

BELGIQUE

Marc VERDUSSEN et Céline ROMAINVILLE¹

Professeurs à l'Université catholique de Louvain (UCL)

Centre de recherche sur l'État et la Constitution (JUR-I – CRECO)

Bien que l'idée même de régime démocratique implique nécessairement l'existence de forces d'opposition, le nombre de publications traitant de l'opposition dans les démocraties occidentales reste relativement faible, et ceci tant en droit constitutionnel qu'en sciences politiques, au-delà de quelques dernières études devenues classiques². Ces dernières études définissent l'opposition comme l'expression d'un désaccord vis-à-vis du pouvoir et comme un contrepoids à ce pouvoir, en se centrant sur l'opposition parlementaire³. Ces analyses sont caractérisées par des jugements normatifs distinguant entre une « bonne » opposition, normale et loyale, et une « mauvaise » opposition, déloyale et plus « antisystème »⁴. Dans le but de dépasser les carences et les biais « normatifs et fonctionnalistes » de ces approches classiques, Nathalie Brack et Sharon Weinblum proposent une définition renouvelée de l'opposition politique. Ces auteures définissent l'opposition comme « toutes positions d'opposition, de critique, de réserve, exprimée dans la sphère publique, par des acteurs mobilisés, au travers de différentes modalités non violentes ; les cibles de leur opposition et de leurs critiques pouvant être le Gouvernement en place et/ou ses politiques et/ou l'élite politique et/ou le régime politique dans sa totalité »⁵.

1. Les auteurs tiennent à remercier Albéric Goris, directeur du service juridique de la Chambre des représentants, pour sa relecture experte et ses remarques pertinentes.
2. V., pour une analyse de la littérature existante en sciences politiques, N. Brack et S. Weinblum, *Pour une approche renouvelée de l'opposition politique : Rev. internationale de politique comparée* 2011, vol. 18, n° 2, p. 13-27.
3. V. not. R. A. Dahl (ss dir.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, CT, Yale University Press, 1966, p. 18. – G. Ionescu et I. De Madariaga, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London, The New Thinker Library, 1968, et les références citées dans N. Brack et S. Weinblum, *op. cit.*, p. 13-27.
4. V. not., pour un exemple d'approche normative, G. Sartori, *Opposition and Control Problems and Prospects*, in *Government and Opposition – An international Journal of Comparative Politics*, 1966, vol. 1^{er}, p. 151.
5. N. Brack et S. Weinblum, *op. cit.*, p. 16.

L'opposition parlementaire est une dimension des forces de l'opposition. Elle a souvent été présentée comme « la forme la plus avancée et la plus institutionnalisée du conflit politique »⁶, comme une « minorité politique » s'opposant à une majorité. On a tendance à considérer que l'opposition politique « trouve dans l'institution délibérante le moyen privilégié de sa reconnaissance et de son expression »⁷. Cette opposition parlementaire, sur laquelle le présent rapport se concentre, rassemble « des acteurs et/ou des formations politiques présents au sein d'une assemblée, qui tendent, par des moyens institutionnels et par des échanges extraparlimentaires, à exercer une influence et un contrôle sur l'action gouvernementale et se posent en alternative crédible en vue des prochaines échéances électorales »⁸.

Comme l'ont montré Nathalie Brack et Sharon Weinblum, il ne faut pas négliger la diversité et l'importance de l'opposition extraparlimentaire. D'abord, spécialement lorsque la gouvernance est multiniveaux, le rôle et la structure du Parlement fluctuent, comme les activités de l'opposition. Ensuite, même les forces d'opposition représentées au Parlement déploient très régulièrement leurs actions en dehors de l'enceinte parlementaire. Enfin, « avec la crise de la représentation et de la participation, les partis politiques ne semblent plus être – s'ils l'ont jamais été – les seuls acteurs considérés comme les « représentants légitimes » de ceux s'opposant au pouvoir et aux politiques⁹. Ces forces d'opposition participent au débat d'idées éventuellement par la participation aux élections, mais surtout par des canaux extraparlimentaires, l'organisation de mouvements sociaux ou encore par l'utilisation des canaux médiatiques¹⁰. On évoque, dans la littérature, l'idée de « contestation politique », entendue comme « un désaveu de l'opposition jugée insuffisante ou inopérante »¹¹. Au même titre que les oppositions parlementaires jugées « déloyales », l'opposition extraparlimentaire, même non violente, a parfois suscité, dans la littérature, de l'indifférence, de l'agacement, voire de la suspicion. Il ressort pourtant des études consacrées aux mouvements sociaux que l'opposition extraparlimentaire non violente est porteuse d'un certain renouveau de la politique et, en ce qui concerne particulièrement les récentes mobilisations sociales, de nouvelles « expérimentations démocratiques »¹². Quant aux forces d'opposition violentes et liberticides, elles posent la question, déjà très débattue, de la protection de la démocratie, sur laquelle nous ne reviendrons pas ici¹³.

6. G. Ionescu et I. De Madariaga, *op. cit.*, p. 9.

7. P. Jan, *Les oppositions : Pouvoirs* 2004, n° 108, p. 24.

8. Y. Surel, *L'opposition au Parlement. Quelques éléments de comparaison : Rev. internationale de politique comparée* 2011, vol. 18, p. 118.

9. N. Brack et S. Weinblum, *op. cit.*, p. 27.

10. A. Di Stefano, C. Ribette et J. Rauline, V° *Opposition*, in *Dictionnaire constitutionnel* (ss dir. O. Duhamel et Y. Mény), Paris, PUF, 1992, p. 677.

11. G. Lavau, *La contestation politique : Courrier hebdomadaire du CRISP* 1970, n° 480, p. 4.

12. V. not., à propos du mouvement des Indignés, des activistes anti-austérité et du printemps arabe, M. Glasius et G. Pleyers, *The Global Moment of 2011 : Democracy, Social Justice and Dignity*, in *Development and Change*, vol. 44, p. 547-567. Plus généralement, V. G. Pleyers, *Alter-globalization. Becoming Actors in the global age*, Cambridge, Polity Press, 2011. – J. De Munck et I. Ferreras, *The democratic Exchange as the Combination of Deliberation, Bargaining and Experimentation*, in J. De Munck, C. Didry, I. Ferreras et A. Jobert (eds), *Renewing Democratic Deliberation in Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2012.

13. V., sur cette question, en particulier dans le contexte belge : H. Dumont (ss dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

Tout en gardant à l'esprit l'importance des oppositions extraparlémentaires, la présente contribution se concentre sur les forces d'opposition au sein du Parlement. À cette fin, cette contribution analyse les oppositions politiques en Belgique en abordant successivement la question de la reconnaissance juridique de ces oppositions (I), de leurs droits (II), des usages que ces oppositions font de leurs droits (III), avant de conclure sur les mutations des oppositions politiques en Belgique (IV).

I. – La reconnaissance juridique de l'opposition parlementaire

En Belgique, la notion d'« opposition politique » ne fait l'objet d'aucune consécration formelle et exprime par la Constitution ou par la loi. Certes, il en est parfois question dans les règlements des assemblées parlementaires. Ainsi, comme on le verra, le règlement de la Chambre des représentants dispose que « pour l'ordre des questions, le président donne la parole alternativement à l'opposition et à la majorité » (art. 124-4) ou encore que « la répartition des rapporteurs entre la majorité et l'opposition se fait à la proportionnelle parmi les membres de la commission » (art. 78-1). L'article 48-6, alinéa 1^{er}, b), du règlement de la Chambre évoque également le temps de parole pour les orateurs non mandatés : « [le] temps de parole [est] fixé par le chef de groupe dans les limites du temps global obtenu en attribuant dix minutes par membre du groupe. Les groupes appartenant à la majorité gouvernementale ne disposent que de la moitié du temps global de parole ainsi obtenu ». Dans tous les cas, la notion d'opposition parlementaire se définit de façon négative par rapport à la notion de « majorité gouvernementale ».

A. – Les oppositions parlementaires

D'un point de vue empirique, l'identification concrète des groupes d'opposition ou des parlementaires de l'opposition¹⁴ n'est pas une chose aisée, dès lors qu'elle n'est pas formalisée. En tant que telle, l'opposition politique ne jouit pas d'une reconnaissance formelle et d'un statut organisé, comme c'est le cas en Grande-Bretagne par exemple. S'il n'existe pas de statut propre aux oppositions politiques en Belgique, ces dernières font l'objet d'une reconnaissance, en creux, dans les règles visant à assurer la qualité du débat politique, le bon fonctionnement et le contrôle des institutions politiques. Par ailleurs, il n'existe pas non plus en Belgique de procédure impliquant une déclaration formelle d'appartenance à l'opposition ou à un groupe minoritaire, comme il en existe une en France, par exemple. En l'absence d'un registre, d'une liste ou d'un document qui attesterait officiellement de l'appartenance d'un élu à l'opposition ou de l'appartenance d'un

14. L'opposition parlementaire présente une dimension tant individuelle que collective, chaque dimension impliquant différentes formes de reconnaissance, souvent indirectes. Si, en règle générale, l'appartenance à l'opposition s'identifie collectivement – par référence à la position du groupe politique dont l'élu est membre –, elle peut parfois s'identifier individuellement. Il en est ainsi pour l'élu qui n'est membre d'aucun groupe politique, mais aussi de l'élu qui, pendant la législature, quitte le groupe politique dont il était membre : dans ces deux cas, son appartenance à l'opposition dépend de la position personnelle qu'il adopte par rapport à la politique gouvernementale.

groupe politique à l'opposition, les oppositions politiques peuvent être identifiées par les votes négatifs exprimés sur certains sujets cruciaux (tels que le vote de confiance au Gouvernement, le vote sur les lois budgétaires...) et/ou par l'appartenance ou non aux gouvernements de coalition issus du scrutin proportionnel.

On en est donc réduit à considérer qu'au sein d'une assemblée parlementaire, un élu fait partie de l'opposition dès le moment où il ne fait pas partie de la majorité. En clair, s'il n'est pas rattaché à un groupe politique qui soutient l'équipe gouvernementale, en lui accordant sa confiance, il sera considéré comme étant de l'opposition. Toutefois, on peut être dans l'opposition tout en soutenant un volet déterminé du programme gouvernemental : l'opposition parlementaire peut ne pas être complètement assimilée, sur tous les plans, à l'opposition gouvernementale.

C'est ainsi qu'en 1993, dans le cadre de la Quatrième réforme de l'État, la coalition gouvernementale regroupant les partis socialistes et sociaux-chrétiens fait appel à des partis politiques de l'opposition – les partis écologistes, d'une part, et le parti Volksunie, d'autre part – pour voter des révisions de la Constitution et l'adoption de lois spéciales, ce qui dans les deux cas nécessite une majorité renforcée des deux tiers au sein de chaque assemblée parlementaire fédérale. Un scénario similaire s'est reproduit durant la législature fédérale 2011-2014 : les partis écologistes (Ecolo et Groen) ne faisaient pas partie de l'équipe gouvernementale, mais ont accepté de soutenir le volet institutionnel du programme gouvernemental, c'est-à-dire le vote des textes constitutionnels et législatifs liés à la Sixième réforme de l'État, les partis écologistes ayant participé aux négociations préalables à cette réforme.

En Belgique, l'identification de l'opposition politique est compliquée par le fait que cette dernière est un phénomène pluriel et protéiforme¹⁵. L'hétérogénéité des oppositions politiques est déterminée par trois facteurs principaux : un système électoral proportionnel (1°), l'organisation fédérale de l'État (2°) et l'existence de groupes linguistiques au sein de certaines assemblées représentatives (3°). Au-delà de ces trois facteurs, on identifiera d'autres éléments qui peuvent accroître l'hétérogénéité et la variabilité de l'opposition politique en Belgique (4°).

1° Les caractéristiques du système électoral belge

Premièrement, les caractéristiques du système électoral belge pèsent de tout leur poids sur la détermination des oppositions politiques. Dans le système parlementaire belge, depuis 1899, la Chambre des représentants est élue au scrutin proportionnel, en vertu de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution. Ce système a également été retenu pour les élections régionales et communautaires¹⁶, ainsi que pour les élections européennes. Par définition, le scrutin proportionnel favorise une multiplication des partis politiques au sein des assemblées parlementaires et donc une fragmentation de l'opposition. Certes, la législation électorale impose un seuil électoral (de 5 %), mais, s'il atténue la dynamique de fragmentation, ce seuil ne l'élimine évidemment pas, les effets directs du seuil s'avérant « relativement limités »¹⁷.

15. F. Delpérée, *Les oppositions parlementaires : le cas belge*, in O. Rozenberg et E. Thiers (ss dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013.

16. Loi spéciale de réformes institutionnelles, 8 août 1980, art. 29. – Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, 12 janv. 1989, art. 20, § 2 et 3. – Loi réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, 6 juill. 1990, art. 44.

17. F. Onclin, *L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 % : Courrier hebdomadaire du CRISP* 2009, n° 2041-2042, p. 52.

Cela emporte deux conséquences importantes. Tout d'abord, les gouvernements sont, par la force des choses, des gouvernements de coalition. Ensuite, à l'intérieur même de chaque assemblée parlementaire, la notion d'opposition se décline au pluriel. Concrètement, il n'y a pas dans une assemblée une opposition, mais des oppositions ou, pour le dire autrement, des partis d'opposition. Ceux-ci sont parfois très éloignés l'un de l'autre sur l'échiquier politique.

Pour ne prendre qu'un exemple, à la Chambre des représentants, sous l'actuelle législature, née des élections du 25 mai 2014, l'opposition est éclatée entre neuf partis politiques, depuis le parti d'extrême gauche Parti du travail de Belgique jusqu'au parti d'extrême droite Vlaams Belang, en passant par les partis socialistes, francophone et flamand, les partis écologistes, francophone et flamand, le CDH, les FDF et le Parti populaire.

Parmi les partis d'opposition, une distinction doit être faite entre ceux qui réunissent les conditions pour former un groupe politique et ceux qui ne les réunissent pas. Ces conditions sont définies par les règlements d'assemblée, chacune pour ce qui la concerne : un minimum d'élus est requis pour former un groupe politique, qui varie d'une assemblée à l'autre. Les parlementaires appartenant à un groupe politique jouissent de prérogatives et d'avantages dont sont privés les autres parlementaires.

On le voit, l'opposition politique n'est jamais, dans aucune assemblée parlementaire, une réalité homogène. L'opposition est diverse et parfois très disparate, ce qui est un facteur potentiel d'affaiblissement¹⁸.

Puisqu'il n'y a pas une opposition, il n'y a pas non plus un chef de l'opposition. Chaque groupe politique élit son président qui le représente. Ces présidents sont autant de chefs des oppositions, ce qui n'exclut pas que, dans les faits, certains bénéficient d'une influence et d'une visibilité plus importantes que d'autres, voire qu'une figure charismatique émerge comme « chef de file de l'opposition ».

2° La structure fédérale de l'État

Deuxièmement, l'éclatement de la notion d'opposition politique est lié à l'émergence du fédéralisme. La Belgique est un État fédéral. Elle n'est plus seulement une « monarchie constitutionnelle et parlementaire », selon la formule consacrée. Pour autant que de besoin, la Constitution le proclame expressément, dès l'article 1^{er} : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Les articles 2 et 3 précisent, respectivement, que la Belgique comprend trois communautés et trois régions : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone, d'une part ; la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise, d'autre part. Chaque communauté et chaque région dispose normalement d'une assemblée législative, appelée « Parlement », et d'une autorité exécutive, dénommée « Gouvernement ». Le Gouvernement est élu par le Parlement, dont les membres trouvent leur légitimité dans une élection démocratique directe. Il existe donc autant d'oppositions politiques que d'assemblées parlementaires.

18. V. Y. Surel, *op. cit.*, p. 120.

Dans la logique du fédéralisme, les majorités politiques en place ne sont pas nécessairement les mêmes aux différents niveaux de pouvoir : l'existence d'entités fédérées ne vise-t-elle pas « précisément à permettre l'existence de majorités différenciées qui se constituent non pas en fonction d'intérêts transversaux des partis politiques, mais en fonction uniquement de l'intérêt de l'entité concernée »¹⁹ ? Une majorité politique à un niveau de pouvoir doit conjuguer avec une opposition interne, formée au sein de l'assemblée parlementaire, et une opposition externe, celle qui s'exerce au départ de majorités différentes dans les autres niveaux de pouvoir.

Depuis les élections du 25 mai 2014, qui furent à la fois des élections fédérales et des élections régionales et communautaires, c'est le règne de l'asymétrie politique, les différents gouvernements étant composés de majorités différentes. Le Gouvernement fédéral est un gouvernement de droite, composé de la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), du parti social-chrétien flamand, le Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V), et des partis libéraux flamand, l'Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open VLD), et francophone, le Mouvement réformateur (MR). Le Gouvernement flamand est également de droite, étant formé de la N-VA, du CD&V et de l'Open VLD. Les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française sont des coalitions entre le Parti socialiste (PS) et le Centre démocrate humaniste (CDH). La coalition en place au sein du Gouvernement de la Région bruxelloise regroupe, côté francophone, le PS et le CDH, auxquels s'ajoutent les Fédéralistes démocrates francophones (FDF) et, côté néerlandophone, le CD&V, l'Open VLD et de Sp.a, côté néerlandophone. Quant au Gouvernement de la Communauté germanophone, il est formé de trois partis : Sozialdemokraten und sozialisten (SP), Partei für Freiheit und Fortschritt (PFF) et Pro Deutschsprachigen Gemeinschaft (ProDG).

3° Les mécanismes de protection des minorités linguistiques

Troisièmement, il y a place en Belgique pour une opposition linguistique, tant au niveau fédéré (au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale) qu'au niveau fédéral. Pour ce qui concerne le fédéral, chaque assemblée parlementaire est subdivisée en un groupe linguistique néerlandais et un groupe linguistique français. Le mode de rattachement principal étant fondé sur le lieu d'élection des parlementaires, le premier groupe est, par la force des choses, plus nombreux que le second. En pratique, les droits reconnus aux groupes linguistiques permettent au groupe linguistique français, minoritaire, de garantir une protection minimale aux francophones dans tous les domaines qui sont du ressort de la collectivité fédérale. Dans le cadre d'une vision non tyrannique de la démocratie, il s'agit d'éviter que le groupe majoritaire profite de son poids électoral pour imposer sa volonté au groupe minoritaire.

Ainsi, l'adoption de certaines lois fédérales est subordonnée à des majorités renforcées, fixées par l'article 4, alinéa 3, de la Constitution. Ces lois sont dites « spéciales », étant votées selon des modalités plus strictes que celles prévues pour l'adoption des lois ordinaires. En effet, elles requièrent la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des assemblées fédérales, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. Les majorités renforcées

19. M. Uyttendaele, *Stop à quelques idées reçues : La Libre Belgique* 28-29 mai 2014.

ainsi requises rendent inévitable une conciliation entre francophones et Flamands dans les domaines qui doivent être réglés par des lois spéciales. Généralement, il s'agit de prolonger, en les précisant et en les complétant, les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des collectivités fédérées (composition et fonctionnement des organes, définition des attributions, fixation des moyens financiers, etc.). Les domaines réglés par les lois spéciales sont parmi les plus étroitement liés au clivage communautaire entre les francophones et les Flamands.

Est-ce à dire que l'adoption des lois ordinaires n'affecte jamais ce clivage ? Un tel risque n'est évidemment pas à exclure. Afin de le contrer, l'article 54 de la Constitution met en place une « soupape de sécurité ». C'est la procédure dite de la « sonnette d'alarme ». Si, au sein de la Chambre des représentants ou du Sénat, un groupe linguistique estime qu'un projet ou une proposition de loi en discussion est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés – en clair entre les francophones et les Flamands –, il peut déposer sur le bureau de l'assemblée une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres du groupe. Cette motion sera alors déférée au Conseil des ministres qui offre deux avantages : c'est un organe collégial, dont les membres sont soudés par la solidarité ministérielle, et surtout un organe linguistiquement paritaire. Lorsque la sonnette d'alarme est tirée, la Constitution attend du Conseil des ministres qu'il assume une fonction de conciliation et tente de trouver une solution d'apaisement.

Jusqu'en 2010, la sonnette d'alarme n'avait été tirée qu'une seule fois, en 1985, pour un motif mineur. Elle a été tirée une seconde fois, le 29 avril 2010, dans le contexte d'une des plus graves crises politiques qu'a jamais connues la Belgique. À l'époque, pour l'élection de la Chambre des représentants, le découpage des circonscriptions électorales était réalisé par le législateur fédéral à partir du découpage du territoire national en provinces. La loi électorale aménageait toutefois une circonscription électorale particulière – la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde (dite « BHV ») – qui échappait à la logique du découpage provincial, puisqu'elle englobait le territoire bruxellois et une partie seulement du territoire de la province du Brabant flamand – à savoir l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde –, étant ainsi à cheval sur deux régions : la Région bruxelloise et la Région flamande. De la sorte, la loi entendait permettre aux nombreux francophones domiciliés dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde de joindre leurs voix à celles des francophones domiciliés dans la Région bruxelloise et d'éviter ainsi leur isolement. Le maintien de cette circonscription particulière a été longtemps un des points de crispation les plus importants entre francophones et Flamands²⁰. En 2010, une proposition de loi scindant la circonscription électorale de BHV fut adoptée par la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants, majorité flamande contre majorité francophone, ce qui représentait une première dans l'Histoire de la Belgique. En ultime recours, les francophones n'ont eu d'autre solution que d'actionner la sonnette d'alarme. Or, le Conseil des ministres étant démissionnaire et les assemblées fédérales étant sur le point d'être dissoutes, le déclenchement de la sonnette d'alarme revenait, pratiquement, à reporter le processus d'adoption de la loi à la prochaine législature, celle qui s'est ouverte à la suite des élections fédérales du 10 juin 2010.

20. V. B. Blero, *Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge ? : Pouvoirs* 2011, n° 136, p. 97-123.

Dans les faits, les mécanismes de conciliation évoqués ci-dessus sont utilisés majoritairement non comme des vecteurs de dialogue, mais plutôt comme des instruments d'obstruction²¹. Ils procèdent donc de l'idée de « droits-freins », selon l'expression de Nathalie Des Rosiers, qui précise que « les conceptions enrichies de la démocratie reconnaissent que ce n'est pas seulement le calcul brut des voix qui permet à une société d'être juste, et que les droits de la personne et la protection des minorités doivent aussi être pris en compte »²².

4° Les autres facteurs déterminant l'hétérogénéité de l'opposition politique en Belgique

D'autres facteurs concourent à déterminer, de façon plus indirecte, voire virtuelle, les oppositions politiques en Belgique. On citera d'abord le mode de composition spécifique des deux assemblées parlementaires fédérales, la Chambre des représentants et le Sénat, qui pourrait impliquer que l'opposition dans la première soit majoritaire dans la seconde. En effet, la Constitution exige que le Gouvernement fédéral jouisse de la confiance d'une majorité de membres de la Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat. Cela étant, un tel scénario est peu crédible, dans la mesure où il subsiste un certain nombre de lois qui doivent ou peuvent être votées par le Sénat. Par ailleurs, toute révision de la Constitution doit être votée, dans les mêmes termes, par les deux assemblées : pour le Gouvernement fédéral, il est donc fondamental de bénéficier d'une majorité renforcée tant à la Chambre qu'au Sénat.²³ Mentionnons également la nature polarisée de la société belge et son institutionnalisation, qui multiplie les lieux d'expression de l'opposition.

B. – Les enjeux de la reconnaissance juridique de l'opposition parlementaire

Un premier enjeu d'une reconnaissance juridique des oppositions politiques est celui du respect du pluralisme. Les différentes règles reconnaissant des droits

21. V. M. Verdussen, *La protection des minorités linguistiques en Belgique : heurs et heurts*, in E. Brouillet et L.-P. Lampron (ss dir.), *La mobilisation du droit et la protection des collectivités minoritaires*, Presses de l'Université de Laval, 2013, p. 62-63.

22. N. Des Rosiers, *Le droit et la protection de la langue : noblesse oblige ou habilitation des minorités* : *Rev. générale de droit d'Ottawa* 2010, vol. 40.

23. Toute révision du texte constitutionnel doit obéir à une procédure définie par l'article 195 de la Constitution. Une des règles inscrites au cœur de cette procédure procède de la volonté de répartir les révisions constitutionnelles sur deux législatures : dans un premier temps, une liste de dispositions sont déclarées révisables, ce qui a pour effet d'entraîner une dissolution de la Chambre des représentants et du Sénat, donc l'organisation d'élections ; dans un second temps, les nouvelles Chambres législatives sont habilitées, avec le pouvoir exécutif, à modifier les dispositions figurant dans la déclaration de révision. De tout évidence, en Belgique, la procédure de révision constitutionnelle a été conçue pour qu'il y soit recouru avec circonspection. Or, depuis 1978 – qui marque l'entame du processus de réforme de l'État – et à la seule exception de la législature 1985-1987, la Belgique est en période continue de révision constitutionnelle, sa Constitution ayant subi en une trentaine d'années cent fois plus de changements que durant les cent cinquante premières années de l'État belge. C'est dire que, pour le Gouvernement fédéral, il est important d'avoir la confiance d'une majorité renforcée de parlementaires, tant au Sénat qu'à la Chambre.

aux oppositions contribuent à maintenir le pluralisme politique, à la condition de s'adapter à l'hétérogénéité des oppositions politiques²⁴.

Un deuxième enjeu de la reconnaissance juridique des oppositions politiques est de permettre à ces oppositions d'assumer les différentes fonctions que les théories du parlementarisme leur confèrent (contrôle du Gouvernement, participation à la construction normative, etc.). Il faut alors avoir égard aux justifications du parlementarisme, et au modèle normatif auquel on se réfère en ce qui concerne la nature de la délibération parlementaire et de son mandat²⁵. À cet égard, on notera que d'importantes controverses traversent la littérature sur les fonctions qui sont et devraient être assumées par les assemblées parlementaires.

Le modèle classique du parlementarisme délibératif postule, non seulement que les élus contrôlent politiquement le Gouvernement, mais également que ces élus débattent des questions d'intérêt public et qu'au terme de ce débat, la proposition qui rassemble la majorité des élus, en raison de ses qualités et de la force des arguments ayant présidé à sa présentation, soit adoptée²⁶.

L'écart parfois abyssal entre ce modèle normatif et la réalité du fonctionnement des assemblées législatives de nos démocraties modernes ne doit plus être constaté. Les réactions face à cet important décalage entre modèle théorique et réalité politique divergent. Premièrement, certains auteurs considèrent que les parlementaires devraient encore pouvoir exercer leur fonction législative mais en sont empêchés par une série de facteurs qu'il conviendrait d'identifier et de dépasser afin d'assurer une réelle délibération au sein des assemblées législatives. Mais le risque est alors avéré, selon Dominique Leydet, de tomber dans le « piège schmittien » qui consiste à « évaluer la discussion publique ayant lieu dans les institutions parlementaires à partir d'un modèle de la délibération impossible à réaliser étant donné certaines conditions structurelles de la démocratie issue du suffrage universel ». Le piège réside en ceci que cette évaluation conduit inéluctablement « soit à rejeter sans retour les institutions parlementaires, soit à renoncer à l'idée même d'un alliage entre représentation et délibération »²⁷. Deuxièmement, une alternative est de prendre acte de la quasi-virtualité de la participation du Parlement à la confection des lois, tout en considérant qu'il existe toutefois des instruments et des mécanismes au sein du régime parlementaire actuel qui permettraient aux parlementaires de participer plus activement à la fonction

24. Or, à l'exception des règles constitutionnelles ou des règles contenues dans les lois spéciales, les règles établissant des droits pour l'opposition politique sont adoptées par une majorité en place. Il y a là très certainement un paradoxe, puisque le cadre d'action de l'opposition est ainsi en partie élaboré par la majorité. Cela étant dit, ce paradoxe est à relativiser, à partir du moment où les oppositions politiques sont, en Belgique, variables, changeantes, différentes selon les niveaux de pouvoir et les territoires, hétérogènes et diversifiées (elles ne se recoupent pas dans les huit assemblées législatives). De plus, certaines règles analysées requièrent des majorités qualifiées pour leur adoption ou leur modification.

25. V. not., pour des réflexions générales sur la nature du mandat parlementaire et sa justification : M. Van der Hulst, *Le mandat parlementaire. Étude comparative mondiale*, Genève, Publications de l'Union interparlementaire, 2000, p. 6-12.

26. D. Leydet, *Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer ?*, communication donnée dans le cadre de l'atelier « Autour de Philippe Van Parijs », Faculté de philosophie, Université Laval (Québec, Canada), 14 juin 2008 : <http://www.paviagroup.be/documents/Leydet.Laval.08.pdf>, p. 6.

27. *Ibid.*

législative : soit, pour les parlementaires de la majorité, en participant directement à la confection des lois, soit, pour les parlementaires de l'opposition, en influant, médiatement, sur la qualité et/ou le contenu des lois²⁸. Enfin, troisièmement, une troisième catégorie d'auteurs cherche à redéfinir le rôle des assemblées représentatives dans nos démocraties. Ainsi, par exemple, pour Dominique Leydet, certaines données structurelles de nos démocraties (comme le rôle déterminant de l'exécutif, la montée en puissance de la société civile et des partis politiques), qu'il n'est pas forcément désirable de vouloir modifier, rendent inadéquat le modèle parlementaire délibératif, dans lequel le Parlement participe activement à la confection législative et à la direction politique de l'État. Ce modèle délibératif postulerait de façon irréaliste une triple autonomie du Parlement par rapport à l'exécutif, aux électeurs et aux intérêts organisés dans la société, qui est systématiquement contredit par l'évolution de nos sociétés politiques²⁹. Par ailleurs, ce modèle du parlementarisme délibératif reposerait sur un idéal de délibération de type « conversationnel », reposant sur une discussion dans laquelle les participants s'échangent des arguments visant à s'entendre sur le bien commun. Or, comme le remarquait déjà Max Weber, « [l]es discours d'un député ne sont plus aujourd'hui des professions de foi personnelles, encore bien moins des tentatives pour convaincre un adversaire de changer d'avis. Mais ce sont des déclarations officielles d'un parti, faites "par la fenêtre" en direction du pays »³⁰. L'existence de partis politiques structurés et d'une discipline de parti transforme les débats parlementaires en mise en scène des positions des partis alors que la complexité des dossiers rend presque inévitable le renforcement du rôle de l'exécutif.

Partant de ce constat de dépassement du modèle de parlementarisme délibératif, il s'agit de redessiner ce que peut et doit être la discussion publique au Parlement en envisageant ce dernier comme occupant une situation d'intermédiaire entre le pouvoir politique réel (Gouvernement) et la population, et en s'attardant tout particulièrement sur les configurations de la « fenêtre » à partir de laquelle les députés s'expriment, en examinant les contours et les limites de cette fenêtre³¹, en identifiant quatre fonctions au rôle d'intermédiaire de l'assemblée³². Premièrement, le Parlement représente, au plan symbolique, le *demos* « dans sa diversité et son unité ». Deuxièmement, il s'agit de structurer le débat public, d'organiser l'espace public dans une assemblée représentative, notamment parce que « l'assemblée occupe toujours une place stratégique au sein d'un système politique et d'une société d'une complexité croissante, donnant à la vie politique, aux événements qui la ponctuent, une lisibilité qui explique, (...) que les médias s'y attachent et que les groupes sociaux, les activistes, les intérêts, tentent régulièrement de l'utiliser comme caisse de résonance »³³. Troisièmement, il

28. V. H. Dumont et M. El-Berhoumi, *Prendre plus au sérieux la fonction législative des parlementaires* : *Rev. belge de droit constitutionnel* 2014, p. 331-347.

29. D. Leydet, *Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer ?*, *op. cit.*, p. 3-4.

30. M. Weber, *Parlement et Gouvernement*, in *Œuvres politiques*, 1895-1919, Paris, Albin Michel, 2004, cité par D. Leydet, *Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer ?*, *op. cit.*, p. 5.

31. *Ibid.*, p. 7.

32. V. égal. D. Leydet (ss dir.), *La démocratie délibérative*, in *Philosophiques* automne 2002, n° spécial, vol. 29, n° 2,.

33. D. Leydet, *Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer ?*, *op. cit.*, p. 8.

s'agit d'informer le public. Dès lors que les débats sont correctement organisés, ils favorisent la diffusion d'informations et d'arguments contrastés : « ainsi, la contradiction est-elle instituée et non pas seulement espérée (...). En rendant le grand public conscient de cette opposition des arguments, les débats en séance plénière peuvent contribuer à nourrir le débat public dans la société elle-même et à favoriser le développement d'une opinion publique informée et raisonnée »³⁴. Quatrièmement, l'assemblée parlementaire bien organisée devrait permettre la « justification politique des décisions ». L'idée est que :

« Le débat parlementaire, dans la mesure où il permet à l'opposition de talonner la majorité et le Gouvernement, force celui-ci à justifier ses grandes décisions politiques. Les procédures formelles que sont la période de questions, le droit d'interpellation, les journées de l'opposition sont autant de dispositifs qui contraignent le Gouvernement à donner en public des raisons justifiant ses choix. Ces raisons seront le plus souvent contestées par l'opposition, forçant ainsi le Gouvernement à les étoffer ou à modifier sa politique si les raisons la soutenant apparaissent trop faibles, ou encore à réaffirmer ses choix face à l'opposition, devant ainsi assumer devant le public une pleine responsabilité. En forçant ainsi l'exercice de la justification publique des politiques, le jeu parlementaire institue une véritable épreuve de la discussion et joue un rôle important dans la formation du jugement public sur l'action gouvernementale. En revanche, une assemblée complaisante abdique une de ses responsabilités les plus cruciales et affaiblit la démocratie »³⁵.

On remarquera que cette fonction de l'opposition politique avait déjà été identifiée de longue date : François Guizot en 1821, dans un ouvrage intitulé *Des moyens de gouvernement et d'opposition*, soulignait déjà qu'« en ayant pour objectif de remplacer le Gouvernement en place, l'opposition le met constamment à l'épreuve ; elle le contraint à s'expliquer, à prouver son efficacité, à justifier ouvertement ses choix : elle introduit de cette façon une contrainte d'argumentation en même temps qu'elle contribue à sa rationalisation ». Elle correspond par ailleurs à l'évolution du régime parlementaire belge, dans lequel le Gouvernement fédéral est aujourd'hui soumis au contrôle politique, non pas tellement de la Chambre des représentants, comme le prévoit l'article 101, alinéa 2, de la Constitution – « Les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants » –, mais de l'opposition. On observe le même phénomène au niveau des collectivités fédérées.

Redéfinie par rapport à ces quatre fonctions, l'assemblée représentative fonctionnerait sur le « modèle des plaideurs » : il s'agirait non pas d'organiser une « conversation, un dialogue », mais plutôt d'assurer « la présence d'arguments contraires, s'opposant explicitement les uns aux autres »³⁶. Dans ce contexte, l'organisation de l'assemblée doit garantir une présentation exhaustive des arguments, une bonne qualité des informations transmises, une « égalité procédurale des moyens dont disposent les différentes parties », des procédures permettant la confrontation d'arguments. Dans cette perspective, les droits de l'opposition doivent garantir les conditions institutionnelles d'une « forme de discussion qui contribue à la formation raisonnée de l'opinion »³⁷.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*, p. 8-9.

36. B. Manin, *Délibération et discussion : Swiss Political Science Review* 2004, vol. 10, p. 190.

37. D. Leydet, *Les parlementaires peuvent-ils, doivent-ils, ensemble délibérer ?*, op. cit., p. 14-15.

II. – Les droits de l'opposition parlementaire³⁸

Envisageons maintenant la question des droits concrets reconnus aux oppositions politiques en Belgique. Comme on l'a déjà écrit, ces droits ne découlent pas d'un statut uniforme explicite et cohérent, mais proviennent de diverses sources. Premièrement, elles découlent des règles de portée individuelle, qui poursuivent l'objectif de protéger la liberté d'expression ou l'égalité entre les parlementaires (droits induits des articles 19 et 10, 11, 11 *bis* et 131 de la Constitution belge)³⁹. Deuxièmement, les protections des oppositions politiques peuvent trouver leurs sources dans des règles de portée collective ayant pour objectif d'assurer le bon fonctionnement de l'institution, par exemple tous les mécanismes susceptibles d'être actionnés par un nombre relativement faible d'élus, voire par un parlementaire seul (mise sur pied d'une enquête parlementaire, consultation de la section de législation du Conseil d'État). Troisièmement, certaines règles établies dans des lois fédérales viennent protéger les minorités politiques ; on pense notamment à la loi sur le Pacte culturel et au mécanisme de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique. Ces règles visent à garantir une représentation proportionnelle des minorités idéologiques et philosophiques dans une série d'organismes publics ou encore dans des conseils d'administration d'organismes paracommunaux. Enfin, ont également existé un ensemble de coutumes paralégales sur la protection des tendances idéologiques et philosophiques minorisées par l'effet de la fédéralisation du pays, qui sont par la suite devenues du droit « dur » (le Pacte culturel)⁴⁰.

Nous analyserons d'abord les droits garantis dans les institutions parlementaires (A). Sur ce point, une analyse comparative – « intra-belge » – du fonctionnement des neuf assemblées législatives (la Chambre des représentants, le Sénat, le Parlement flamand, le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Communauté germanophone, le Parlement de la Région wallonne, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, et enfin le Parlement de la Commission communautaire française) a été esquissée. Ensuite, la contribution aborde les droits reconnus aux oppositions politiques en dehors des institutions parlementaires (B).

A. – Les droits garantis dans les institutions parlementaires

Les droits garantis aux oppositions politiques dans l'enceinte des institutions parlementaires sont de plusieurs ordres : droits de nomination et de participation aux organes de décision et de gestion (1^o), droits de contrôle de l'action

38. Deux hypothèses de recherche mériteraient d'être éprouvées scientifiquement : l'opposition est d'autant plus efficace dans les commissions parlementaires que ses membres jouissent d'une expertise liée à la compétence de la commission ; la longévité et l'expérience d'un parlementaire de l'opposition contribuent à son influence.

39. Notons que le principe d'égalité et de non-discrimination peut à la fois venir renforcer ou démanteler des protections offertes à l'opposition, si celle-ci apparaissent excessives. V., pour un exemple, la décision du Conseil constitutionnel français relative aux droits de l'opposition et la contribution dans le présent ouvrage consacrée à l'opposition politique en France.

40. V. sur ce sujet H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, de 1970 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant, Presses de l'Université Saint-Louis, 1994.

du Gouvernement (2°), droits en matière d'enquête parlementaire (3°), droits relatifs à la confection législative (4°), droits permettant une maîtrise du temps et de l'agenda (5°) et enfin droits de participation aux évaluations des politiques publiques (6°).

1° Les droits de nomination et de participation aux organes de décision et de gestion

Les différents règlements des assemblées parlementaires garantissent à l'opposition une présence dans certains organes, de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

De manière générale, l'article 158 du règlement de la Chambre des représentants prévoit que « les nominations auxquelles la Chambre est appelée à procéder parmi ses membres se font à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Cette représentation proportionnelle des groupes politiques est fixée sur la base du nombre de sièges obtenus par ces mêmes groupes après chaque élection de la Chambre des représentants. La Chambre détermine, sur proposition du bureau, le nombre de places à attribuer à chaque groupe politique dans chaque cas ». Cette disposition instaure des droits de nomination de l'opposition, proportionnellement à son poids électoral. Ce principe d'une représentation proportionnelle est également applicable pour la formation du bureau, qui dispose de compétences étendues dans l'organisation des travaux de la Chambre. En effet, l'article 3 du règlement de la Chambre prévoit que « la Chambre procède, conformément à l'article 158-1, première phrase, et sur proposition des groupes politiques, à la nomination des vice-présidents et des membres du bureau visés à l'alinéa 1^{er}, c, étant entendu que la présidence est prise en compte pour l'attribution de ces fonctions selon la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques et qu'il est procédé à autant de nominations qu'il est nécessaire pour que chaque groupe politique d'au moins douze membres compte au moins un membre au sein du bureau », ceci alors que le bureau est complété « par un membre associé par groupe politique qui compte moins de douze membres et qui n'a pas de membre du bureau visé » par le paragraphe précédent.

On trouve une disposition similaire dans le règlement du Sénat. Son article 77 établit que, sauf disposition contraire, « les nominations auxquelles le Sénat est appelé à procéder parmi ses membres se font à la représentation proportionnelle des groupes politiques ». Ceci implique que « (...) le nombre de mandats revenant à chaque groupe est établi par le Sénat, sur proposition du bureau, qui fait application de l'article 167 du Code électoral, en considérant comme chiffre électoral de chaque groupe, le nombre de membres dont celui-ci se compose ». Au niveau des entités fédérées, cette idée d'une représentation proportionnelle figure également dans les règlements des différentes assemblées législatives⁴¹ et concerne notamment la formation du bureau⁴².

41. Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, art. 14. – Règl. du Parlement de la Commission communautaire française, art. 21-3 et 22. – Règl. du Parlement flamand, art. 10, 1°. – Règl. du Parlement de la Communauté française, art. 15-2.

42. Règl. Communauté française, art. 3. – Règl. du Parlement de la Région wallonne, art. 5.

2° Les droits de contrôle de l'action du Gouvernement

Soulignons d'emblée la problématique de l'accès aux documents en temps utile. Cet accès est un prérequis, dès lors qu'aucun contrôle efficace n'est possible sans un minimum de transparence. Sur ce sujet crucial, les règlements des différentes assemblées restent muets. En réalité, les parlementaires disposent, comme tous les citoyens, du droit à la publicité des documents administratifs⁴³, ni plus ni moins. Or, ce droit souffre un certain nombre d'exceptions⁴⁴. On imagine facilement que, bien souvent, les parlementaires de l'opposition entendent accéder à des documents relevant de ces exceptions. Le ministre compétent doit alors statuer sur les demandes d'accès.

a) Les questions orales et écrites

Les questions orales et écrites font l'objet de dispositions dans les règlements des assemblées parlementaires. C'est ainsi que le règlement de la Chambre des représentants prévoit explicitement que les membres de l'opposition ont le droit à ce que le président de la Chambre « donne la parole alternativement à l'opposition et à la majorité »⁴⁵. En ce qui concerne le Parlement de la Région wallonne, il est prévu que « le nombre de questions d'actualité est réparti proportionnellement à l'importance de chaque groupe politique reconnu. Lorsqu'il s'avère qu'un groupe n'a pas déposé toutes les questions auxquelles il a droit, il est loisible aux autres groupes de développer les questions qu'ils auraient déposées de surcroît. Ces dernières sont acceptées dans l'ordre chronologique de leur dépôt »⁴⁶. Les différents règlements parlementaires détaillent l'organisation des questions orales, les conditions de leur présentation et de la réponse qu'elles appellent⁴⁷.

b) Les interpellations

Le droit d'interpellation du Gouvernement est particulièrement pertinent pour les parlementaires appartenant à l'opposition. Il peut conduire à bousculer l'ordre du jour. En ce qui concerne la Chambre des représentants, l'urgence d'une telle interpellation peut être demandée par un cinquième des membres de l'assemblée⁴⁸. Ce droit d'interpellation vaut tant en commission⁴⁹ qu'en séance plénière⁵⁰. En ce qui concerne la séance plénière, dès lors qu'un des membres de la conférence des présidents, représentant au moins un cinquième des membres de la Chambre le propose, la conférence des présidents décide de porter directement à l'ordre du jour de la séance plénière les interpellations présentant un intérêt général ou politique particulier⁵¹. Un tel droit d'interpellation n'est

43. Ce droit fondamental est inscrit à l'article 32 de la Constitution belge.

44. Ces exceptions sont notamment détaillées dans la loi du 11 avril 1994, art. 1^{er}, b.

45. Règl. de la Chambre des représentants, art. 124, 4^o.

46. Règl. du Parlement de la Région wallonne, art. 137, 2^o.

47. Règl. du Sénat, art. 39, 67 et 68. – Règl. du Parlement de la Communauté française, art. 80 et 81. – Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, art. 105 et s. – Règl. du Parlement flamand, art. 101 et s. – Règl. de la Chambre des représentants, art. 122 et s.

48. Règl. de la Chambre des représentants, art. 130, 8^o et 9^o.

49. Règl. de la Chambre des représentants, art. 132.

50. Règl. de la Chambre des représentants, art. 131.

51. Règl. de la Chambre des représentants, art. 41, 5^o.

pas organisé au Sénat, dont on sait que les compétences ont été considérablement amoindries lors de la Sixième réforme de l'État. Au Parlement flamand, les interpellations sont organisées de telle manière que chaque groupe politique puisse avoir la parole dans le débat qui suit l'interpellation⁵². Par ailleurs, le règlement du Parlement flamand insiste sur le caractère personnel du droit à l'interpellation⁵³ et prévoit que c'est le bureau élargi qui se prononce pour les interpellations portant sur des questions urgentes. Le règlement du Parlement de la Communauté française n'organise aucune procédure d'urgence et n'organise pas directement les débats qui suivent les interpellations⁵⁴. En ce qui concerne le Parlement de la Région wallonne, il règle plus strictement les temps de parole respectifs du Gouvernement et des parlementaires⁵⁵.

c) Les motions

Les parlementaires disposent, en Belgique, du droit de déposer des motions à l'encontre du Gouvernement, dans le cadre d'un système de « parlementarisme rationalisé » inspiré du modèle allemand.

Au niveau fédéral, ce sont les articles 46 et 96 de la Constitution qui trouvent à s'appliquer. L'article 46 prévoit la dissolution de la Chambre des représentants en cas de rejet d'une motion de confiance au Gouvernement fédéral sans proposition de nomination d'un successeur, alors que l'article 96 prévoit que le Gouvernement fédéral remet sa démission au Roi si la Chambre, « à la majorité absolue de ses membres », adopte une motion de méfiance proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre ou propose dans les trois jours ce successeur. L'article 133 du règlement de la Chambre des représentants distingue entre les motions déposées en conclusion d'un débat « sur une déclaration que le Gouvernement fait à l'occasion de sa formation, d'une modification de son programme ou d'une modification de sa composition, ou d'un débat sur une communication du Gouvernement à laquelle celui-ci lie la confiance » et les motions déposées en conclusion d'un débat relatif à une interpellation. Dans la première configuration, les parlementaires peuvent déposer une motion de méfiance constructive ou une motion de méfiance. Dans la deuxième configuration, les parlementaires ont le choix entre quatre options : le dépôt d'une motion pure et simple, d'une motion de méfiance constructive, d'une motion de méfiance ou d'une motion de recommandation.

La motion pure et simple est une motion qui vise uniquement à passer à l'ordre du jour⁵⁶. La motion de méfiance constructive est une motion « par laquelle la Chambre retire sa confiance au Gouvernement et propose simultanément au Roi la nomination d'un successeur au premier ministre »⁵⁷. Elle, doit, pour être recevable, être « appuyée par un tiers des membres de la Chambre ». Elle est adoptée à la majorité absolue des membres de la Chambre. Cette motion « a la priorité de droit sur la motion de méfiance et la motion de recommandation »⁵⁸. La motion de méfiance est « une motion par laquelle la Chambre

52. Règl. du Parlement flamand, art. 86, 8°.

53. Règl. du Parlement flamand, art. 86, 11°.

54. Règl. du Parlement de la Communauté française, art. 76.

55. Règl. du Parlement de la Région wallonne, art. 133.

56. Règl. de la Chambre des représentants, art. 134.

57. Règl. de la Chambre des représentants, art. 137.

58. Règl. de la Chambre des représentants, art. 136.

retire sa confiance à un membre du Gouvernement ou au Gouvernement, sans présenter simultanément un successeur au premier ministre »⁵⁹. Cette motion a priorité sur la motion de recommandation. Elle doit être adoptée à la majorité absolue des membres. Dès lors que la motion est dirigée contre le Gouvernement, le Roi peut dissoudre la Chambre. La motion de recommandation est « une motion motivée qui est déposée en conclusion d'un débat sur une interpellation et par laquelle la Chambre ne se prononce ni sur la confiance ni sur la méfiance à l'égard du Gouvernement ou d'un membre de celui-ci »⁶⁰. Le Roi peut dissoudre la Chambre si la motion était dirigée contre le Gouvernement. En outre, dans le cas où une motion de confiance proposée par le Gouvernement est rejetée par la Chambre, les parlementaires peuvent proposer une motion de présentation. Celle-ci est « une motion par laquelle la Chambre propose au Roi la nomination d'un successeur au premier ministre ». Il est par ailleurs prévu que « cette motion ne peut être déposée qu'après qu'une motion de confiance à l'égard du Gouvernement a été rejetée à la majorité absolue des membres de la Chambre, mais doit être déposée en temps utile pour permettre le vote dans le délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion de confiance »⁶¹.

Le système des motions de méfiance constructive et des questions de confiance est également présent dans les parlements des entités fédérées sans qu'existent toutefois dans ces parlements de motions de méfiance simple. L'article 71 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, s'inspirant de l'article 67 de la Loi fondamentale allemande, prévoit en effet que les assemblées législatives des collectivités fédérées peuvent « à tout moment, adopter une motion de méfiance constructive à l'égard du Gouvernement ou d'un ou plusieurs de ses membres » mais que cette motion, adoptée à la majorité absolue, n'est recevable que « si elle présente un successeur au Gouvernement, à un ou plusieurs de ses membres, selon le cas ». L'article 72 établit quant à lui l'existence de la question de la confiance, qui n'est accordée que si « la majorité des membres du Parlement » y souscrit. En ce qui concerne le Parlement de la Région wallonne, l'opposition politique, dès lors qu'elle réunit huit parlementaires, a le droit de déposer une motion de méfiance présentant un successeur au Gouvernement de la Région wallonne ou à l'un de ses membres⁶². En ce qui concerne le Parlement flamand, chaque parlementaire peut introduire une motion de méfiance, dans quatre situations identifiées. En ce qui concerne les motions introduites en clôture d'un débat d'actualité, elles ne peuvent être signées que par un nombre de parlementaires correspondant au nombre de groupes politiques existant au Parlement flamand⁶³. Elle est adoptée à la majorité simple. Au Parlement de la Communauté française, la motion de méfiance n'est recevable que si elle est signée par dix députés et si elle présente un successeur au Gouvernement ou, selon le cas, à un ou plusieurs de ses membres⁶⁴. Pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, une motion de méfiance visant l'ensemble du Gouvernement ne peut aboutir que si elle recueille les voix d'une majorité des membres du Parlement et une majorité dans chaque groupe linguistique, et ce en vertu de l'article 36 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

59. Règl. de la Chambre des représentants, art. 138.

60. Règl. de la Chambre des représentants, art. 139.

61. Règl. de la Chambre des représentants, art. 136.

62. Règl. du Parlement de la Région wallonne, art. 128.

63. Règl. du Parlement flamand, art. 89.

64. Règl. du Parlement de la Communauté française, art. 84.

3° Les droits en matière d'enquête parlementaire

Le droit d'enquête parlementaire est assurément un instrument important pour l'opposition⁶⁵, lui permettant à la fois d'alimenter le débat contradictoire, de forcer la justification de certaines décisions, voire de permettre la présentation d'alternatives. Les commissions d'enquête ont en effet été conçues en Belgique comme poursuivant le double objectif d'un contrôle politique effectif du Gouvernement et du recueil d'informations permettant l'exercice de la fonction législative⁶⁶. Elles se situent par ailleurs « à la frontière des techniques de contrôle politique et de contrôle juridictionnel »⁶⁷. La section de législation du Conseil d'État a précisé que « l'enquête doit fournir à la Chambre concernée des informations au sujet de tous faits, éléments ou situations qu'elle juge nécessaires afin de pouvoir, par la voie législative, résoudre des problèmes de société et améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics. Une information précise est tout aussi nécessaire en vue de l'exercice efficace et correct du droit de contrôle parlementaire sur les ministres »⁶⁸.

Si le droit d'enquête parlementaire apparaît d'emblée comme une arme cruciale dans les mains de l'opposition, sa pertinence pour cette dernière dépend évidemment de son organisation concrète. Il peut rapidement être vidé de sa substance si des pouvoirs trop importants sont accordés à la majorité, que ce soit dans la détermination de l'objet des enquêtes ou dans la fixation de l'ordre des travaux.

Au niveau fédéral, le droit d'enquête parlementaire est consacré à l'article 56 de la Constitution, modifié le 6 janvier 2014, et organisé par une loi du 3 mai 1880, elle-même modifiée le 30 juin 1996 et le 6 janvier 2014. Les modifications de 2014 entendent retirer au Sénat le droit d'enquête, de telle sorte que ce droit n'appartient plus qu'à la Chambre des représentants. Au niveau des collectivités fédérées, l'article 40 de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit sobrement que chaque parlement « a le droit d'enquête »⁶⁹. Des initiatives législatives ont été prises dans chaque entité fédérée pour organiser ce droit⁷⁰.

Ces diverses législations consacrent une série de droits pertinents pour l'opposition. Ces droits auraient été encore renforcés si la constitution d'une commission d'enquête avait pu être demandée par un tiers au moins des membres de la Chambre

65. Pour un aperçu complet de la littérature sur le droit d'enquête parlementaire en droit belge, V. M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, p. 399, note 38.

66. F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 809-811. – N. Lagasse et X. Baeselen, *Le droit d'enquête parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 5. – M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 399-400.

67. M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 394.

68. CF, sect. législ., avis, Ch. repr., Doc. parl. n° 675/2, sess. ord. 1988-1989, p. 18.

69. V. égal. loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, art. 28 et loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, art. 44, al. 1^{er}.

70. Décret de la Communauté française, 12 juin 1981, fixant la procédure d'enquête adoptée par le Parlement de la Communauté française (*Mon. belge* 9 sept. 1981), modifié par un décret du 16 mars 2000 (*Mon. belge* 30 mars 2000). – Décret de la Région wallonne, 15 sept. 1982, relatif aux enquêtes parlementaires (*Mon. belge* 22 janv. 1983). – Décret de la Communauté germanophone, 17 janv. 1994, fixant le fonctionnement des commissions d'enquête instituées au sein du Conseil de la Communauté germanophone (*Mon. belge* 16 mars 1994). – Ordonnance de la Région bruxelloise, 19 juill. 2001, relative aux enquêtes parlementaires (*Mon. belge* 28 nov. 2001). – Décret flamand portant organisation de l'enquête parlementaire du 1^{er} mars 2002 (*Mon. belge* 7 mai 2002).

des représentants ou du Sénat. La section de législation du Conseil d'État a cependant considéré qu'une résolution d'une assemblée législative ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue, conformément à l'article 53 de la Constitution, et que les seules exceptions à cette règle concernent les « élections » et « présentations »⁷¹. Ce refus a suscité un débat doctrinal, certains auteurs considérant qu'une résolution visant à constituer une commission d'enquête parlementaire devrait pouvoir être adoptée par un tiers seulement des membres de l'assemblée⁷². L'opposition se voit par contre garantir une représentation proportionnelle dans les commissions d'enquête : l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi fédérale relative aux enquêtes parlementaires prévoit que « la commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre », règles déposées à l'article 158, 1^o, du règlement de cette assemblée. Cependant, comme le soulignent Nicolas Lagasse et Xavier Baeselen, « l'application de ce principe donne des résultats très différents selon que le nombre de commissaires est, ou non, important »⁷³. En effet, dans le cas de commissions composées de quelques membres seulement, seuls les groupes politiques les plus importants sont représentés. Par ailleurs, le huis clos lors des réunions des commissions d'enquête ne peut être adopté qu'à la majorité des deux tiers des suffrages, ce qui implique que l'opposition dispose d'un droit de blocage en cas de proposition de huis clos⁷⁴. Par ailleurs, même en cas de huis clos, la loi fédérale établit, en son article 3, alinéa 2, que tout membre de l'assemblée « a le droit d'assister à l'enquête de la commission, à moins que la Chambre ou la commission ne décident le contraire ». De plus, chaque membre de la commission d'enquête peut consulter les dossiers judiciaires et administratifs, rapports et notes dont la commission dispose⁷⁵. Enfin, la pratique montre qu'en regard « à l'enjeu politique important » que présente la composition des commissions d'enquête, « le plus souvent, plusieurs rapporteurs sont désignés ». Lors de la commission d'enquête relative à l'affaire *Fortis*, par exemple, la commission a nommé trois corapporteurs : deux émanant de partis de la majorité, un de l'opposition⁷⁶. Enfin soulignons que, contrairement à d'autres assemblées législatives, il n'est pas d'usage en Belgique que le rapport exprime l'avis d'une minorité⁷⁷.

4^o Les droits relatifs à la confection législative

Les oppositions politiques disposent d'outils permettant d'influencer, à tout le moins indirectement, la production législative, lui permettant de présenter des alternatives et de contribuer au débat politique.

71. V. D. De Bruyn, *L'actualité des enquêtes parlementaires fédérales* : *Journ. tribunaux* 1997, p. 629.

72. R. Henrion, *Enquêtes parlementaires et démocratie* : *Bull. de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques* 1992, n^o 3-4, p. 120. – F. Dehousse, *Problèmes d'actualité* : *Annales de droit de Liège* 1987, p. 450.

73. N. Lagasse et X. Baeselen, *op. cit.*, p. 44-45. Dans le cas de commissions composées de quelques membres seulement, seuls les groupes politiques les plus importants sont représentés.

74. Dans la pratique, le huis clos est généralisé pour les réunions préparatoires des commissions d'enquête, notamment pour permettre aux témoins de citer des noms sans publicité. V. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, Courtrai, UGA, 2011, p. 467.

75. Rêgl. d'ordre intérieur des commissions d'enquête de la Chambre des représentants, art. 7-1.

76. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, *op. cit.*, p. 475, note 2416.

77. *Ibid.*, p. 475. L'auteur cite une exception, dans le cas d'un rapport complémentaire au rapport *Fortis* précité (*ibid.*, note 2417).

a) *Le droit d'initiative*

Au niveau fédéral, en vertu de l'article 75, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les parlementaires de l'opposition disposent, comme les parlementaires appartenant à la majorité, du droit d'initiative, un droit défini comme étant individuel et personnel. Ils peuvent donc déposer des propositions de loi, ainsi que – on y reviendra – des amendements aux projets et propositions en cours d'examen. Compte tenu des compétences plus limitées du Sénat, depuis la Sixième réforme de l'État intervenue en 2014, le droit d'initiative des parlementaires de l'opposition est surtout réservé aux parlementaires de la Chambre des représentants. Ce droit d'initiative est également évidemment reconnu aux membres des assemblées des entités fédérées.

Le déséquilibre entre les initiatives législatives provenant du Gouvernement (qui participe à la fonction législative) et les initiatives purement parlementaires (dont une partie substantielle provient de l'opposition) est tout à fait manifeste. Selon Francis Delpérée, puisque l'antagonisme Gouvernement/Parlement a largement été supplanté par le duel opposition/majorité, les propositions de loi émanant de parlementaires, tant de la majorité que de l'opposition, n'ont en réalité presque aucune chance d'aboutir⁷⁸. Numériquement, les projets de loi adoptés sont effectivement bien plus nombreux que les propositions de loi finalement adoptées⁷⁹. Certaines propositions de loi émanant des parlementaires appartenant à la majorité politique sont par ailleurs rédigées par les cabinets ministériels⁸⁰, cette méthode du *ghostwriter*⁸¹ étant parfois assumée explicitement⁸². À l'inverse des parlementaires de l'opposition, les parlementaires de la majorité n'ont souvent « d'autre choix que d'accepter ce que le Gouvernement propose [:] la stabilité gouvernementale exige donc des groupes de la majorité une discipline stricte et permanente »⁸³. Par ailleurs, d'autres propositions de loi, parfois émanant de parlementaires de l'opposition, constituent en réalité l'exécution d'un accord politique regroupant les partis de la majorité et ceux de l'opposition. Ainsi, les documents relatifs à la Sixième réforme de l'État, rédigés par le Comité de mise en œuvre de réformes institutionnelles (COMORI), furent parfois déposés au nom des parlementaires écologistes, qui faisaient partie de la majorité politique sur le volet institutionnel sans être membre de celle-ci de manière générale⁸⁴.

Ce déséquilibre entre propositions et projets est parfois renforcé par l'organisation concrète des travaux des assemblées législatives. Les propositions de loi ne sont pas soumises au même traitement que les projets de loi, notamment

78. F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 787.

79. Même s'il est malaisé de mesurer l'ampleur du phénomène. V. H. Dumont et M. El Berhoumi, op. cit. – V. égal. G. Van der Biesen, *Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving*, in P. Popelier et J. Van Nieuwenhove (ss dir.), *Wie maakt de wet ?*, Bruges, die Keure, 2006, p. 56-58.

80. V. not. G. Van der Biesen, *Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving*, op. cit., p. 57-58. – R. Coppens et M. Baeteman, *De Vlaamse Raad*, in K. Leus et L. Veny (ss dir.), *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Bruges, die Keure, 1996, p. 194.

81. V. G. Van der Biesen, *Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving*, op. cit., p. 66.

82. V. G. Van der Biesen, *Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving*, op. cit., p. 66. – H. Dumont et M. El Berhoumi, op. cit. Pour des exemples, V. la proposition de loi modifiant le Code électoral, mettant en œuvre l'accord politique du 26 avril 2002.

83. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, op. cit., p. 156.

84. V. *supra*.

au Parlement fédéral. Les propositions de loi – ou d'ailleurs de résolution, de révision du règlement, de création d'une commission d'enquête... – doivent en effet passer le cap du double filtre du contrôle de la recevabilité et de la prise en considération. Premièrement, les règlements prévoient que le président de l'assemblée, dans les mains duquel est déposée la proposition, contrôle sa recevabilité et apprécie si la proposition « peut être traduite, imprimée et distribuée »⁸⁵. Les propositions manifestement inconstitutionnelles sont considérées comme étant irrecevables, ainsi que celles dont le contenu sort « des limites du savoir-vivre politique »⁸⁶, et, en théorie tout au moins, toutes celles qui ne respectent pas une disposition du règlement de l'assemblée⁸⁷. Deuxièmement, lesdits règlements établissent que la proposition doit, avant d'être inscrite à l'ordre du jour d'une commission, être prise en considération en séance plénière, sauf si cette proposition porte sur une révision de la Constitution ou si cette proposition a été rédigée par une commission⁸⁸. Comme le souligne Marc Van der Hulst, il y a ici un risque : « la majorité pourrait théoriquement bloquer toute proposition de l'opposition en refusant de la prendre en considération ». Ce risque semble toutefois être relativement faible, vu le nombre peu important de propositions qui ne sont pas prises en considération⁸⁹.

De façon encore plus claire, une priorité est établie, par les règlements des différentes assemblées parlementaires belges, en faveur de l'examen des projets dans l'organisation concrète des travaux des commissions⁹⁰. Néanmoins, ces mêmes règlements prévoient, périodiquement, un examen prioritaire pour les propositions⁹¹.

S'il faut indubitablement constater une décrue importante de l'implication des parlementaires dans la confection législative par la mise en œuvre réussie du droit d'initiative, certains éléments amènent toutefois à nuancer l'étroitesse de la marge de manœuvre des parlementaires de l'opposition.

D'abord, dans certaines matières, le Gouvernement dispose seul de l'initiative, notamment en ce qui concerne l'assentiment aux traités internationaux ou encore pour les lois budgétaires, ce qui explique l'ascendant du Gouvernement dans certains domaines. Par ailleurs, s'il est vrai que des propositions de loi émanant de parlementaires de la majorité sont souvent préparées par le Gouvernement, ceci n'exclut pas que certains parlementaires de la majorité soient associés à la rédaction de ces projets⁹². Enfin, dans certains cas, des projets de loi reprennent des propositions législatives.

85. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, op. cit., p. 225.

86. *Ibid.*, p. 226.

87. *Ibid.*, p. 225. V., pour plus d'informations sur l'autorisation d'imprimer, p. 225 et 226. L'auteur mentionne notamment le cas d'une proposition non conforme à la Constitution mais déclarée recevable car concomitante à une révision de la Constitution.

88. *Ibid.*, p. 227.

89. *Ibid.*, p. 229. Mentionnons en outre que, dès lors que la proposition implique des « conséquences financières », la commission parlementaire compétente peut demander une note à la Cour des comptes sur ces conséquences financières, note insérée dans le rapport (Règl. de la Chambre des représentants, art. 79).

90. H. Dumont et M. El Berhoumi, op. cit.

91. Règl. de la Chambre des représentants, art. 24. – Règl. du Parlement de la Communauté française, art. 23. – Règl. du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, art. 48. – Règl. du Parlement flamand, art. 26. En revanche, le Parlement de la Région wallonne ne prévoit aucune exception à la règle de priorité des projets sur les propositions (Règl., art. 42-3).

92. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, op. cit., p. 156.

Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement le caractère effectif du droit d'initiative des parlementaires de l'opposition, s'il est vrai que la discipline de parti l'hypothèque grandement, il n'en reste pas moins que, dans certains cas, les parlementaires de l'opposition peuvent continuer d'influencer, par la mise en œuvre de leur droit d'initiative, la confection législative. Malgré les obstacles structurels et politiques, on peut ainsi identifier plusieurs catégories de propositions de loi qui, même lorsqu'elles émanent de l'opposition, peuvent être couronnées de succès et déboucher sur l'adoption d'une loi, parce que leur objet transcende les divisions entre partis. Les premières sont les propositions de loi dont le contenu révèle une haute technicité et qui ne mobilisent que peu de moyens financiers. Citons, à titre d'exemple, les propositions concernant le Code de droit international privé, la loi relative au statut juridique des détenus ou encore la loi relative au droit d'auteur⁹³. Ces propositions de loi nécessitent un travail préparatoire intensif et n'impliquent pas forcément de conflits politiques entre les partis. La deuxième catégorie regroupe les propositions de loi portant sur des questions éthiques, pour lesquelles soit un consensus assez large se dessine dans la population rassemblant les différentes tendances politiques⁹⁴, soit sont tellement délicates qu'une large liberté est reconnue par les partis à leurs membres⁹⁵. Enfin, un certain nombre de propositions de loi portent sur des sujets susceptibles de transcender l'antagonisme entre opposition et majorité⁹⁶.

b) Le droit de provoquer la saisine de la section de législation du Conseil d'État

En vertu de l'article 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le président de l'assemblée législative concernée est tenu de demander un avis à la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance ou sur un amendement à un projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance dès lors qu'un tiers au moins de l'assemblée concernée en fait la demande (ou la majorité des membres d'un groupe linguistique, dans les assemblées composées de tels groupes)⁹⁷. Ce droit est organisé de façon plus détaillée dans les règlements des assemblées⁹⁸. L'opposition se voit ici garantir le droit de faire intervenir la section de législation du Conseil d'État sur toute proposition de loi, décret ou ordonnance.

L'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État, bien que non contraignant pour l'assemblée législative visée, n'en revêt pas moins une importance au plan juridique, en ce qu'il permet d'indiquer aux parlementaires non seulement les éventuels problèmes de légistique, mais aussi toutes irrégularités

93. V., par ex., L. 30 juin 1994, relative au droit d'auteur et aux droits voisins et L. 13 août 2011, réformant la procédure de liquidation-partage judiciaire.

94. V. G. Van der Biesen, *Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving*, op. cit., p. 67-68.

95. H. Dumont et M. El Berhoumi, op. cit.

96. V. *ibid.*, et les exemples cités : les propositions ayant abouti au décret du 31 mars 1994 organisant la neutralité de l'enseignement de la Communauté française, au décret du 15 décembre 2010 visant à promouvoir la participation équilibrée des femmes et des hommes dans les organes des personnes morales désignés par la Communauté française et à la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement des personnes.

97. Lois coordonnées sur le Conseil d'État, 12 janv. 1973, art. 2 : *Mon. belge* 21 mars 1973.

98. Rêgl. du Sénat, art. 63, 2°.

ou incohérences,⁹⁹ qui, on le sait, peuvent être nombreuses et problématiques¹⁰⁰. Cet avis permet à l'opposition de renforcer les arguments et les critiques qu'elle oppose à la majorité et constitue ainsi un élément crucial du débat politique. Cela étant dit, les parlementaires de la majorité seraient bien inspirés de promouvoir également le respect des observations du Conseil d'État, notamment par le Gouvernement¹⁰¹. Comme le prônent Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi, à condition d'adopter une « attitude de compréhension mutuelle », un dialogue constructif entre le Conseil d'État et le pouvoir législatif pourrait être renforcé sur ce point, qui concourrait à une « bonne législation (...) en permettant de clarifier les objectifs de la norme, en remédiant aux incohérences qui peuvent nuire à son efficacité ou en supprimant les inconstitutionnalités susceptibles d'en entraîner l'annulation »¹⁰².

c) Le droit d'amendement et de division

Le droit de suggérer des amendements ou la division d'articles est reconnu à chaque parlementaire. Il est explicitement visé à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution : « Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés ». À la Chambre des représentants, les amendements doivent être signés par plus de dix membres de l'assemblée¹⁰³ et ouvrent un droit de parole¹⁰⁴. Ils font l'objet d'un certain filtrage, puisque le président peut les déclarer irrecevables¹⁰⁵, à condition de trouver un fondement juridique concret dans le règlement de l'assemblée, tel l'article 90-1 du règlement de la Chambre, qui exige que les amendements doivent s'appliquer effectivement à l'objet précis ou à l'article du projet ou de la proposition qu'ils tendent à modifier. Des dispositions similaires règlent le droit d'amendement et de division au niveau des assemblées régionales et communautaires.

Le droit d'amendement permet à l'opposition de tenter d'influencer le contenu des projets de loi avancés par le Gouvernement fédéral. On sait que la moitié des projets de loi sont amendés¹⁰⁶, que ce soit pour des raisons légistiques ou de contenu. Le droit d'amendement n'est donc pas théorique, même si nous ne

99. B. Jadot, *La section de législation du Conseil d'État et l'élaboration de la règle de droit*, in B. Jadot et F. Ost (ss dir.), *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publications de l'Université Saint-Louis, 1999, p. 181-186.

100. Sur les questions de légistique et d'amélioration de la qualité des lois, V. F. Tulkens, *Principes de bonne législation et renouveau démocratique : qui osera, en Belgique, réellement franchir le pas ?*, in *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 491-504. — H. Dumont et S. Van Drooghenbroeck, *La loi*, in M. Troper et D. Chagnollaude (ss dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 2, *La distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, p. 538 et s. — P. Popelier, *La loi aujourd'hui (le principe de légalité)*, in I. Hachez, Y. Cartuyvels, H. Dumont, P. Gérard, F. Ost et M. Van de Kerchove (ss dir.), *Les sources du droit revisitées*, Limal, Anthemis, Bruxelles, Université Saint-Louis, 2012, t. 2, p. 41 et s.

101. V. H. Dumont et M. El Berhoumi, *op. cit.*

102. V. H. Dumont et M. El Berhoumi, *op. cit.*, et les références citées. — V. égal. H. Dumont et F. Tulkens, *La section de législation du Conseil d'État : un acteur constitutionnel indispensable pour une bonne gouvernance*, in L. Wintgens (ss dir.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State. La compétence d'avis du Conseil d'État*, Bruges, die Keure, 2003, p. 126 et s.

103. Règl. de la Chambre des représentants, art. 80, 4.

104. Règl. de la Chambre des représentants, art. 93, 1^o.

105. Règl. de la Chambre des représentants, art. 5, al. 1^{er}.

106. G. Van der Biesen, *Niet te schatten. Parlementaire beïnvloeding van wetgeving*, *op. cit.*, p. 62-63.

disposons pas de relevés concernant les amendements émanant de l'opposition, qui ont, sans doute, dans la pratique, moins d'impact que ceux émanant de parlementaires de la majorité. En ce qui concerne les amendements émanant de l'opposition et visant à améliorer la qualité légistique ou juridique du texte, cette différence de traitement, causée par la discipline de vote émanant des partis, est problématique, puisque ces amendements n'expriment pas toujours une alternative politique¹⁰⁷. Les mêmes constats s'imposent au niveau des parlements des entités fédérées. Il n'en reste pas moins que ce droit est une ressource très intéressante pour l'opposition. Son usage permet notamment de retarder les travaux, pour rouvrir la discussion, parfois, selon Marc Van der Hulst, pour « semer la zizanie au sein de la majorité gouvernementale », en rappelant certains points inscrits au programme politique des partenaires de la majorité¹⁰⁸.

d) Le droit de participation au traitement des projets et proposition en commission

Suite au dépôt d'un projet ou suite à la prise en considération d'une proposition, le président peut renvoyer le projet ou la proposition à la commission compétente. L'opposition peut avoir un rôle à jouer dans ce processus, puisque, à la Chambre des représentants, le président doit se concerter avec l'assemblée sur le renvoi du projet ou de la proposition en commission, à la demande d'un cinquième des membres de la Chambre. Marc Van der Hulst nous apprend qu'en pratique, cette concertation a lieu *via* la conférence des présidents et la décision est ensuite ratifiée par la Chambre¹⁰⁹.

Les parlementaires de l'opposition disposent d'un certain nombre de prérogatives concernant les travaux en commission. Ces prérogatives, si elles étaient développées plus abondamment, pourraient leur permettre d'influencer de façon plus décisive l'interprétation de la règle adoptée, qui, on le sait, est souvent dépendante des informations que l'interprète peut retrouver dans les travaux parlementaires¹¹⁰. Bien entendu, les parlementaires de l'opposition – comme ceux de la majorité d'ailleurs –, dès lors qu'ils ne sont pas les auteurs d'une proposition ou d'un projet, ne peuvent modifier ou amender l'exposé des motifs ou le commentaire des articles, dont on sait pourtant qu'ils sont décisifs dans l'interprétation que l'on donnera au texte ou dans l'analyse de sa constitutionnalité. Ces parlementaires peuvent par contre participer aux travaux préparatoires en intervenant dans les discussions en séance plénière ou en commission¹¹¹.

Le rapport de la commission est particulièrement crucial, en raison de la publicité qui en est donnée. L'opposition a droit à une représentation proportionnelle parmi les rapporteurs. En effet, au niveau fédéral, en vertu de l'article 78 du règlement de la Chambre des représentants, « les commissions nomment, à la majorité absolue, un de leurs membres en qualité de rapporteur, pour faire rapport à l'assemblée », « la répartition des rapporteurs entre la majorité et l'opposition se fait à la proportionnelle parmi les membres de la commission ».

107. V. *ibid.*, p. 63-64.

108. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, *op. cit.*, p. 250.

109. *Ibid.*, p. 258.

110. Sur l'importance des travaux parlementaires dans l'interprétation de la norme, V. H. Dumont et M. El Berhoumi, *op. cit.*

111. H. Dumont et M. El Berhoumi, *op. cit.*

Le rapport est présumé contenir, selon l'article 78, § 2, du règlement de la Chambre, les « conclusions motivées qui proposent soit d'adopter le projet ou la proposition ou de ne pas l'adopter, soit de l'amender ». Par la garantie d'une représentation proportionnelle dans la composition des rapporteurs, les parlementaires de l'opposition disposent donc potentiellement d'un outil précieux pour influencer l'interprétation de la loi, pour discuter publiquement ses fondements, exposer leurs alternatives politiques. Mais, comme le montre Marc Van der Hulst, « le manque de temps – il est tellement plus rapide de reproduire les interventions chronologiquement – mais aussi le souhait des orateurs de voir leurs propos restitués intégralement, empêchent parfois de faire la synthèse des discussions, avec toutes les conséquences qui peuvent en résulter pour l'interprétation de la loi »¹¹². Les rapports de commission sont souvent bâclés et restent peu utilisés dans l'interprétation de la loi¹¹³.

e) Le droit de participer à la seconde lecture

La procédure de la seconde lecture existe au sein des assemblées législatives fédérées depuis un certain temps, afin de pallier le caractère monocratique de la procédure législative au sein des entités fédérées¹¹⁴. Elle semble toutefois peu utilisée du côté francophone¹¹⁵. Par contre, le Parlement flamand fait un usage plus étendu de cette possibilité de seconde lecture¹¹⁶. M. Elst montre que ce mécanisme de la seconde lecture peut amener à couronner de succès des amendements proposés en première lecture par l'opposition, ou permettre le développement de réponses constructives aux demandes d'éclaircissement de l'opposition¹¹⁷. Il s'agit donc là, potentiellement, d'une ressource précieuse pour les membres de l'opposition, notamment pour forcer la justification des décisions de la majorité, sans pour autant qu'il ne constitue une arme idéale pour des pratiques d'obstruction¹¹⁸.

Au niveau fédéral, le principe d'une deuxième lecture a été constitutionnalisé dans l'article 76, alinéa 3, de la Constitution belge suite à la récente réforme du Sénat, afin d'organiser un temps suffisant pour la réflexion. Cette seconde lecture peut avoir lieu en séance plénière, entre le vote des articles et le vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi, et ceci à la demande du président de l'assemblée ou d'un tiers de ses membres – mais sans période de réflexion prévue entre la première et la deuxième lecture¹¹⁹. Elle peut égale-

112. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, op. cit., p. 274.

113. H. Dumont et M. El Berhoumi, op. cit., p. 339-340.

114. Loi spéciale de réformes institutionnelles, 8 août 1980, art. 38, al. 2 et 3.

115. V. H. Dumont et M. El Berhoumi, op. cit., p. 132.

116. M. Elst, *Reflecteren over theorie en praktijk van de tweede lezing in een eenkamerstelsel* : *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2005, n° 10, p. 364-365.

117. *Ibid.*, p. 366-367. V. égal. les modifications récemment apportées au règlement du Parlement flamand en vue de ne plus limiter, en principe, le droit d'amendement des parlementaires aux dispositions modifiées en première lecture (M. Elst, *Herziening van het Reglement van het Vlaams Parlement. Enkele gevolgen voor de parlementaire behandeling van voorstellen en ontwerpen van decreet* : *Tijdschrift voor Wetgeving* 2012, n° 3, p. 205).

118. Selon M. Van der Hulst, la demande d'avis à la section de législation du Conseil d'État est en effet un instrument bien plus efficace pour retarder les travaux parlementaires. V. M. Van der Hulst, *De tweede lezing* : *Tijdschrift voor Wetgeving* 2015, n° 2, p. 51-56.n

119. Règl. de la Chambre des représentants, art. 94-1.

ment avoir lieu en commission, à la demande d'un tiers de ses membres – cette fois avec un temps de réflexion¹²⁰. L'article 83 du règlement de la Chambre des représentants prévoit que « la commission procède à une deuxième lecture si un de ses membres le demande ou, s'il s'agit d'un projet que le Sénat a renvoyé à la Chambre, si un tiers de ses membres le demande. Cette demande doit être formulée au plus tard immédiatement après le vote sur le dernier article en première lecture. La commission ne peut procéder à la deuxième lecture qu'au terme d'un délai de dix jours au moins à compter du moment où le rapport de commission et le texte adopté en première lecture ont été distribués. Lors de la deuxième lecture, il peut être présenté des amendements au texte adopté en première lecture et il peut y être proposé des corrections d'ordre légistique, le cas échéant sur la base d'une note légistique établie par les services. S'ils sont adoptés, ces amendements ou corrections ne peuvent donner lieu à une troisième lecture ou à l'application de l'article 82-1 ».

f) Le droit de vote et les majorités spéciales

Les parlementaires provenant de l'opposition ont bien entendu le droit de voter. En droit constitutionnel belge, ils se retrouvent parfois dans une situation où ils disposent *de facto* d'une sorte de droit de veto, dans les cas où une majorité renforcée est requise, nécessitant un accord transcendant l'antagonisme majorité-opposition. Il s'agit des lois spéciales et de la procédure de révision de la Constitution. Il s'agit également, par exemple, de la présentation de candidats à une nomination au siège de la Cour constitutionnelle.

g) Les droits spécifiques pour les « oppositions » idéologiques et philosophiques

En outre, une procédure spécifique est organisée pour protéger les « minorités idéologiques et philosophiques »¹²¹ qui bénéficient d'un droit à l'égalité et à la non-discrimination en vertu de l'article 10 de la Constitution. En vertu de l'article 131 de la Constitution, la loi fédérale arrête les mesures visant à prévenir toute discrimination pour des motifs idéologiques ou philosophiques. En application de cette dernière disposition constitutionnelle, la loi du 3 juillet 1971¹²² établit qu'au sein des parlements communautaires, « une motion motivée, signée par le quart au moins des membres d'un conseil culturel et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les

120. Règl. de la Chambre des représentants, art. 83. V., pour une critique de l'absence de période de réflexion en séance plénière : M. Van der Hulst, *De tweede lezing*, op.cit., p. 154-156.

121. Cette notion « désigne deux réalités distinctes, qui se recouvrent partiellement à la manière de deux cercles sécants : d'une part, des tendances philosophiques explicitement définies par référence au clivage « chrétien-laïque » et, d'autre part, des tendances idéologiques non définies, mais, semble-t-il, implicitement comprises par référence aux partis politiques qui en sont les porte-parole. Dans la mesure où un parti politique dans chaque Communauté fonde expressément son identité sur la conception chrétienne de la vie, même s'il se déclare ouvert aux incroyants, il y a nécessairement recouvrement dans son chef entre son appartenance philosophique et son appartenance idéologique » (H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. II, De 1970 à 1993, op. cit., p. 26-27).

122. L. 3 juill. 1971, relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise : *Mon. belge* 6 juill. 1971, art. 4 à 6.

dispositions d'un projet ou d'une proposition de décret qu'elle désigne et dont ce conseil culturel se trouve saisi, contiennent une discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ». Il s'agit ici d'établir un mécanisme de protection des tendances dites « idéologiques et philosophiques » minorisées par l'effet de la fédéralisation du pays. La motion est d'abord examinée, en ce qui concerne sa recevabilité, par les présidents des Chambres législatives et des deux conseils culturels. Ensuite, les Chambres fédérales statuent sur la motion quant au fond. Les dispositions visées par la motion ne peuvent être réexaminées par le conseil culturel que lorsque chacune des deux Chambres a déclaré la motion non fondée. Cette « sonnette d'alarme idéologique et philosophique » existe au sein du Parlement flamand, du Parlement de la Communauté française et du Parlement de la Communauté germanophone. Elle est réglée, en ce qui concerne les détails de la procédure, dans le règlement de l'assemblée concernée¹²³ et permet, *in fine*, aux minorités idéologiques et philosophiques qui s'estiment lésées de suspendre le processus législatif¹²⁴.

5° Les droits permettant une maîtrise du temps et de l'agenda

La maîtrise du temps et de l'agenda est un élément crucial pour les parlementaires de l'opposition, que ce soit pour alimenter le débat contradictoire ou pour effectuer un contrôle effectif du Gouvernement. Cette maîtrise est organisée, à des degrés très variables, dans les règlements organisant le fonctionnement des assemblées. À défaut, elle peut résulter de pratiques d'obstruction parlementaire (*filibuster*) visant à retarder l'adoption de lois à l'aide des droits consacrés dans les règlements des assemblées (discours interminables, montagnes d'amendements, demandes de suspension de séance, etc.).

En Belgique, les parlementaires de l'opposition disposent d'un certain nombre de garanties par rapport à l'ordre des travaux. Ainsi, pour nous limiter à la Chambre des représentants, l'article 17-2 du règlement de la Chambre prévoit que « l'ordre des travaux ainsi soumis pour ratification à la Chambre ne peut être modifié que par un vote émis sur l'initiative soit du président de la Chambre, soit du Gouvernement, soit d'un membre de la Chambre dont la proposition doit être appuyée par huit membres. Seuls peuvent intervenir l'auteur d'une proposition de modification et un orateur par groupe politique. Le temps de parole est limité, pour chacun d'eux, à dix minutes. À la demande du cinquième des membres de la Chambre, quatre autres orateurs peuvent intervenir, pendant dix minutes au plus, deux pour et deux contre. L'ordre des travaux ne peut être ultérieurement modifié que par un vote émis sur l'initiative, soit du président de la Chambre, soit du Gouvernement ou par un vote émis sur une motion formulée par écrit et appuyée par le tiers des membres de la Chambre ». En outre, l'article 18 prévoit un droit d'opposition aux propositions faites en ce qui concerne les discussions en séance : « la conférence des présidents peut fixer le temps imparti en séance plénière à une discussion ainsi que l'heure limite à laquelle auront lieu les votes. À cette fin, elle fixe le temps global de parole à attribuer à chaque groupe

123. Règl. du Parlement flamand, art. 74. – Règl. du Parlement de la Communauté française, art. 53. – Règl. du Parlement de la Communauté germanophone, art. 45.

124. V. *supra*.

politique et aux membres ne faisant partie d'aucun groupe, à moins qu'il ne ressorte d'un vote pondéré au sein de la conférence des présidents qu'un quart des membres de la Chambre ne s'opposent aux propositions faites à cet égard ».¹²⁵

L'article 48 du règlement de la Chambre règle la question cruciale du temps de parole. Il règle très précisément l'usage de ce temps de parole pour les parlementaires de la majorité, de l'opposition et pour le Gouvernement, dans les différents cas de figure (projets et propositions de loi, budgets, interpellations, questions orales ou écrites, ratification et modification de l'ordre des travaux par la conférence des présidents, etc.). À titre d'exemple, l'auteur d'un amendement sur un projet ou une proposition de loi dispose d'un temps de parole de cinq minutes, alors que la discussion générale du vote du budget donne droit, pour un seul orateur mandaté par groupe politique, à trente minutes de temps de parole. Cela dit, il arrive fréquemment que majorité et opposition s'accordent sur le temps de parole en Conférence des présidents, comme l'autorise l'article 18 du règlement. Comme M. Van der Hulst le souligne, en réalité, le temps de parole accordé ainsi de façon négociée à l'opposition est généralement plus étendu que celui de la majorité¹²⁶.

Enfin, le droit d'amendement, déjà commenté, constitue assurément un des moyens les plus efficaces pour maîtriser le temps et l'agenda politique.

6° Les droits de participation aux évaluations des politiques publiques

L'évaluation législative ou des politiques publiques peut s'avérer particulièrement intéressante pour les membres de l'opposition, car elle permet d'obtenir des informations sur la mise en œuvre et les effets des lois adoptées ainsi que sur leur pertinence¹²⁷.

Le modèle évaluatif s'est tardivement frayé un chemin dans l'esprit des législateurs belges, principalement au niveau des entités fédérées¹²⁸. Au niveau fédéral,

125. Par ailleurs, l'article 76 du règlement de la Chambre des représentants prévoit que « la conférence des présidents peut charger une commission de débattre d'un problème relevant de sa compétence et de faire rapport en séance plénière. La proposition de résolution adoptée par la commission en conclusion de ses travaux est soumise à la séance plénière, qui peut l'amender. L'article 75, 2° à 7°, n'est pas applicable aux propositions de résolution visées par le présent article. Un seul orateur par groupe politique peut intervenir. La conférence des présidents fixe le temps global de parole à attribuer à chaque groupe politique et aux membres ne faisant partie d'aucun groupe, à moins qu'il ne ressorte d'un vote pondéré au sein de la conférence des présidents qu'un quart des membres de la Chambre s'opposent aux propositions faites à cet égard, auquel cas le temps de parole est égal à celui prévu pour la discussion générale d'un projet de loi ».

126. M. Van der Hulst, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, op. cit., p. 56.

127. V., sur la logique de l'évaluation législative, N. Bernard, *La loi du 25 avril 2007 instaurant un comité parlementaire de suivi législatif : un premier pas, mais dans la bonne direction ?* : *Administration publique* 2007, p. 21-26.

128. V. L. Varone, *Pratiques et perspectives de l'évaluation législative en Communauté française de Belgique*, in J.-L. Genard et S. Jacobs (ss dir.), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, p. 39 et s. — L. Vandendorpe, *L'institutionnalisation de l'évaluation en Région Wallonne* : *ibid.*, p. 105 et s. — K. Van Aeken, *L'évaluation des politiques publiques. Le cas de la Région flamande* : *ibid.*, p. 87 et s. — V. égal., pour la Région wallonne, l'article 124, § 1, du règlement d'ordre intérieur du Parlement wallon qui établit que « chaque commission veille, pour ce qui la concerne, à la lisibilité et à la simplification de la législation et procède à l'évaluation de celle-ci. À cette fin, chaque commission peut interroger le Gouvernement wallon sur l'application des décrets et des arrêtés d'exécution ».

le Sénat institue, en 1999, un « Service d'évaluation de la législation »¹²⁹. Finalement, une loi du 25 avril 2007, inspirée de l'expérience française de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation¹³⁰, instaure un Comité parlementaire de suivi législatif¹³¹, alors que de très nombreuses lois prévoient une procédure d'évaluation *ad hoc*¹³². Ledit comité est composé de vingt-deux parlementaires, dont la moitié est issue de la Chambre et l'autre du Sénat. Ces vingt-deux membres sont désignés par la Chambre et le Sénat « à la représentation proportionnelle de ses groupes politiques »¹³³ ; par ailleurs, les parlementaires non membres du comité peuvent participer à ses travaux, mais sans voix délibérative¹³⁴. Le comité est chargé d'analyser les difficultés d'applications des lois en vigueur depuis trois ans et d'étudier leur éventuelle « inadéquation » par rapport à la réalité¹³⁵. Enfin, relevons que le comité peut être saisi par tout membre de la Chambre ou du Sénat ainsi que par des particuliers¹³⁶.

On ne peut manquer toutefois de s'interroger sur la pertinence de la composition d'un comité d'évaluation si nettement dépendante de la majorité politique en place, en l'absence de garanties renforcées pour l'opposition. S'il est vrai que cette dépendance permet de garantir une certaine légitimité et une potentielle efficacité aux décisions de réformes législatives qui seraient adoptées, puisque ces dernières peuvent se targuer d'un soutien de la majorité en place et donc, indirectement, de la population, on ne peut s'empêcher de penser que des considérations partisans risquent d'entraver le bon fonctionnement de ce comité et de peser trop lourdement sur la sélection des lois à évaluer, sur la nature de l'évaluation sur la méthodologie suivie et les propositions de réforme adoptées dans la foulée¹³⁷.

B. – Les droits garantis hors des institutions parlementaires

L'ensemble des droits garantis en dehors des institutions parlementaires doit permettre aux oppositions d'exister et de fonctionner.

1° Les moyens financiers

La question des moyens financiers est évidemment cruciale dans le travail de l'opposition. Le financement des partis politiques est organisé en Belgique par une

129. Proposition visant à créer, au sein des services du Sénat, un Service d'évaluation de la législation, Doc. parl. Sénat n° 1-643/7, sess. ord. 1998-1999.

130. K. Van Aeken, *Een kroon van klatergoud ? De wet van 25 april 2007 over de oprichting van een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie* : *Tijdschrift voor Wetgeving* 2009, n° 3, p. 208.

131. *Mon. belge* 11 mai 2007.

132. V., pour une vision d'ensemble critique de l'histoire de l'évaluation législative en Belgique : N. Bernard, *op. cit.*, p. 21-40.

133. L. 25 avr. 2007, art. 2.

134. Règl. d'ordre intérieur du Comité parlementaire chargé du suivi législatif du 24 novembre 2011, art. 8 : *Mon. belge* 7 déc. 2011.

135. L. 25 avr. 2007, art. 3, al. 1^{er}, 2^o.

136. L. 25 avr. 2007, art. 4. Sur la question de l'implication des citoyens dans l'activité du comité, V. not. G. Van Der Biesen, *Burgers verbeteren wetten. Over verzoekschriften bij het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie* : *Tijdschrift voor Wetgeving* 2013, p. 234-239. – G. Van Der Biesen, *Het begin van het einde van slechte wetgeving* : *Limburgs Rechtsleven*, 1^{er} kwartaal, 40ste jaargang, 2014.

137. K. Van Aeken, *Een kroon van klatergoud ? De wet van 25 april 2007 over de oprichting van een Parlementair Comité belast met wetsevaluatie*, *op. cit.*, p. 208.

loi du 4 juillet 1989¹³⁸. Ce financement consiste en une dotation annuelle, qui est réservée aux partis politiques les plus représentatifs. Deux conditions sont requises. Il convient, tout d'abord, d'être un parti politique, au sens de l'article 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 juillet 1989, c'est-à-dire une association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui « participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi » et qui « tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme ». Il convient, ensuite, en vertu de l'article 15 de la loi, que le parti politique soit représenté à la Chambre des représentants par au moins un parlementaire. Cette exigence de représentativité s'explique par l'intention du législateur de prévoir une aide financière *permanente et générale* aux partis politiques, plutôt qu'un financement *ponctuel et spécifique* des campagnes électorales. C'est en raison de son caractère permanent et général que le financement instauré par la loi est subordonné à la démonstration d'une certaine représentativité, celle-ci étant évaluée à l'aune des derniers résultats électoraux. Dans un arrêt rendu le 21 décembre 1990¹³⁹, la Cour constitutionnelle a considéré que, pour cette raison, une telle exigence n'est pas de nature à établir une méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Cela étant, *de lege ferenda*, la question mérite d'être posée de l'instauration d'un double système de financement : un financement permanent et général des partis politiques les plus représentatifs – c'est le système actuel – et un financement ponctuel et spécifique des campagnes électorales, dont tous les partis concourant à l'élection auraient vocation à bénéficier. Une telle réforme permettrait de rencontrer l'objection généralement soulevée à l'encontre du système belge de financement des partis politiques, à savoir qu'il ne favorise pas l'émergence de nouveaux partis politiques et procède ainsi d'une vision peu dynamique de la démocratie¹⁴⁰.

2° L'accès aux médias

Les droits d'accès aux médias audiovisuels sont également essentiels pour l'opposition politique. Sur ce point, une distinction doit être faite selon les

138. L. 4 juill. 1989, relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (*Mon. belge* 20 juill. 1989), modifiée successivement le 21 mai 1991 (*Mon. belge* 4 juin 1991), le 18 juin 1993 (*Mon. belge* 7 août 1993), le 19 mai 1994 (*Mon. belge* 25 mai 1994) – la loi du 19 mai 1994 complète l'intitulé de la loi du 4 juillet 1989 afin de préciser qu'elle ne s'applique qu'aux élections des Chambres législatives fédérales –, le 12 juillet 1994 (*Mon. belge* 19 juill. 1994), le 10 avril 1995 (*Mon. belge* 15 avr. 1995), le 19 novembre 1998 (*Mon. belge* 10 déc. 1998), le 12 février 1999 (*Mon. belge* 18 mars 1999), le 23 juin 1999 (*Mon. belge* 19 août 1999), le 27 décembre 2000 (*Mon. belge* 24 janv. 2001), le 13 décembre 2002 (*Mon. belge* 10 janv. 2003), le 19 février 2003 (*Mon. belge* 21 mars 2003), le 2 avril 2003 (*Mon. belge* 16 avr. 2003), le 17 février 2005 (*Mon. belge* 21 avr. et 13 oct. 2005) – il s'agit de deux lois distinctes –, le 27 mars 2006 (*Mon. belge* 11 avr. 2006), le 23 mars 2007 (*Mon. belge* 28 mars 2007), le 18 janvier 2008 (*Mon. belge* 23 janv. 2008), le 15 février 2012 (*Mon. belge* 6 mars 2012) et le 6 janvier 2014 (*Mon. belge* 31 janv. 2014). Sur cette dernière réforme, V. M. Verdussen, *Partis politiques*, in M. Uyttendaele et M. Verdussen (ss dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 617-629.

139. C. const., 21 déc. 1990, arrêt n° 40/90, spéc. 4.B.4.2. – V. M. Verdussen, *La Cour d'arbitrage et l'argent des partis politiques* : *Journ. tribunaux* 1991, p. 406.

140. Sur la distinction entre la fonction protectrice et la fonction catalytique des systèmes électoraux, V. K. Chrysogonos et C. Stratilatis, *Limits of Electoral Equality and Political Representation* : *European Constitutional Law Review* 2012, vol. 8, p. 22-23.

périodes. En période « normale », l'obligation faite aux médias audiovisuels de traiter l'information de manière impartiale¹⁴¹ « n'instaure, ni au profit d'une personne ni au profit d'un groupe de personnes, un droit subjectif quelconque au moyen de la radiodiffusion officielle », mais « garanti à chacun la liberté d'expression (...) par ses propres moyens »¹⁴². Lorsqu'un temps d'antenne est accordé aux partis politiques, quel sort doit être réservé à chacun de ceux-ci ? En application des principes constitutionnels, toute différence de traitement doit reposer sur une justification objective et raisonnable. Le critère retenu par le législateur est celui de la représentation parlementaire. Il résulte, en effet, de l'article 18 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques que l'accès à l'antenne est réservé aux partis politiques qui sont représentés au Parlement de la Communauté française, au Parlement flamand ou au Parlement de la Communauté germanophone. Le critère est objectif et raisonnable. Rien n'est donc prévu par le législateur pour les partis politiques non représentés. On relèvera tout de même un arrêt, plus nuancé, de la cour d'appel de Bruxelles.

Selon l'arrêt, « en tout temps, la RTBF doit respecter les principes propres à la mission de service public qui lui a été confiée dans une société pluraliste, tels que le législateur communautaire les a définis. Elle doit ainsi veiller à la diversité des programmes et refléter sans discrimination et avec objectivité les différents courants d'idées de la société. Le pluralisme exige également qu'elle contribue à la protection des valeurs démocratiques et à la cohésion sociale. En période électorale, il lui incombe d'organiser des tribunes politiques avec les partis politiques concernés »¹⁴³.

En période électorale, et conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, le critère de la représentation parlementaire se révèle inadéquat, car il les prive « de la possibilité de participer aux débats électoraux », alors « qu'il est de l'essence d'un régime démocratique que des formations politiques nouvelles puissent se présenter utilement aux élections »¹⁴⁴. Tous les partis en compétition doivent-ils pour autant être traités de manière strictement égale, notamment en termes de temps d'antenne ? Il n'est aucun juge pour l'affirmer.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « dans le cadre de l'exercice de leur marge d'appréciation et dans le souci d'assurer la stabilité du système politique et la crédibilité des groupes politiques qui seront amenés à siéger dans une assemblée parlementaire, les États sont libres de fixer les conditions qui régissent un scrutin. À cet égard, offrir un appui restreint aux formations politiques dont l'écho auprès des électeurs est très limité, ne saurait être considéré comme méconnaissant le principe d'égalité susmentionné dans une société démocratique. En effet, en favorisant les formations les plus représentatives – qui sont du reste parfois composées des courants idéologiques divers – la législation électorale permet à ces courants de s'exprimer sans pour autant mettre en péril la représentativité de ces courants »¹⁴⁵.

141. V. not. Civ. Bruxelles, réf., 24 sept. 2012 : *Auteurs & Media*, 2013, p. 27, note E. Wauters : « La radiotélévision publique RTBF qui ne laisse pas suffisamment participer un parti politique au débat public viole son obligation de pluralisme telle qu'inscrite dans le décret du 14 juillet 1997 relatif au statut de la RTBF ».

142. CE, 6 avr. 1966, n° 11.749, arrêt *Moulin et De Coninck*.

143. Bruxelles, 1^{er} févr. 2007 : *JLMB* 2007, p. 881, obs. A. Vandeburie.

144. CE, 16 mai 1995, n° 53.249, arrêt *Dumont*.

145. CEDH, 29 mars 2001, déc. *Antonopoulos c/ Grèce*.

On s'accorde donc pour considérer que des différenciations peuvent être retenues dès le moment où elles reposent sur des critères objectifs et raisonnables. Malheureusement, au-delà du consensus existant autour cette règle élémentaire, il règne un flou certain, qui s'explique par l'absence dans la législation « de normes claires pour organiser la question délicate de l'accès à l'antenne pendant la campagne électorale »¹⁴⁶. Ce sont donc les médias audiovisuels eux-mêmes qui définissent les modalités de cet accès, à travers des « dispositifs électoraux » adoptés dans le respect des règles arrêtées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel et sous le contrôle de la jurisprudence.

3° Les droits de représentativité

Comme on l'a déjà évoqué, l'opposition politique bénéficie de droits de représentativité dans le secteur culturel au sens large. En effet, la loi dite « du Pacte culturel » du 16 juillet 1973 reconnaît une série de droits de représentation pour les minorités idéologiques et philosophiques (V. *supra*). Cette législation fédérale instaure notamment une obligation d'association des diverses tendances idéologiques et philosophiques (concept amalgamé progressivement aux partis politiques) à la gestion des institutions culturelles publiques ou assimilées aux institutions publiques en raison de leur fonctionnement ainsi que la représentation, proportionnellement aux résultats électoraux obtenus au niveau des Communautés, des différents partis dans les organes d'administration et de gestion des instituts publics de radio et de télévision¹⁴⁷.

Cette idée d'une représentation proportionnelle dans les organes d'administration ou de gestion se retrouve également au niveau local. Ainsi, par exemple, le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit une représentation proportionnelle au conseil d'administration des régies communales (art. L. 1231-5) et une représentation proportionnelle du conseil communal dans les assemblées générales des associations sans but lucratif regroupant plusieurs communes (art. L. 1234-2)¹⁴⁸.

Enfin, le principe de représentativité proportionnelle se retrouve à différents niveaux de la démocratie consociative belge. On pense évidemment à la composition de la Cour constitutionnelle. Selon une règle non écrite, « les douze sièges font l'objet d'une répartition à la représentation proportionnelle des assemblées parlementaires fédérales »¹⁴⁹. Ainsi, dès lors qu'un siège est vacant, on examine si le siège doit demeurer à la formation politique à laquelle il revenait antérieurement ou s'il doit, en fonction des résultats des élections législatives fédérales, être affecté à une autre formation¹⁵⁰. Par ailleurs, il convient de rappeler que, sur les douze juges de la Cour, six sont d'anciens parlementaires¹⁵¹.

146. F. Bouhon, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 703.

147. L. 16 juill. 1973, garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

148. Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

149. M. Verdussen, *Le mode de composition de la Cour constitutionnelle est-il légitime ?* : RBD const. 2013, n° 1, p. 81.

150. *Ibid.*, p. 81-82.

151. Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, 6 janv. 1989, art. 34.

III. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux droits de l'opposition parlementaire

Les compétences de la Cour constitutionnelle, dont on vient de rappeler la composition, sont les suivantes. En confiant à la Cour le soin d'exercer un contrôle à l'égard des lois (fédérales), des décrets (régionaux et communautaires) et des ordonnances (régionales), l'article 142, alinéa 2, de la Constitution lui confie la surveillance de l'ensemble des normes législatives. En revanche, la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle à l'égard des normes réglementaires, dont la constitutionnalité relève de la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État (à titre principal) et des cours et tribunaux (à titre incident). Par ailleurs, les règlements des assemblées parlementaires échappent à tout contrôle de constitutionnalité.

A. – L'absence de saisine spécifiquement aménagée pour l'opposition parlementaire et l'exclusion de principe de l'intérêt fonctionnel

La Cour constitutionnelle peut être saisie de recours en annulation dirigés contre des normes législatives par les présidents des assemblées législatives à la demande des deux tiers de leurs membres, ce qui s'apparente à une saisine parlementaire à la majorité qualifiée¹⁵². Cette disposition permet notamment aux assemblées législatives fédérales et fédérées d'intenter un recours en annulation lorsqu'elles considèrent qu'une autre assemblée législative empiète sur leurs compétences ; elle autorise donc une majorité politique dans une assemblée à contester la constitutionnalité d'une norme adoptée par une autre majorité politique dans une autre assemblée¹⁵³.

Par contre, aucune saisine n'est possible pour l'opposition parlementaire, le législateur spécial n'ayant pas souhaité « qu'une minorité au sein d'une assemblée législative puisse demander qu'un recours en annulation soit introduit, étant donné que ce recours pourrait alors servir à affaiblir la volonté de la majorité »¹⁵⁴. La réticence manifestée par la Belgique à l'égard d'un recours mis aux mains de l'opposition parlementaire traduit assurément une préoccupation qu'on retrouve dans d'autres États où un tel recours est parfois remis en question, parce qu'il permet à l'opposition de prolonger « indûment » le débat mené dans l'enceinte parlementaire, ce qui entraînerait « une perturbation du fonctionnement de la démocratie qui dépasse largement les bénéfices que l'on peut en attendre »¹⁵⁵. Précisons qu'en Belgique, l'absence de saisine au profit de l'opposition parlementaire peut être compensée, d'une part, par les recours mis en œuvre par les

152. Const., art. 142, al. 3. – Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, 6 janv. 1989, art. 2, 1° et 3°. – V. M. Verdussen, *La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé* : *Nouv. Cab. Cons. const.* 2015, n° 48, p. 98-99.

153. Les règlements des différentes assemblées organisent plus précisément la procédure à suivre pour introduire ces recours.

154. Ch. repr., Doc. parl. n° 633/4, sess. ord. 1988-1989, p. 23.

155. F. Rubio Llorente, *Tendances actuelles de la juridiction constitutionnelle en Europe* : *AIJC* 1996, vol. XII, p. 27.

associations¹⁵⁶ et, d'autre part, par l'asymétrie des majorités politiques aux différents niveaux de pouvoir : une loi fédérale adoptée par une majorité de droite peut être attaquée par un gouvernement régional de gauche ou une assemblée parlementaire majoritairement de gauche, par exemple. À cet égard, la présente législature est et sera riche d'enseignements.

Enfin, signalons que la juridiction constitutionnelle belge, se fondant notamment sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle, exclut qu'un membre d'une assemblée parlementaire n'invoque un intérêt fonctionnel devant elle : il ne peut agir qu'en démontrant un intérêt personnel à l'introduction d'un recours en annulation ou en suspension¹⁵⁷. La Cour considère, dès son arrêt n° 30/90, rendu le 9 octobre 1990, que puisque l'article 2, 3°, de la loi spéciale prévoit l'introduction d'un recours en annulation « par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres », « [i]l en résulte qu'un membre individuel d'une assemblée législative ne pourrait invoquer un intérêt fonctionnel lui permettant d'introduire un recours en annulation en vue de la sauvegarde des prérogatives de l'assemblée législative dont il fait partie »¹⁵⁸.

Dans cet arrêt n° 30/90, la Cour constitutionnelle a examiné le recours en annulation introduit contre l'article 10 *bis* de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, qui prévoyait un régime de suppléance pour les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale élus membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou secrétaire d'État régional. Ce régime disposait, en substance, que les suppléants – élus sur les listes des membres du Gouvernement ou du secrétaire d'État – faisaient partie intégrante du Parlement et se voyaient appliquer les dispositions relatives aux membres effectifs. Par ailleurs, ils siégeaient avec voix consultative dans les assemblées plénières du Parlement, au bureau et dans les groupes linguistiques de l'assemblée réunie. Ils avaient en outre voix délibérative, notamment dans le fonctionnement des commissions parlementaires, à l'exclusion, évidemment, du droit de vote du membre effectif qu'ils remplaçaient. Le recours en annulation échouera dès l'étape de l'examen de la recevabilité de l'affaire, au vu de l'inexistence d'un intérêt fonctionnel pour les membres des assemblées parlementaires. Mais la Cour y précise dans la foulée que l'article 2, 3°, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle (organisant la saisine de la Cour par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres) « n'exclut cependant pas qu'un membre d'une assemblée législative introduise un recours s'il est personnellement susceptible d'être affecté directement et de manière défavorable dans sa situation par la norme incriminée »¹⁵⁹.

156. V. M. Verdussen, *Le secteur associatif devant la Cour constitutionnelle*, in *Mél. offerts à F. Haumont*, Bruxelles, Larcier, 2015 (à paraître).

157. V. M. Verdussen, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 188. Au contraire, cet intérêt fonctionnel est accepté au Conseil d'État. – V. P. Lewalle et L. Donnay, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Belgique, 3^e éd. 2008, p. 806-807.

158. C. const., 9 oct. 1990, arrêt n° 30/90, B.3.1.

159. C. const., 9 oct. 1990, arrêt n° 30/90, B.3.1.

Cet arrêt inaugure une jurisprudence constante rejetant l'intérêt fonctionnel des membres des assemblées représentatives¹⁶⁰.

B. – L'ouverture progressive de la Cour aux recours des membres de l'opposition

La Cour constitutionnelle, dans l'exercice de ses compétences générales, et malgré le rejet de principe de l'intérêt fonctionnel que l'on vient de mentionner, a déjà été amenée à contrôler le respect des droits garantis aux parlementaires de l'opposition. En effet, dans plusieurs affaires, la Cour, admettant la recevabilité de certains recours formés par des parlementaires de l'opposition, a utilisé, de façon très classique, le principe d'égalité et de non-discrimination afin d'établir si une distinction de traitement injustifiée avait été établie entre membres de groupes politiques majoritaires et minoritaires, ou entre plusieurs groupes politiques minoritaires.

Dans la jurisprudence précitée aboutissant à l'exclusion de l'intérêt fonctionnel, la Cour s'est progressivement ouverte à la possibilité d'un recours intenté par un membre d'une assemblée représentative appartenant à l'opposition dès lors que les prérogatives liées à son mandat et à sa position minoritaire seraient mises en péril. Ainsi, dans son premier arrêt rendu sur la problématique (arrêt n° 90/30 précité), les juges constitutionnels considèrent que la requête présentée devant eux « n'apporte aucun élément de nature à faire apparaître que le requérant, en tant que membre de l'opposition, serait personnellement affecté dans sa situation,

160. Voy. C. const., 7 févr. 1990, arrêt n° 8/90, B.7. (arrêt dans lequel le vice-président du Conseil de la Communauté germanophone s'estimait personnellement lésé par la régionalisation de la matière jusque-là communautaire des « monuments et sites » ce qui ne manquait pas de défavoriser le Conseil de la Communauté germanophone qui se retrouvait ainsi privé de cette compétence). – C. const., 14 nov. 1991, arrêt n° 33/91, 2.B.3. (invocation de la qualité de sénateur et de membre du Conseil flamand). – C. const., 12 juin 1992, arrêt n° 48/92, 2.B.4. (dans un recours en annulation contre un décret flamand luttant contre la pollution des eaux, les requérants invoquaient à la fois d'un intérêt personnel et fonctionnel à agir tout en contestant la constitutionnalité de l'article 2, 3° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 établissant la saisine lorsque 2/3 de l'assemblée en font la demande [argument jugé irrecevable puisque le recours en annulation ne concernait pas cette disposition]). – C. const., 22 déc. 1999, arrêt n° 133/99, B.7.1. et B.7.2. (arrêt dans lequel les requérants invoquaient un « intérêt fonctionnel élargi » impliquant que « si manifestement aucun tiers ne peut introduire un recours recevable contre la norme attaquée, les deuxième, troisième et quatrième requérants, en tant que membres des organes parlementaires qui ont adopté la norme ou qui sont affectés par la norme dans leur compétence, ont l'intérêt requis pour introduire eux-mêmes une demande de suspension et un recours en annulation » [A.1.3.], concept écarté par la Cour). – C. const., 1^{er} mars 2012, arrêt n° 32/2012, B.3. – C. const., 12 juill. 2012, arrêt n° 92/2012, B.3. (le requérant, député à la Chambre des représentants, critiquait la délégation au Roi opérée dans une législation qui, considérait-il, le privait de ses compétences et emportait une « grave atteinte à ses prérogatives parlementaires » (B.3.), il invoquait par ailleurs un intérêt personnel lié au risque de perte de sa crédibilité en tant que spécialiste des législations linguistiques s'il ne pouvait plus « répondre aux questions qui lui sont posées par son entourage à ce sujet » (B.4.) : la Cour exclut dans les deux cas la présence d'un intérêt admissible. – C. const., 12 juill. 2012, arrêt n° 92/2012, B.3. (la Cour y exclut en l'espèce l'existence d'un intérêt personnel, considérant que « [u]n membre d'une assemblée législative ne justifie donc pas, en cette seule qualité, de l'intérêt requis pour agir devant la Cour »).

de manière directe et défavorable, par la disposition attaquée »¹⁶¹, laissant ainsi entendre que des membres de l'opposition pourraient avancer un intérêt personnel à mettre en œuvre des prérogatives liées à leur position politique. L'argument du requérant invoquant une distinction de traitement injustifiée lui portant personnellement préjudice a été balayé d'un revers de la main par la Cour¹⁶². Dans un arrêt n° 131/2003, la Cour considère de manière encore plus explicite que « [l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989] n'exclut certes pas qu'un membre d'une assemblée législative puisse invoquer un intérêt fonctionnel si les dispositions attaquées portaient atteinte aux prérogatives propres à l'exercice individuel de son mandat ; les règles attaquées n'affectent toutefois pas de telles prérogatives ».¹⁶³ La Cour réitère cette idée dans un arrêt n° 92/2012, où elle établit que l'absence d'intérêt personnel trouve notamment sa source dans le fait que « [l]es dispositions attaquées n'affectent pas les prérogatives propres à l'exercice individuel de son mandat »¹⁶⁴.

La Cour admet implicitement l'existence d'un intérêt personnel à agir pour un membre de l'opposition dans une affaire concernant des prérogatives propres à l'exercice d'un mandat représentatif et à une situation minoritaire. L'affaire concernait une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁶⁵ modifiant la représentation des groupes politiques d'opposition dans les sociétés de logement social et qui disposait qu'une représentation avec voix consultative dans le conseil d'administration des sociétés immobilières de service public était attribuée aux groupes politiques siégeant au conseil communal et non représentés au collège des bourgmestres et échevins, c'est-à-dire à l'opposition au niveau communal. L'ordonnance antérieure accordait quant à elle un droit de contrôle aux minorités politiques au conseil communal par la garantie d'une participation avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration des sociétés immobilières de logement social. Elle visait ainsi à lutter contre la politisation de l'attribution de logements sociaux. Le 17 décembre 1997, la Cour rend un premier arrêt n° 83/97 sur la demande de suspension introduite par un mandataire communal « Vlaams Blok » siégeant au conseil communal de Molenbeek-Saint-Jean – groupe politique non représenté au collège des bourgmestres et échevins – et

161. C. const., 9 oct. 1990, arrêt n° 30/90, B.3.2.

162. Pour le requérant, son intérêt résultait principalement de la perte de poids politique qu'entraînait ladite législation : « B.3.4. (...) Au lieu d'être un des 83 conseillers régionaux bruxellois, il deviendrait un des 75 membres de cette assemblée et son poids politique serait augmenté en conséquence ; En séance publique, comme en commission, il sera contredit par huit personnes de moins, en conséquence de quoi les propositions d'ordonnances qu'il a déposées augmenteront leurs chances d'être adoptées ; Ses adversaires perdront une partie des traitements qu'ils percevaient jusque-là car certains suppléants le sont de ministres ou de secrétaires d'État qui sont par ailleurs parlementaires nationaux, ce qui les prive d'indemnité en tant que membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. En conséquence, le requérant augmente ses chances de réélection dans la mesure où les fonds électoraux de ses adversaires se trouveront affectés par l'annulation postulée ».

163. C. const., 8 oct. 2003, arrêt n° 131/2003, B.3.3. La Cour exclut cependant que ce soit le cas en l'espèce.

164. C. const., 12 juill. 2012, arrêt n° 92/2012, B.3.

165. Il s'agissait d'une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 février 1997 modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social

qui était, par ailleurs, le seul représentant néerlandophone. Pour la Cour constitutionnelle, « la disposition attaquée réduit la représentation de la minorité politique » avec pour objectif d'éviter que « les conseils d'administration des sociétés immobilières de service public ne soient confrontés, dans le système précédent, à un nombre relativement important de représentants de groupes minoritaires, ce qui était de nature à compromettre l'efficacité du fonctionnement des conseils d'administration des sociétés immobilières »¹⁶⁶. Il est tout à fait intéressant de constater que la Cour constitutionnelle n'exclut pas, cette fois, que les règles qui désavantagent la minorité politique puissent effectivement affecter directement et défavorablement le requérant¹⁶⁷, tout en considérant que les moyens invoqués ne sont pas suffisamment sérieux pour prononcer une suspension¹⁶⁸. Dans son arrêt rendu sur le recours en annulation, le 16 septembre 1998, la Cour ne soulève aucune objection sur la question de l'intérêt à agir du requérant dans le cadre du jugement rendu sur le recours en annulation¹⁶⁹. La Cour admet que la mesure litigieuse établit une distinction de traitement entre différents membres de l'opposition politique, puisque certains avaient accès aux conseils d'administration des sociétés de logement social, quand d'autres non, avant d'estimer, dans son arrêt d'annulation, que les distinctions de traitement instaurées entre groupes minoritaires et autres groupes sur la question de la représentation au conseil d'administration des sociétés immobilières de logement social ne créent pas de discrimination¹⁷⁰.

Enfin, dans d'autres affaires, ne portant pas sur les prérogatives des membres de l'opposition mais sur des mesures contestées par l'opposition, la Cour n'aborde même pas la question de l'exclusion de l'intérêt fonctionnel, se concentrant sur l'intérêt personnel invoqué. Par exemple, dans un arrêt n° 157/2004 du 6 octobre 2004, la Cour admet l'intérêt à agir de deux mandataires du parti politique d'extrême droite « Vlaams Block », considérant que la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme pouvait les affecter directement et défavorablement¹⁷¹. La Cour considère ensuite que le recours est fondé en ce que la liste des motifs de discrimination énumérés dans la loi ne mentionnait pas la langue ni les opinions politiques, violant par-là l'obligation d'égalité et de non-discrimination.¹⁷² La Cour a également eu à connaître d'un recours élaboré par des membres de l'opposition contre une réforme accordant un avantage fiscal accordé à ceux qui font usage de la déclaration libératoire unique¹⁷³ au détriment de ceux qui ont « toujours payé correctement leurs impôts »¹⁷⁴. La Cour admet l'intérêt personnel des requérants sans même s'inquiéter de leur mandat politique ; elle finit toutefois par rejeter le recours.

166. C. const., 17 déc. 1997, arrêt n° 83/97, B.6.2.

167. V. l'arrêt de suspension : C. const., 17 déc. 1997, arrêt n° 83/97, B.2.2.

168. C. const., 17 déc. 1997, arrêt n° 83/97, B.6.6.

169. C. const., 16 sept. 1998, arrêt n° 95/98, B.1.1.

170. C. const., 16 sept. 1998, arrêt n° 95/98.

171. C. const., 6 oct. 2004, arrêt n° 157/2004, B.2.

172. C. const., 6 oct. 2004, arrêt n° 157/2004, B.14 et B.15.

173. C. const., 20 avr. 2005, arrêt n° 72/2005.

174. C. const., 20 avr. 2005, arrêt n° 72/2005, A.1.

C. – Les droits des minorités idéologiques et philosophiques

La Cour constitutionnelle a également eu l'occasion de se prononcer dans le cadre d'un recours à l'encontre de la loi dite « du Pacte culturel » (V. *supra*), sur la délicate question de la comptabilité des mesures de discrimination positive favorisant la protection collective des minorités politiques avec l'interdiction générale de discrimination.

Comme on l'a déjà écrit, la loi sur le Pacte culturel établit d'importantes garanties dans le domaine des médias et de la culture pour les tendances idéologiques et philosophiques minorisées par l'effet de la fédéralisation du pays. La loi vise, en effet, à assurer une représentation équilibrée des différentes tendances idéologiques et philosophiques dans le domaine culturel, ces dernières tendances ayant été interprétées comme recouvrant les tendances politiques démocratiques représentées au Parlement. Afin de garantir cette représentation équilibrée des tendances, le dispositif de la loi de 1973 prévoit qu'au sein des organismes culturels publics, et notamment des médias, les « moyens et influences soient répartis entre les différentes tendances – à l'exception des tendances liberticides –, et ce en proportion de leur représentativité parlementaire respective »¹⁷⁵. Selon ce dispositif, le personnel lui-même, au sein des institutions culturelles et relevant des médias, devait être représentatif des différentes tendances.

La Cour constitutionnelle a eu donc à analyser la délicate question de la discrimination entre personnes privées instituée par un dispositif visant à protéger les minorités idéologiques et philosophiques par l'octroi de droits à ces minorités. Au sujet de ce dernier mécanisme, la Cour établit que :

« S'il est légitime de veiller à des équilibres, le législateur manque au principe de proportionnalité en recourant, pour atteindre cet objectif, à un système qui impose à l'autorité de déroger au principe d'égalité en considération des convictions personnelles. Il en est ainsi d'autant plus que le système impose, sur le plan des principes, un sacrifice certain pour un avantage qui reste conjectural. Ce n'est pas encourager chaque agent à exercer ses fonctions avec impartialité que de rendre officielle la tendance qu'il est incité à déclarer et d'attacher à celle-ci des conséquences sur le plan de la carrière. Enfin, la loi n'indique même pas de limite à la mesure dans laquelle il peut être dérogé à l'égalité en faveur des normes de répartition qu'elle lui oppose »¹⁷⁶.

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle remet donc fondamentalement en question un pan entier de la protection collective spécifique des minorités idéologiques et philosophiques prévue par les articles 11 et 131 de la Constitution, tels que concrétisés dans la loi sur le Pacte culturel, en obligeant les agents des organismes publics dans le domaine culturel et des médias à afficher une tendance et en veillant de manière générale à ce qu'un équilibre existe entre toutes ces tendances. Les autres mécanismes de protection des minorités

175. B. Renauld et S. Van Drooghenbroeck, *Le principe d'égalité et de non-discrimination*, in M. Verdussen et N. Bonbled (ss dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 560.

176. C. const., 15 juill. 1993, arrêt n° 65/93, B.5. Sur cet arrêt, V. not. H. Dumont et X. Delgrange, *La loi du Pacte culturel et la directive de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations : sagesse ou monstruosité* : *Journ. tribunaux* 1994, p. 2-12.

idéologiques et philosophiques n'ont quant à eux pas subi les foudres de la Cour constitutionnelle.

D. – La jurisprudence européenne

On sait que, par le recours aux méthodes conciliatoires et combinatoires, la Cour constitutionnelle interprète les normes constitutionnelles à la lumière des dispositions européennes ou internationales et combine les principes d'égalité et de non-discrimination avec des droits conventionnellement garantis mais non reconnus dans le texte constitutionnel. Ainsi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fait preuve d'une ouverture remarquable principalement aux jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Or cette dernière a délivré des enseignements tout à fait intéressants sur les droits des membres des oppositions politiques. Cette dernière a notamment considéré, dans un arrêt *Szél et autres c/ Hongrie* du 16 septembre 2014, qui fait l'objet d'un renvoi devant la Grande Chambre, que des amendes imposées, suite à un vote de la majorité du Parlement, à des parlementaires de l'opposition en raison d'actes de protestation dans l'hémicycle exprimant leur réprobation face à la réforme agraire (principalement à l'aide de banderoles), constituaient une violation de l'article 10 de la Convention. La Cour rappelle d'abord qu'une large marge d'appréciation doit être reconnue aux États en matière de droit parlementaire :

« Cette marge d'appréciation étendue vaut pour les modalités d'organisation des travaux du Parlement, par exemple les questions touchant les groupes parlementaires et le statut de leurs membres, telles que leur rôle, les règles en matière de conflits d'intérêts ou celles relatives aux coalitions. L'organisation des travaux du Parlement encadre les échanges de vues, c'est-à-dire les débats au sein de l'Assemblée, et conduit à des restrictions de manière à permettre des délibérations et prises de décisions raisonnables et efficaces. Le droit des parlementaires à la liberté d'expression dans le cadre du débat politique ne se trouve pas pour autant privé de la plus haute protection qu'appelle le libre échange d'idées. Il existe néanmoins une certaine marge d'appréciation qui vaut en particulier pour les restrictions au temps et aux modalités de prise de parole dictées par les impératifs du bon fonctionnement du Parlement et de la protection du débat lui-même. Il est inhérent au bon fonctionnement d'un Parlement de permettre à ses membres "de participer de façon constructive aux débats parlementaires et de représenter leurs électeurs sur des questions d'intérêt public en formulant librement leurs propos ou leurs opinions, sans risque de poursuites devant un tribunal ou une autre autorité" »¹⁷⁷.

La Cour constate ensuite une violation de l'article 10 en l'espèce, considérant que :

« Compte tenu de la nature des propos des parlementaires, la Cour estime que la protection des membres et partis de la minorité au sein du Parlement est un enjeu important et qu'il faut particulièrement veiller à la pérennité de leur droit d'exprimer leurs opinions et au droit pour le public d'entendre celles-ci. Vu l'importance que revêt la diffusion publique des vues minoritaires en tant qu'attribut de la démocratie, les membres de

177. CEDH, 16 sept. 2014, arrêt *Szél et a. c/ Hongrie*, § 61.

la minorité doivent disposer d'une certaine latitude pour exprimer leurs opinions, fût-ce de manière non verbale, et en tenant compte du caractère symbolique de leurs propos, dans le cadre d'un régime raisonnable »¹⁷⁸.

La Cour juge ainsi disproportionnées les amendes imposées et souligne l'« effet dissuasif sur l'opposition parlementaire, à l'issue d'un processus où les garanties procédurales et celles de l'apparence d'absence d'esprit partisan étaient insuffisantes »¹⁷⁹.

IV. – Les usages et les mutations dans l'opposition parlementaire

A. – L'usage de ses droits par l'opposition parlementaire

Comme cela a déjà été souligné, les particularités belges conduisent à ce qu'existent à différents niveaux des majorités et des oppositions qui peuvent potentiellement différer. Ainsi, en 2007, « les partis socialistes francophone et flamand se trouvent dans une position différente au niveau fédéral (l'un dans la majorité, l'autre dans l'opposition) »¹⁸⁰. Ceci transforme le rapport entre opposition et majorité ; les lignes de fracture étant multiples, les possibilités d'alliance le sont également. Par ailleurs, mentionnons que dans deux périodes de l'histoire des collectivités fédérées, tous les partis furent associés à la fonction exécutive, les mandats étant répartis proportionnellement¹⁸¹.

La fameuse « discipline de parti » cantonne souvent l'opposition politique dans une posture de critique, qui peut être exacerbée dans certains cas. Ainsi, on se souvient de certains cas d'obstruction parlementaire, que ce soit par le recours à de longues lectures visant à ralentir la procédure législative¹⁸² – cette technique de flibuste est désormais rendue presque impossible par la réglementation du

178. *Ibid.*, § 69.

179. V., pour d'autres arrêts sur la liberté d'expression renforcée des parlementaires de l'opposition : CEDH, 25 févr. 2010, arrêt *Renaud c/ France*, § 40 (« La Cour observe d'ailleurs que le requérant, engagé dans la vie politique locale, ainsi qu'en atteste notamment son élection ultérieure, s'inscrivait dans une démarche d'opposition politique. Elle doit en conséquence se livrer à un contrôle particulièrement strict »). – CEDH, 11 avr. 2006, arrêt *Brasilier c/ France*, § 42 (« le fait qu'un adversaire des idées et positions officielles doit pouvoir trouver sa place dans l'arène politique inclut nécessairement la possibilité de pouvoir discuter de la régularité d'une élection. Enfin, dans le contexte d'une compétition électorale, la vivacité des propos est plus tolérable qu'en d'autres circonstances »). V. également sur la protection des immunités parlementaires, l'affaire *Kart c/ Turquie*, CEDH, Gde ch., 3 déc. 2009, spéc. § 90.

180. P. Blaise, V. Demertzis, J. Faniel et J. Pitseys, *L'évolution des partis politiques francophones (2007-2013) : Courrier hebdomadaire du CRISP* 2014, n° 2244-2245, p. 9.

181. De 1981 à 1985, l'exécutif des entités fédérées représentait tous les partis. Il en fut de même en Flandre, de 1988 à 1992. V. M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 3^e éd. 2005, p. 429. Ces exécutifs ne délibéraient que « collégialement », « les décisions pouvaient donc y être prises majorité contre opposition » (*ibid.*, p. 461, note 86).

182. En 1976, une loi visant à fusionner les communes avait suscité de nombreuses critiques. Des parlementaires de l'opposition avaient pratiqué l'obstruction, notamment en venant faire la lecture de passages d'ouvrages sans rapport direct avec le sujet, avec pour seul objectif de faire durer les débats (V. *La Belgique aussi connaît l'obstruction parlementaire : La Libre Belgique* 9 mars 2013).

temps de parole dans les règlements des assemblées législatives – ou encore par le dépôt de montagnes d'amendements¹⁸³.

Il arrive que l'opposition développe une approche très constructive, notamment en cas de crises institutionnelles ou politiques graves. On pense à l'accord Octopus, conclu le 24 mai 1998 entre huit partis, appartenant tant à l'opposition qu'à la majorité. On peut aussi prendre l'exemple d'Ecolo qui, bien que figurant dans l'opposition de décembre 2007 à décembre 2008, participe à la fois aux travaux du Groupe Wallonie-Bruxelles, dont l'objectif est d'élaborer un projet politique commun aux francophones, et à différentes négociations institutionnelles (« Groupe des sages », « Groupe des 18 », « Groupe de l'Heptapus »)¹⁸⁴. Ensuite, après les élections de 2010, Ecolo et Groen, bien que critiques sur le volet socio-économique du projet de la majorité en place, apportent leur soutien à la réforme institutionnelle en cours¹⁸⁵. On remarquera la spécificité de ce parti qui transcende également la ligne de fracture néerlandophones/francophones, en développant une stratégie politique commune (notamment en adoptant des positions communes en matière institutionnelle)¹⁸⁶.

B. – Les mutations de l'opposition parlementaire

1° Les petits partis et l'opposition extraparlamentaire

Comme nous l'avons souligné ci-avant (au point I), le système électoral belge, qui recourt au scrutin proportionnel, est plutôt inclusif, puisqu'il « multiplie le nombre des partis politiques au sein de l'assemblée et fait la part belle aux petits partis »¹⁸⁷. En favorisant l'apparition sur la scène parlementaire de nouveaux partis politiques, il permet ainsi leur transfert de l'opposition extraparlamentaire à l'opposition parlementaire. Cela étant, cette tendance est infléchie par un certain nombre de facteurs.

Certains facteurs tiennent au système électoral lui-même. Il s'agit du seuil électoral de 5 %, évoqué également ci-avant. Il s'agit aussi des formules proportionnelles retenues, dont la mise en œuvre concrète « n'assure pas dans tous les cas l'attribution à chaque formation politique d'une part des sièges de l'assemblée correspondant exactement à la part des voix qu'elle a obtenue » et tend même « à surreprésenter les partis électoralement les plus forts »¹⁸⁸.

Suivant la Cour constitutionnelle, « même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des "voix perdues". Il s'ensuit que chaque suffrage n'a pas un poids égal dans l'attribution des sièges et que chaque candidat n'a pas les mêmes chances d'être élu »¹⁸⁹. Et la Cour de poursuivre : « Même s'il peut être admis (...) que le "système Imperiali" confère un avantage relatif aux "grands partis", il convient d'observer tout d'abord que ce sont les élections mêmes qui font

183. Le dépôt de plus de deux mille amendements par l'élus Rik Daems, du parti Open VLD, dans le cadre du vote sur la loi-cadre budgétaire, en juillet 1996, reste dans les annales.

184. V. P. Blaise, V. Demertzis, J. Faniel et J. Pitseys, *op. cit.*, p. 83. Les auteurs évoquent une « législature d'opposition constructive » pour le parti écologiste.

185. *Ibid.*, p. 89. V. *supra*.

186. *Ibid.*, p. 88.

187. Y. Lejeune, *op. cit.*, p. 428.

188. F. Bouhon, *op. cit.*, p. 778-779.

189. C. const., 28 juin 2012, arrêt n° 86/2012, B.6.3.

apparaître les partis ou les listes qui sont "plus grands" et que les rapports peuvent être modifiés à chaque nouvelle élection. En outre, les rapports proportionnels entre les listes ne sont pas seulement déterminés par la formule mathématique du "système Imperiali" ou par celle du "système D'Hondt" mais également par une série d'autres facteurs comme le nombre de mandats à attribuer au sein de chaque circonscription électorale, le nombre de listes participantes et les rapports réciproques entre les résultats électoraux des diverses listes »¹⁹⁰.

Comment ne pas voir, au demeurant, qu'en n'encadrant que très légèrement le processus de sélection des candidats et en laissant sur ce point une substantielle latitude aux partis politiques eux-mêmes¹⁹¹, le système électoral ne contribue pas à favoriser un renouvellement dans la représentation parlementaire et peut conduire même, dans certains cas, à des dérives oligarchiques.

Tout cela étant dit, il n'est personne pour nier qu'en Belgique comme ailleurs, les partis politiques nouveaux, bien qu'en dehors de la scène parlementaire, assument un rôle démocratique essentiel.

« Les nouveaux partis, même s'ils n'arrivent pas à passer le cap de l'élection, sont cependant nécessaires à la vitalité du débat démocratique car ils structurent les demandes des citoyens de façon nouvelle, apportent des idées originales au débat public et obligent les partis traditionnels à en tenir compte, comme ce fut le cas à propos de l'écologie ou de revendications communautaires. Les petites formations politiques permettent de relayer des revendications essentielles aux yeux d'une partie de la population et, éventuellement, aux partis traditionnels de les intégrer dans leur programme »¹⁹².

En effet, comme cela a été rappelé dans l'introduction, l'opposition politique ne se cantonne pas à l'opposition parlementaire. Même si le présent rapport se concentre principalement sur ce type d'opposition, on ne peut manquer de constater que les forces d'opposition extraparlamentaire sont vivaces dans la société civile et dans le monde associatif belge. On constate, depuis la fin des années 2000, l'émergence et la convergence de mouvements sociaux visant à lutter contre les politiques d'austérité et le néolibéralisme, qui partagent globalement une méfiance vis-à-vis des institutions politiques classiques et qui reçoivent une attention importante à la fois de la part de la population et de la part des médias¹⁹³. Ces mouvements « prioritize the articulation of long-term utopian visions over the attainment of immediate, concrete and limited goals »¹⁹⁴ et formulent de nouvelles alternatives politiques. En Belgique, « [q]ue ce soit dans le cadre de l'opposition au TTIP, dans la création du mouvement *Acteurs des temps présents* 224 ou dans celle de *Hart Boven Hard* et de *Tout autre chose*, l'année 2014 a vu se dessiner ou se concrétiser plusieurs initiatives visant à rassembler des militants issus d'horizons différents, parfois présentés comme concurrents ou qui paraissent simplement indifférents à leurs préoccupations réciproques »¹⁹⁵.

190. *Ibid.*, B.6.5.

191. V. F. Bouhon, *op. cit.*, p. 470-473 et 537-571.

192. A. Destexhe, A. Eraly et E. Gillet, *Démocratie ou participation ? 120 propositions pour refonder le système belge*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 145.

193. M. Glasius et G. Pleyers, *op. cit.*

194. M. Glasius et G. Pleyers, *op. cit.*, p. 562.

195. I. Gracos, *Grèves et conflictualité sociale en 2014 : Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015, n° 2246-2247, p. 102.

2° La constitution d'oppositions politiques avant même les élections : les accords politiques préélectoraux

Juridiquement, les négociations en vue de la formation de coalitions gouvernementales débutent le lendemain des élections. Est-ce à dire qu'aucun accord n'est jamais conclu avant les élections entre deux ou plusieurs partis ? Il serait naïf de le penser. Certes, aucune règle constitutionnelle ou législative n'interdit ni n'autorise de tels accords. N'étant pas régis par le droit, ils sont noués dans la plus grande confidentialité, les partis concernés se gardant bien de les divulguer aux électeurs. On doit toutefois à la vérité de dire que, si la conclusion d'accords préélectoraux est une pratique fréquente au niveau local (élections communales), elle est plus délicate au niveau parlementaire. Elle l'est d'autant plus aujourd'hui que, dans le cadre de la Sixième réforme de l'État, il a été décidé que toutes les élections parlementaires – les élections fédérales et les élections régionales et communautaires – auraient lieu le même jour que les élections européennes¹⁹⁶. Il en résulte que les négociations pour la formation de tous les gouvernements ont lieu sur la même période, de telle sorte que les unes pèsent nécessairement sur les autres. Dans ces conditions, le respect d'un accord préélectoral est tributaire des comportements des acteurs politiques à tous les niveaux de pouvoir.

3° La dissociation des oppositions au niveau local et parlementaire : les limites apportées au cumul des mandats

Ces dernières années, des dispositifs législatifs ont été adoptés pour limiter le cumul entre une fonction parlementaire et une fonction locale. On en donne un exemple. Le 9 décembre 2010, un décret spécial est adopté par la Région wallonne qui limite le cumul des mandats dans le chef des députés du Parlement de la Région wallonne¹⁹⁷. Pris sur la base de l'article 24 *bis*, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 – qui habilite la Région wallonne et la Région flamande à déterminer par décret des incompatibilités supplémentaires par rapport à celles prévues par l'article 24 *bis*, § 2 –, l'article 2 du décret spécial du 9 décembre 2010 ajoute un paragraphe 6 à ce même article 24 *bis*, qui prévoit que « pour les trois quarts des membres de chaque groupe politique, le mandat de membre du Parlement est incompatible avec un mandat au sein d'un collège communal ».

4° L'augmentation des recours juridictionnels par des membres de l'opposition

Si aucune saisine de la Cour constitutionnelle n'est possible pour l'opposition parlementaire comme telle, en revanche un membre de l'opposition peut introduire personnellement un recours en annulation devant la Cour, ou devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, s'il peut démontrer l'existence d'un intérêt à agir, de telle sorte que l'antagonisme majorité/opposition survit en quelque sorte après l'adoption d'une loi. Il arrive ainsi

196. Const., art. 65, al. 3, et 117, al. 2, tous deux insérés le 6 janvier 2014.

197. *Mon. belge* 22 déc. 2010. V. M. Vrancken et C. Behrendt, *L'entrée en vigueur d'un texte controversé : le décret « décumul » de la Région wallonne à l'épreuve de sa première application* : *Rev. de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* 2014, p. 1031-1040.

régulièrement que des membres de l'opposition contestent l'œuvre législative de la majorité, que ce soit devant la Cour constitutionnelle¹⁹⁸ ou devant le Conseil d'État¹⁹⁹, voire même devant la Cour européenne des droits de l'homme²⁰⁰ (V. *supra*).

*
* *

Les oppositions politiques en Belgique sont multiples. Elles sont déterminées à la fois par le caractère proportionnel du scrutin, par l'organisation fédérale de l'État, mais aussi par les protections spécifiques développées pour les minorités linguistiques et les minorités idéologiques et philosophiques.

Les droits des oppositions politiques en Belgique ne procèdent pas d'un statut cohérent, organisé et déterminé. Ils sont généralement organisés afin d'éviter une tyrannie majoritaire et sont octroyés au prorata des résultats électoraux. Ces droits sont d'abord reconnus dans les règles organisant la conduite des débats au sein des assemblées parlementaires. Ils proviennent également des garanties offertes aux oppositions en dehors des assemblées parlementaires : droit à un financement proportionnel aux résultats électoraux obtenus, droit d'accès aux médias, droit de représentativité et de nomination dans divers organismes publics.

En droit constitutionnel belge, l'ensemble des droits reconnus aux oppositions ne fait pas l'objet d'une jurisprudence prolixe, dès lors que l'intérêt fonctionnel n'est pas retenu devant la Cour constitutionnelle ; les parlementaires doivent apporter la preuve d'un intérêt personnel à agir. Ainsi, aucun recours n'est spécifiquement réservé aux oppositions politiques. Cependant, la Cour s'est prononcée sur les droits dévolus aux parlementaires de l'opposition et a eu également à connaître des prérogatives de représentativité pour les minorités idéologiques et philosophiques.

Comme dans de très nombreux ordres constitutionnels, on constate des mutations dans l'usage des droits des oppositions politiques belges. Ces mutations accompagnent la sortie du modèle du parlementarisme délibératif. Au rang des principales évolutions dans l'usage de ses droits par les oppositions politiques, nous avons pu relever une tendance à l'augmentation des recours juridictionnels de l'opposition ainsi que la complexification des relations entretenues entre oppositions politiques extraparlimentaires et parlementaires.

198. V. not. C. const., 6 oct. 2004, arrêt n° 157/2004. – C. const., 20 avr. 2005, arrêt n° 72/2005.

199. CE, 28 juin 2004, n° 133.174, arrêt *Bogaert*. – CE, 6 déc. 2004, n° 138.028, arrêt *Bogaert*. – CE, 16 déc. 2008, n° 138.519, arrêt *Bogaert*.

200. CEDH, 15 sept. 2003, n° 54769/00, *Vandenberghe et Grouwels c/ Belgique*.