite fait obstacle à leur cristallisation en coutumes, ces dernières ayant un caractère juridiquement obligatoire et leur méconnaissance pouvant être, le cas échéant, sanctionnée par un juge. Les conventions de la Constitution s'inscrivent ainsi dans ce que Hugues Dumont appréhende par la notion de para-légalité : considérées comme légitimes et effectivement pratiquées par les autorités politiques, elles obéissent à une rationalité juridique parallèle, mais aussi concurrentielle par rapport à l'ordre constitutionnel, et peuvent amorcer un processus de changement juridique.¹⁰

Dans la présente contribution, nous voudrions proposer quelques réflexions sur les limites et les angles morts de cette évolution démocratique, en marge des textes du droit constitutionnel belge. Les turbulences politiques qu'a traversées le niveau fédéral depuis la chute du Gouvernement Michel I (décembre 2018) jusqu'à l'installation du Gouvernement De Croo (octobre 2020) ont mis en exergue le caractère incomplet de ces mutations. D'une part, comme la séquence 2007-2011 l'avait déjà rappelé, le chef de l'État conserve une influence politique durant les crises gouvernementales (I). D'autre part, en dehors de ces périodes, l'évolution coutumière ou conventionnelle de la fonction royale a transféré au Gouvernement l'exercice effectif des prérogatives attribuées au chef de l'État. Or l'expérience de ces deux dernières années démontre qu'en l'état, ce déplacement permet de gouverner *sans* le Parlement et *contre* le Parlement (II).

6 J. VELAERS, *De Grondwet. En artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, deel II, pp. 601-608.

7 Voy. J. VELAERS, *De Grondwet. En artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, deel I, p. 20 et suiv.

8 Jan Velaers classe à cet égard la séparation des pouvoirs parmi les principes généraux du droit à valeur constitutionnelle induits de l'économie générale de la Constitution. Concernant cette catégorie de principes généraux, il écrit également que « le système parlementaire, qui implique que le gouvernement doit s'appuyer sur une majorité au Parlement ou doit au moins être toléré par elle, n'est pas consacré explicitement par la Constitution. Selon l'article 96 de la Constitution, c'est encore et toujours le Roi qui nomme et révoque « ses » ministres. Que le réel *Government making power* revienne au Parlement est un principe à valeur constitutionnelle essentiel pour notre système étatique. Il a laissé des traces dans les règles relatives au gouvernement et au Parlement de législation. De même, le principe de la responsabilité ministérielle, qui est évoquée aux articles 88, 101 et 106 de la Constitution, peut être considéré, dans sa portée globale, comme un principe général à valeur constitutionnelle » (« Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle" », in I. HACHEZ *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisités*, vol. 1, Bruxelles-Limal, Publications de l'Université Saint-Louis – Bruxelles-Anthemis, 2012, p. 559).

9 Sur le sujet des conventions de la Constitution, nous renvoyons à H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, t. 1. L'État, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 328-334.

10 H. DUMONT, « La para-légalité, un instrument de connaissance pour expliquer la mutation de certaines illégalités en sources formelles du droit », in I. HACHEZ *et al.* (dir.), *Les sources du droit revisités*, vol. 4, Bruxelles-Limal, Publications de l'Université Saint-Louis – Bruxelles-Anthemis, 2012, pp. 639-685.

I. Le roi n'a pas totalement perdu le *Government making power*

Inutile de rappeler le formidable amenuisement des marges de manœuvre politiques du chef de l'État et de son influence dans l'exercice des pouvoirs qui s'est matérialisé notamment par une lecture extensive des actes devant faire l'objet d'un contreseing ministériel en vertu de l'article 106 de la Constitution. Les progrès de l'exigence démocratique et les conséquences de la Question royale ont fondamentalement remodelé la fonction royale et les équilibres du régime parlementaire dualiste dont les bases ont été jetées par la Constitution de 1831. On remarquera que les autorités politiques cherchent de moins en moins à entretenir le mythe d'une volonté propre de la personne du roi derrière les actes qu'il signe. En témoignent entre autres la communication immédiate des noms des futurs ministres par les partis, sans en laisser la primeur au Palais qui dans les années 1990 pouvait encore influencer les castings,¹¹ ou celle des décisions du Conseil des ministres lorsqu'on estimait auparavant qu'il fallait avoir la correction d'attendre la signature royale.¹² On notera aussi que les contours des prérogatives royales n'ont pas été figés à un moment donné, par exemple à l'accession au trône d'Albert II : ils continuent à se rétrécir de nos jours. La place prise par les arrêtés ministériels lors de lutte contre la pandémie du Covid-19 en est révélatrice.¹³

Néanmoins, le roi conserve de véritables leviers d'intervention dans la sphère politique lors des crises gouvernementales et des changements de gouvernement. La Constitution est parfaitement muette sur les étapes à suivre dans ces circonstances. Elle se borne à confier au roi le pouvoir de nomination des ministres qui, par parallélisme des formes et des procédures, lui présentent également leur démission. Tant la nomination que l'acceptation ou le refus de la démission sont soumis à la règle du contreseing ministériel. Ce dernier arrive en bout de course et est censé couvrir l'ensemble du processus de formation gouvernementale.¹⁴ Dans les faits, avant cette phase ultime, le roi prend toutefois une série d'initiatives personnelles non systématiquement soumises à l'accord d'un ministre.¹⁵

Ces initiatives peuvent avoir des implications politiques dès la phase des consultations. Dans le choix des personnes qu'il invite, le roi peut poser des choix de première importance. En 2019, Philippe a ainsi rompu avec une tradition solidement installée depuis l'après-guerre, à savoir que les partis d'extrême droite n'avaient pas leur place au Palais.¹⁶

Dans les phases ultérieures de désignation d'informateur, médiateur et autre missionnaire royal, les marges de manœuvre du roi dépendent de la situation politique. Si une coalition sortante est confirmée par les urnes et que les partis désirent continuer à gouverner ensemble, le roi ne peut que désigner les personnes qui concrétiseront la formule que les électeurs ont rendue

11 P.-Y. MONETTE, *Métier de Roi. Famille. Entourage. Pouvoir*, Bruxelles, Alice Éditions, 2002, p. 180.

12 R. ERGEC et M. UYTENDAELE, « La monarchie en Belgique – reflet du passé ou nécessité nationale ? », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, p. 609.

13 À ce sujet, voy. M. EL BERHOUMI, C. RIZCALLAH, F. BELLEFLAMME, J. CLARENNE, V. DAVIO, R. DELFORGE, L. DE MAN, L. LOSSEAU, C. NENNEN, F. TULKENS, M. UMBACH et N. VANDER PUTTEN, « Le Conseil d'État et l'avant-projet de loi "pandémie" : expiation du passé ou balises pour l'avenir ? », *A.P.*, 2021, pp. 649-653.

14 F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Le roi des Belges », *Pouvoirs*, n° 54, 1990, p. 20.

15 Voy. les différents ouvrages de référence sur la monarchie belge : B. WALEFFE, « *Le Roi nommé et révoque ses ministres* ». *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Bruxelles, Bruylant, 1971, pp. 44-46, 148-151 ; J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Paris-Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992, p. 45 et suiv., pp. 74-76 ; A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2e éd., 1994, p. 27 et suiv. ; C. KONINCKX, *Tout savoir sur le Roi en Belgique. Monarchie et fonction royale*, Bruxelles, Kluwer, 2000, p. 56 ; et P.-Y. MONETTE, *Métier de roi*, *op. cit.*, pp. 178-181.

16 Voy. à ce sujet, M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020) », *R.B.D.C.*, 2021, pp. 41-44. Dans les polémiques autour des personnalités invitées aux consultations royales, on se souviendra aussi de celle suscitée par l'absence d'invitation de l'Open VLD, qui avait pris la décision de faire chuter le Gouvernement fédéral, avant la dissolution du Parlement fédéral en 2010. Voy. T. MOONEN, « De Koning en de vorming van de federale Regering – Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit », *T.B.P.*, 2013/4, p. 239.

évidente.¹⁷ Dans les circonstances où plusieurs majorités sont politiquement possibles, le roi peut jouer un rôle qui influence le cours des choses. Il est à ce moment le maître des horloges : c'est lui qui détermine la durée des missions qu'il accorde et le moment où les rapports intermédiaires doivent lui être remis. Or le facteur temps peut avoir des répercussions importantes sur le succès d'une mission. Le roi a aussi la liberté de choisir la ou les personnes qu'il charge d'une mission. Derrière ces choix qui s'effectuent après des contacts avec des personnalités politiques, des formules de coalition peuvent être favorisées. Ce fut particulièrement le cas lors de la dernière période de formation gouvernementale (2019-2020) où la désignation d'un mandataire de l'un ou l'autre parti pouvait faire pencher la balance autour d'une coalition axée sur les socialistes et les nationalistes flamands ou d'une coalition rassemblant socialistes, libéraux et écologistes. Et il apparaît que le Palais aurait longtemps privilégié la première formule.¹⁸ Au-delà de la préfiguration de la coalition à venir, les choix de missionnaire peuvent susciter des critiques sur d'autres volets. On notera ainsi un déséquilibre manifeste entre les genres parmi les personnes chargées de telles missions, puisqu'aucune femme n'eut cet honneur avant 2020. On remarquera également que certaines familles politiques sont surreprésentées dans les choix du Palais au regard de leur poids politique tandis que d'autres en sont absents. À ce propos, l'influence du cabinet du roi sur les choix du chef de l'État fait sporadiquement l'objet de polémiques.¹⁹ Les trois chefs de cabinet du roi qui se sont succédé ces quarante dernières années ont chacun eu un passé de chefs de cabinet de ministres sociaux-chrétiens. Les décisions du Palais sont fatalement analysées par le prisme de cette loupe. Il est ainsi apparu particulièrement maladroit que le Palais charge d'une mission royale le ministre de la Justice qui eut pour chef de cabinet le titulaire actuel de la fonction de chef du cabinet du roi, sans même que son parti n'en ait été averti.²⁰

L'impact réel des choix du Palais peut difficilement être mesuré. Dans les multiples contingences qui peuvent donner naissance à telle coalition plutôt qu'à telle autre, il est délicat d'isoler un facteur déterminé. Par ailleurs, mesurer la part effective que prennent les acteurs politiques dans les choix royaux, que ce soit le Premier ministre sortant, les présidents de parti ou d'autres personnalités influentes, est malaisé compte tenu du secret du colloque singulier. Il faut dès lors manier les rares sources avec prudence, les récits de la plume de journalistes relatant les propos du roi ne peuvent être produits qu'en violation de ce secret.²¹ De même qu'on ne saurait prendre pour argent comptant les déclarations d'hommes ou de femmes politiques critiquant la manière dont le roi est intervenu dans la formation d'un Gouvernement, déclarations qui peuvent être animées par des motifs tactiques.²²

17 Au cours des vingt dernières années, seul un scrutin, celui de 2003, a offert un tel scénario permettant au Premier ministre Guy Verhofstadt de rempiler.

18 W. VERSCHELEN, *Les fossoyeurs de la Belgique*, Anvers, Medianation, 2021, sp. pp. 42-44, 93-95. Sur des allégations similaires concernant l'inclination des prédécesseurs de Philippe à privilégier les coalitions comprenant les partis sociaux-chrétiens, voy. Ph. LAUVAUX, « Le Roi », *Pouvoirs*, 2011/1, p. 78.

19 Rappels que les collaborateurs du Palais « sont choisis et déchargés librement par le Roi. Il est admis que pour les principaux d'entre eux le Roi doit demander au gouvernement s'il n'a pas d'objection. Mais les actes qui les nomment ne sont pas des arrêtés royaux pris sous le contreseing d'un ministre » (A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, op. cit., p. 135). Il s'agit d'arrêtés de maison (cf. P.-Y. MONETTE, *Métier de roi*, op. cit., pp. 21-22).

20 C. SÄGESSER, « La formation du Gouvernement De Croo (mai 2019-octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2471-2472, 2020/26-27, p. 33.

21 Outre la référence citée à la note n° 18, voy. not. M. BUXANT et S. SAMYN, *Belgique, un roi sans pays*, Paris, Plon, 2011, à propos duquel le Palais a officiellement regretté une violation du secret du colloque singulier. Voy. ég. A. CLEVERS, « Comment l'influence du Roi a pesé durant les négociations fédérales », *La Libre Belgique*, 1er octobre 2021.

22 Pour un exemple marquant, car la critique vient de celui qui occupait la fonction de Premier ministre, voy. D. COPPI et M. DUBUISSON, « Quand Di Rupo critique le Roi : "les socialistes n'ont pas eu la main" », *Le Soir*, 16 septembre 2014. Voy. ég. les propos tenus par Bart De Wever dans une émission télévisuelle en décembre 2016 à propos de la crise des 541 jours où il a considéré qu'en 2010 le roi a fait tout son possible pour lui rendre la tâche difficile.

Il n'en demeure pas moins – et c'est là que réside le principal problème du point de vue constitutionnel – qu'il n'existe aucune théorie convaincante relative à l'application du principe de responsabilité ministérielle aux périodes de transition gouvernementale.²³ En effet, le roi bénéficie-t-il dans ces circonstances de l'accord d'autorités politiques ? Rien ne permet de l'assurer, contrairement aux actes, aux déplacements et aux discours du chef de l'État en dehors de ces périodes. Il règne une incertitude autour de l'association effective du Premier ministre sortant aux interventions royales. Quand bien même celui-ci aurait systématiquement donné le seing, cela ne satisferait pas aux exigences de la responsabilité politique, le Premier ministre étant à ce moment-là démissionnaire. Du reste, cela aurait pour effet de confier un rôle privilégié à une autorité qui n'est pas neutre et qui pourrait se servir de ces interventions royales pour favoriser une coalition comprenant le parti dont il est issu ou lui donnant le plus de chance de rester en place. Est-ce à dire que la responsabilité politique doit s'apprécier de manière plus diffuse, à travers « les contacts politiques que le roi multiplie durant la crise [qui] assurent une couverture collective à ses interventions »²⁴ ? Outre que ces diverses autorités politiques ne sont pas forcément des ministres responsables comme le prévoit l'article 106 de la Constitution, ces contacts multiples ne sont assortis d'aucune transparence et n'offrent aucune garantie de respect du pluralisme. On peut aussi retourner le problème en observant qu'à d'autres moments la question qui se pose n'est pas celle de la responsabilité politique, mais celle de l'instrumentalisation du roi qui « couvre les ministres » ou sert de paravent à des initiatives entièrement dictées par des autorités gouvernementales ou partisans,²⁵ au risque de commettre des accrocs constitutionnels comme lorsqu'en juillet 2020, le roi a chargé les présidents de la N-VA et du PS d'une mission de préformation alors même que le Gouvernement n'était pas démissionnaire.²⁶

Pour conclure sur ce volet, on peut s'étonner que ces diverses interventions royales n'émeuvent pas outre mesure. Puisqu'elles ne sont pas exigées par des dispositions constitutionnelles, la pratique pourrait davantage les circonscrire. Dans le régime parlementaire moniste des entités fédérées, des usages se sont développés pour pallier l'absence d'autorité exerçant la fonction de « pouvoir neutre ».²⁷ Si au niveau fédéral, la configuration politique est nettement plus complexe, cela n'empêche pas les parlementaires ou les partis de définir, en dialogue ou non avec le Palais, des règles permettant d'organiser la formation des gouvernements de manière plus démocratique. Notons cependant qu'il se pourrait que ces interventions soient encadrées à l'avenir par des règles écrites, non pour répondre à la préoccupation d'enlever toute influence politique à une autorité désignée par l'hérédité, mais pour éviter que les processus de formation gouvernementale ne traînent en longueur. Cette nouvelle « rationalisation » de l'exercice du pouvoir est annoncée dans l'accord scellé pour la mise en place du Gouvernement De Croo qui évoque un « délai officiel », et au sein de la liste provisoire d'articles devant figurer dans la prochaine déclaration de révision de la Constitution, adoptée par le Conseil des ministres le 30 avril 2021. Il est envisagé d'insérer un alinéa aux articles 46 et 96 « pour offrir une solution lorsque les formations de gouvernement s'éternisent en modifiant les règles du jeu pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral. Par exemple, en prévoyant une date limite

23 T. MOONEN, « De Koning en de vorming van de federale Regering – Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit », *op. cit.*, p. 240 et s.

24 F. DELPÉRÉE et B. DUPRET, « Le roi des Belges », *op. cit.*, p. 20.

25 T. MOONEN, « De Koning en de vorming van de federale Regering – Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit », *op. cit.*, pp. 241-242. En ce sens, à propos de la désignation de deux informateurs royaux en 2019 et de la prolongation répétée de leur mission, Marc Uyttendaele écrit : « L'intervention royale, qui fait consensus dans le monde politique a, en réalité, pour effet de déresponsabiliser celui-ci et d'éviter que ses principaux acteurs doivent rendre compte de leur paralysie » (« Une république belge ou une monarchie modernisée – Le sonde d'un constitutionnaliste », *C.D.P.K.*, 2019, p. 319).

26 Voy. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020) », *op. cit.*, pp. 50-51.

27 L'absence de tiers peut néanmoins soulever des difficultés. Voy. not. J. CLARENNE et S. VANDENBOSCH, « Le rôle des Parlements et des partis en période de crise : enjeux démocratiques », *R.B.D.C.*, 2018, p. 85 et suiv.

formelle ou un mécanisme de déblocage ».²⁸ S'il est précisé que l'alinéa 1^{er} de l'article 96 selon lequel le roi nomme les ministres ne sera pas ouvert à révision, il n'en demeure pas moins que si une échéance devait être constitutionnellement fixée, le roi perdrait – au moins partiellement – l'influence que lui donne sa position actuelle de maître des horloges.

II. L'instrumentalisation des prérogatives royales aux fins de contourner le Parlement

L'espace laissé aux interventions royales renvoie à une autre problématique, celle des affaires courantes. Ces dernières ne relèvent plus de l'exceptionnel à partir du moment où, entre 2007 et 2020, les affaires courantes se sont étendues, à plusieurs reprises, sur de longues durées : sept mois en 2007, 541 jours après la chute du Gouvernement Leterme II, 466 jours entre celle de Michel I et la confiance accordée au Gouvernement minoritaire de Sophie Wilmès. Si l'on y ajoute les séquences plus courtes au terme des Gouvernements Leterme I, Van Rompuy et Di Rupo, on arrive à un rapport gouvernement de plein exercice/affaires courantes qui se situe autour du deux tiers/un tiers. On ne peut que s'inquiéter d'une forme de tolérance ou de résignation qui semble s'installer par rapport à ces périodes où l'autorité fédérale n'est plus gouvernée démocratiquement. Pour le dire autrement, « ce sentiment d'indifférence et d'impuissance qui semble affecter tant le monde politique que la population est inquiétant, car il abîme la démocratie et risque demain de faire le lit du populisme ».²⁹ Nul n'est besoin ici de revenir sur le régime juridique des affaires courantes vu l'intérêt doctrinal qu'il suscite. Tout juste peut-on observer que la longueur de celles-ci tend à desserrer progressivement le carcan qu'elles sont censées imposer au Gouvernement, car à force d'attendre ce qui n'était pas urgent le devient. Quitte à susciter des passes d'armes parlementaires, comme lors de la désignation d'un candidat belge à la Commission européenne en 2019 : le nom de Didier Reynders a été proposé par un Gouvernement démissionnaire (et qui plus est minoritaire³⁰) sans que le Parlement n'ait pu exprimer ses préférences.³¹ La permissivité des affaires courantes n'incite pas les autorités politiques à trouver des solutions rapides à la crise. Les virtualités qu'offre le droit constitutionnel belge de gouverner *sans* le Parlement se marquent aussi dans les changements de la composition du Gouvernement. Lors de la crise autour du pacte mondial pour les migrations s'est posée la question de la frontière entre le simple remaniement et le changement de gouvernement qui implique un vote de confiance.³² Lorsque le Gouvernement est démissionnaire, cette question devient sans objet : puisqu'aucune confiance n'est attendue de la Chambre jusqu'à la résolution de la crise, le roi peut nommer des ministres qui lui présenteront instantanément leur démission. La pratique a atteint des proportions importantes en 2019 puisqu'ont quitté le navire gouvernemental trois des quatre membres du *kernel*, parmi lesquels le Premier ministre.³³ Au niveau fédéré, ces remplacements auraient été autrement plus délicats, les ministres étant élus par les Parlements à la majorité de leurs membres. Au niveau fédéral, un Gouvernement démissionnaire, même nettement minoritaire, peut s'appuyer sur les prérogatives formellement détenues par le chef de l'État pour changer son équipage. Contrairement à la période de formation gouvernementale, le roi ne dispose ici d'aucune marge de manœuvre personnelle et la règle du contreseing fonctionne pleinement. Face à ce

28 Ce « texte provisoire de déclaration de révision de la Constitution » a notamment été rendu public sur le site internet du Sénat.

29 M. UYTENDAELE, « Philippe, au secours reviens... », in T. PASQUIET-BRIAND (dir.), *Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Paris, Panthéon-Assas, 2021, p. 1077.

30 Autrement dit, un Gouvernement politiquement et juridiquement minoritaire si l'on applique la grille de lecture proposée par J. CLARENNE et T. MOONEN, « Wilmès II par-delà les apparences. Réflexions sur la notion de "gouvernement minoritaire" », in F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER (dir.), *Le droit public belge face à la crise du Covid-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 257-284.

31 Voy. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020) », *op. cit.*, pp. 33-35.

32 M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, pp. 276-279.

33 M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020) », *op. cit.*, pp. 32-33.

processus d'« autonomation », le Parlement se trouve privé de toute possibilité d'influer sur ces opérations, le jeu des motions de méfiance constructive ou motion de recommandation étant fermé quand le gouvernement est démissionnaire.

Les péripéties constitutionnelles de 2019 ont montré que les prérogatives formellement détenues par le roi permettent aussi d'agir *contre* le Parlement. Dans les dernières semaines de la législature 2014-2019, la Chambre des représentants et le Sénat ont adopté une longue liste de dispositions constitutionnelles qu'ils souhaitaient ouvrir à révision pour la législature suivante.³⁴ Prenant le contre-pied de ces majorités parlementaires, le Gouvernement a adopté une liste très restreinte d'articles déclarés révisables. Il s'est estimé dans son bon droit, d'une part, en se réclamant d'une vision traditionnelle de la théorie des affaires courantes qui empêcherait le pouvoir préconstituant d'adopter une déclaration qui ne se limiterait pas à reprendre les dispositions de la précédente déclaration à l'exception des éventuelles dispositions ayant fait l'objet d'une révision, et, d'autre part, en invoquant la séparation des pouvoirs, les garde-fous et les contrôles mutuels qu'elle fonde, qui légitimerait que les organes du pouvoir exécutif usent de leur liberté d'appréciation pour contredire les choix du Parlement. Ce dernier argument trouve écho dans le texte de la Constitution, l'article 195 envisageant le concours des trois organes formant le pouvoir législatif fédéral.

Néanmoins, ces justifications s'inscrivent en faux contre l'évolution démocratique de l'ordre constitutionnel belge.³⁵

Concernant les affaires courantes, elles se justifient par la nécessité de concilier la continuité de l'État avec le principe de responsabilité politique qui n'est pas pleinement effectif quand le Parlement ne peut provoquer la démission du Gouvernement. Cette théorie a évolué, en partie sous l'influence du dédicataire de ces lignes,³⁶ pour ne plus restreindre l'exercice des fonctions – notamment législatives et budgétaires – qui impliquent l'intervention du Parlement. Dans cette perspective, la déclaration de révision de 2010 adoptée en période d'affaires courantes a retenu des dispositions qui ne figuraient pas dans la précédente. En prenant une liste d'articles nettement plus courte, le Gouvernement Michel a exercé une sorte de droit de veto – sélectif, car certaines dispositions de la précédente déclaration n'ont pas été reprises – sur les listes qui avaient rassemblé les majorités des suffrages dans les chambres fédérales. À nos yeux, un gouvernement qui n'est pas susceptible d'être sanctionné politiquement ne peut mettre en œuvre une politique propre, opposée à la volonté du Parlement, sans contrevenir au cœur de la théorie des affaires courantes. Qu'il s'agisse d'une décision positive ou négative, sous la forme d'un veto, il y a dans les deux cas un choix politique posé par un gouvernement qui n'est pas pleinement responsable.

Concernant la séparation des pouvoirs, les mécanismes conçus dans le contexte d'un régime dualiste doivent être interprétés à la lumière de la démocratisation du gouvernement représentatif belge. L'affaire du refus de sanctionner la loi dépénalisant partiellement l'IVG a fait éclater au grand jour l'incompatibilité d'une quelconque forme de veto royal avec l'exigence démocratique. On ne perçoit pas en quoi la revendication d'un tel droit de veto dans l'exercice du pouvoir préconstituant par un gouvernement démissionnaire et minoritaire serait démocratiquement plus acceptable. Selon une théorie renouvelée de la séparation des pouvoirs, les contre-pouvoirs gardent tout leur sens, y compris face au Parlement. Mais ces contre-pouvoirs doivent contribuer à garantir la démocratie, singulièrement en protégeant le pôle de l'autonomie individuelle par l'intervention des juridictions en vue d'assurer le respect des droits fondamentaux. Il est

34 F. BOUHON, M. EL BERHOUMI, T. MOONEN, C. ROMAINVILLE et D. SINARDET, « Que réviser dans la Constitution belge ? Bilan d'une réflexion collective », in D. GUENETTE, P. TAILLON et M. VERDUSSEN (dir.), *La modification constitutionnelle dans tous ses États*, Limal-Montréal, Anthemis-Yvon Blais, 2020, pp. 653-664.

35 Nos arguments sont davantage développés in M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée », *C.D.P.K.*, 2019, pp. 233-245.

36 J. VELAERS et Y. PEETERS, « De “lopende zaken” en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, pp. 16-17.

remarquable d'observer que la réflexion sur la réduction du rôle du roi n'ait pas engendré une réflexion symétrique sur le pouvoir du Gouvernement d'aller à l'encontre de la volonté du Parlement.³⁷ S'il est admis que des conventions de la Constitution aient redimensionné la fonction royale, ne peut-on penser que de telles conventions ont toute leur place pour encadrer la fonction gouvernementale ?

*

« *Recht is geen exacte wetenschap. Zeker wanneer ongeschreven gewoonterecht in het geding is, kunnen de meningen uiteenlopen* ». ³⁸ On ne peut que partager la prudence de ce propos. Il renvoie aux divergences épistémologiques qui traversent la science constitutionnelle, et qui touchent notamment aux frontières du droit constitutionnel et à la place qu'y occupe le droit non écrit. Il fait aussi écho au processus d'émergence de ce dernier. La substitution d'une coutume par une autre implique qu'un comportement contraire à la première – et donc juridiquement critiquable dans un premier temps – ait été suivi. Quant aux conventions de la Constitution, leur rapport problématique avec le texte de la Constitution nourrit les divergences sur leur existence même. Elles peuvent cependant s'imposer à la faveur d'un phénomène de para-légalité. Dans ce processus, la doctrine peut jouer un rôle important en décrivant les précédents dans la pratique constitutionnelle – ce qui permet de répondre à la question de l'effectivité de la règle – et en s'interrogeant sur le bien-fondé de la règle et la manière dont elle s'articule avec les grands principes qui sous-tendent l'édifice constitutionnel – ce qui aborde la question de la légitimité. L'abondante littérature de Jan Velaers forme une précieuse ressource pour identifier ces précédents et ne s'interdit pas de livrer des réflexions *de lege ferenda*. À ce titre, elle apporte une contribution majeure à l'étude du droit politique belge.

37 Philippe Lauvaux estime que dans le parlementarisme moniste contemporain, « le pouvoir de sanction représente un mécanisme extérieur qui ne trouve pas à s'intégrer parmi ceux qui déterminent le fonctionnement de ce régime. Si la confiance du Parlement à l'endroit du Gouvernement vient à faire défaut et que celui-ci ne peut empêcher le vote d'une loi qu'il n'approuve pas, la logique du système lui impose évidemment de démissionner, et non de prendre l'initiative d'un refus de sanction qui en tout état de cause, conduirait à faire engager par le Parlement sa responsabilité » (« La sanction royale », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, p. 629).

38 J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018): een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *op. cit.*, p. 4.