

## ETUDES DOCTRINALES

### CHRONIQUE DE CRISES : A LA RECHERCHE DES MAJORITÉS (2019-2020)

PAR

MATHIAS EL BERHOUMI

ET

CÉLINE ROMAINVILLE\*

1. L'année 2018 s'est achevée par une crise politique : la coalition dirigée par Charles Michel, associant la N-VA, le MR, le CD&V et l'Open VLD, s'est disloquée autour du Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières(1). Cette crise n'ayant trouvé de dénouement ni dans la constitution d'un gouvernement de plein exercice ni dans la convocation anticipée des électeurs, il était attendu que ses effets se fassent ressentir au moins jusqu'aux scrutins du 26 mai 2019. Il faudra patienter 492 jours de plus pour que cette séquence prenne fin avec la prestation de serment, le 1<sup>er</sup> octobre 2020, des membres du Gouvernement De Croo, majoritaire et de plein exercice.

Entre la fin de la « Suédoise » et le commencement de la « Vivaldi », la vie politique belge a connu des configurations propices aux expérimentations institutionnelles et aux interrogations autour de la portée de règles du droit politique. Dans un contexte de gouvernement minoritaire en affaires courantes, les parlementaires ont ainsi pu se saisir de sujets aussi sensibles que la déclaration de révision de la Constitution, le budget, les objectifs climatiques de la Belgique ou l'interruption volontaire de grossesse. Après des élections — dont la simultanéité ne semble pas avoir produit les effets de stabilisation espérés — n'offrant aucune formule de gouvernement évidente, la Belgique a vécu la seconde plus longue formation gouvernementale de son histoire. Sans oublier, évidemment, que la crise sanitaire du Covid-19 a eu des retentissements importants sur le cours des événements. C'est cette période faste pour

\* Mathias El Berhoumi est professeur à l'Université Saint-Louis-Bruxelles (Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif — CIRC). Céline Romainville est professeure à l'Université catholique de Louvain (Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution — CRECO).

(1) Sur les questions juridiques soulevées par cette crise, voy. M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *J.T.*, 2019/14, pp. 273-280 ; T. MOONEN, E. DESMET et T. RUYS (eds), *Het Migratiepact : kroniek van een crisis. Vragen uit internationaal recht, grondwettelijk recht en migratierecht*, coll. Migratie- en migrantenrecht, Brugge, die Keure, 2020 ; M. UYTENDAELE, « Philippe, au secours reviens... », in T. PASQUIET-BRIAND (dir.), *Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Paris, Panthéon-Assas, 2021, pp. 1061-1069.

les constitutionnalistes que la présente contribution étudie, en se limitant aux aspects constitutionnels des nombreux épisodes qui s'y sont déroulés(2).

Si l'échelon fédéral mobilisera la majorité de nos développements, les régions et les communautés n'y seront pas étrangères. Trois d'entre elles, la Région wallonne, la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale, ont aussi traversé des turbulences politiques pendant la législature 2014-2019, menant, le 28 juillet 2017, à un changement de la coalition dirigeant le Gouvernement de la première(3). Ici encore, cette crise aura des répercussions jusqu'à la fin de la législature. Sans atteindre le niveau d'enlèvement du fédéral, la formation des gouvernements fédérés à la suite des élections de mai 2019 donnera par ailleurs lieu à des questions institutionnelles jusque-là rarement soulevées en pratique.

Notre chronique constitutionnelle de cette période de crise reviendra, d'abord, sur l'intervalle situé entre l'acceptation de la démission du Gouvernement fédéral et les élections de mai 2019 (I), pour analyser ensuite les étapes de la formation des gouvernements fédérés (II) et fédéral (III).

## I. DE JANVIER À MAI 2019 :

### LES DERNIÈRES PÉRIPIÉTIES D'UNE LÉGISLATURE SINGULIÈRE

**2.** Après le tumulte politique, le rideau tombe sur l'année 2018. S'ouvre une nouvelle année électorale. On n'assistera pas au train habituel des mesures abondantes prises dans les derniers jours de vie du Gouvernement fédéral. La chute de celui-ci et l'assise minoritaire de la coalition Michel II — le MR, le CD&V et l'Open VLD rassemblaient alors 52 des 150 sièges que compte la Chambre — ont fatalement entraîné l'abandon des réformes les plus controversées de l'ancienne majorité suédoise, dont l'accroissement de la dégressivité des allocations de chômage et le « jobsdeal »(4). Cependant, cela ne signifie pas que l'activité législative ait été totalement à l'arrêt. Durant les quatre

(2) La contribution se livrera à un propos délibéré succinct sur la crise du Covid-19 compte tenu de l'intérêt, en toute logique important, que la doctrine lui prête. Sur les questions de droit institutionnel que soulève cette crise, voy. not. le colloque *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, qui sera organisé les 18 et 19 mai 2021 sous la direction de F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER et dont les actes seront publiés aux Éditions Larcier dans la collection « Bibliothèque de droit public » ; S. PARSA et M. UYTENDAELE (coord.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020 ; et le numéro 2020/4 de *T.v.W.*, « Regelgeving in tijden van corona », dirigé par P. POPELIER, T. MOONEN et J. VAN NIEUWENHOVE.

(3) Voy., à ce sujet, M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE (dir.), « Les enjeux constitutionnels de la crise politique francophone de l'été 2017 », dossier publié dans le numéro spécial n° 2018/1 de la *R.B.D.C.*

(4) Déposé le 20 décembre 2018, le projet ne sera jamais discuté, la Chambre le justifiant expressément par le fait qu'il a été déposé après que Charles Michel ait remis au Roi la démission du gouvernement. Voy. P. CABOOR, « De invloed van een maand "lopende zaken" op de wetgevende functie van de Kamer van volksvertegenwoordigers na de regeringscrisis van december 2018 », *T.v.W.*, 2019/1, p. 23.

premiers mois de 2019 où l'assemblée plénière de la Chambre s'est réunie — soit quatorze jeudis et un mercredi —, une série de projets et propositions de loi ont été adoptés, sur des questions peut-être plus consensuelles, mais néanmoins importantes. Citons, en nous limitant à des sujets relevant du droit constitutionnel, la modernisation du droit de pétition (5) et la révision de l'article 149 de la Constitution en ce qui concerne la publicité des jugements et des arrêts (6). En revanche, sur deux thèmes, le climat et la déclaration de révision de la Constitution, les initiatives des députés n'ont pu être couronnées de succès, butant notamment sur des obstacles constitutionnels (A). Les entités fédérées ont connu des fins de législature plus calmes, à l'exception de la Région wallonne dont le Gouvernement s'est trouvé par surprise en minorité (B).

### A. *Au fédéral, climat et déclaration de révision de la Constitution*

**3.** Dans un contexte de marches hebdomadaires d'écoliers et étudiants réclamant une lutte efficace contre le changement climatique, et d'autres mobilisations d'ampleur sur cet enjeu, la question de l'opportunité d'adopter une « loi climat » pour l'Etat belge s'est invitée dans l'actualité politique. Emanant d'un groupe d'académiques (7), cette initiative a pris la forme de propositions de loi spéciale déposées, le 6 février 2019, par les groupes Ecolo-Groen, PS, sp.a, MR, cdH, PTB et DéFI (8). En résumé, ces textes visaient à définir les objectifs de la politique climatique de l'Etat belge, les principes sur lesquels elle repose, les institutions œuvrant à la cohérence des politiques menées par les différentes composantes de la fédération belge, et des mécanismes renforçant la responsabilité politique dans ce domaine. Les propositions fondaient les deux premiers volets — les objectifs et les principes de la politique climatique — sur les articles 7*bis* et 23 de la Constitution. Assez rapidement, le dossier prit une tournure communautaire. Unanimement soutenues par les partis francophones, les propositions se heurtèrent à l'opposition de la N-VA, du CD&V et de l'Open VLD qui estimaient, notamment, qu'elles revenaient à transférer des compétences à l'autorité fédérale alors qu'une meilleure coordination des politiques dans le domaine climatique pouvait être réalisée par le biais d'un accord de coopération (9).

(5) Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants.

(6) Voy. égal. la loi du 5 mai 2019 modifiant le Code d'instruction criminelle et le Code judiciaire en ce qui concerne la publication des jugements et des arrêts.

(7) Dont l'un des auteurs de la présente contribution.

(8) Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3517/1 ; Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant des objectifs globaux à long terme, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3520/1. Pour une analyse plus approfondie des aspects constitutionnels du parcours de ces propositions, voy. V. DAVIO, « La loi climat : une errance législative face à l'urgence ? », *Amén.-Env.*, 2021/1, pp. 6-20.

(9) Voy. l'amendement n° 61 déposé par S. Verherstraeten (CD&V), *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3517/6, pp. 29-35. Pour un bilan du fonctionnement du fédéralisme coopératif sur la

Le Président de la Chambre, Siegfried Bracke (N-VA), soumit les propositions de loi spéciale au Conseil d'Etat, sans solliciter l'urgence. Se prononçant en assemblée générale, le Conseil d'Etat a d'abord rappelé la répartition des compétences dans le domaine du climat « qui ne constitue pas une matière qui est expressément attribuée à une ou plusieurs autorités » (10). Il a ensuite estimé que les propositions trouvaient leur fondement dans les dispositions constitutionnelles attribuant les compétences des communautés et des régions, à savoir les articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, lesquelles n'habilitent pas le législateur spécial à régler lui-même une matière. Or, à ses yeux, les articles de ces propositions relatifs aux principes et objectifs de la politique climatique excèdent la compétence que le législateur spécial peut puiser de ces dispositions (11). Cet avis soulève de nombreuses critiques (12). *Primo*, le Conseil d'Etat passe sous silence la question de l'incidence du droit de l'Union européenne sur la répartition des compétences en droit belge et les obligations en matière climatique imposées par les traités auxquels la Belgique est partie. *Secundo*, dans son application du principe selon lequel le législateur spécial ne peut agir que sur la base d'une habilitation expresse du constituant, le Conseil d'Etat se montre inconstant : il s'est abstenu de critiquer des dispositions d'autres lois spéciales dont le fondement semble introuvable (13) et n'a pas remis en cause la constitutionnalité de mécanismes proches de ceux envisagés dans les propositions (14). *Tertio*, le Conseil d'Etat délimite le champ d'intervention du législateur spécial à partir d'une distinction : d'une part, déterminer une matière qui relève de la compétence d'une collectivité, le mode de son exercice et les formes de coopération, ce qui ressort du législateur spécial, et, d'autre part, régler une matière déterminée (15), ce qui ressort de la collectivité compétente. Considérant que les objectifs figurant dans les propositions « ne laissent aux autorités compétentes qu'une marge très limitée pour mener leur propre politique en la matière » (16), le Conseil d'Etat

question du climat, voy. M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Amén.-Env.*, n° 2018/4, pp. 65-67.

(10) Avis n° 65.404/AG, donné le 4 mars 2019, pt 2.1. Sur la répartition des compétences en matière climatique, voy. M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, pp. 62-65.

(11) Avis n° 65.404/AG, donné le 4 mars 2019, pts 2.9 et 2.10.

(12) Pour de plus amples développements, nous renvoyons à G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, « Voyage au cœur de la notion de "loi spéciale" ». Propositions de loi spéciale "climat" », *A.P.*, 2020/2, pp. 286-309.

(13) Voy. les exemples évoqués in G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, *ibid.*, pp. 300-301.

(14) Songeons au mécanisme de responsabilisation climat de l'article 65<sup>quater</sup> de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et aux principes encadrant l'exercice des compétences fiscales prévues par l'article 1<sup>er</sup> de cette même loi spéciale.

(15) On peut relever, au passage, que dans cette étape de son raisonnement, le Conseil d'Etat considère finalement la politique du climat comme une matière (comp. les pts 2.1, 2.8 et 2.10 de l'avis).

(16) Avis n° 65.404/AG, donné le 4 mars 2019, pt 2.9. On regrettera que le Conseil d'Etat fasse l'économie de la démonstration selon laquelle la définition d'objectifs globaux et de moyen terme, objectifs dont il estime lui-même qu'ils ne sont pas formulés en des termes garantissant « une portée juridique contribuant à leur effectivité » (p. 38 de l'avis), ne laisse qu'une marge très limitée pour exercer les compétences, et ce d'autant qu'une partie de ces objectifs s'appliquent d'ores et déjà en vertu du droit européen et international.

estime que les propositions règlent une politique par le biais d'une loi spéciale. La distinction sur laquelle repose ce raisonnement doit cependant être nuancée. En effet, plusieurs compétences attribuées aux collectivités fédérées par la loi spéciale sont formulées en termes d'objectifs(17).

Toujours est-il que le Conseil d'Etat a suggéré des voies alternatives pouvant être empruntées(18). Les premières impliquent une révision de l'article 7*bis* de la Constitution soit pour fixer directement dans la Constitution ces objectifs et ces principes, soit pour habiliter le législateur spécial ou ordinaire à les fixer. Quelques jours après la publication de l'avis de la section de législation, une proposition de révision de l'article 7*bis* retenant l'option de l'habilitation du législateur spécial était déposée(19). Rarement une révision constitutionnelle aura occupé une telle place dans le débat politique. La proposition est adoptée en commission, où la majorité des suffrages exprimée suffit(20), mais rejetée en plénière faute d'atteindre la majorité des deux tiers prescrite par l'article 195 de la Constitution(21). Après l'échec de cette révision, les parlementaires préfèrent ne pas discuter des autres pistes juridiques tracées par le Conseil d'Etat pour définir les objectifs et principes de la politique climatique. Le 1<sup>er</sup> avril, un compromis émerge en commission pour, d'une part, ne plus poursuivre les discussions sur la « loi climat » en raison du manque de temps avant la fin de la législature et, d'autre part, reprendre ces discussions lors de la législature suivante, ce qui implique de rouvrir à révision l'article 7*bis* de la Constitution.

4. Cet épilogue du débat sur la loi climat aura de la sorte des répercussions sur un autre débat, celui portant sur la déclaration de révision de la Constitution(22). Habituellement l'exercice du pouvoir préconstituant mettant fin à chaque législature depuis 1978(23) se caractérise par un relatif désintérêt de la part des élus. Le contexte politique d'un gouvernement démissionnaire et minoritaire qui a définitivement tourné le dos à la N-VA sur une question institutionnelle, à savoir l'ouverture à révision de l'article 195 de la Constitution(24), pouvait donner à penser qu'aucune déclaration ne serait adoptée. Ce scénario a pu être évité *in extremis* : le *Moniteur belge* publia trois jours à

(17) Voy. G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, « Voyage au cœur de la notion de "loi spéciale" ». Propositions de loi spéciale "climat" », *op. cit.*, p. 307.

(18) Avis n° 65.404/AG donné le 4 mars 2019, pt. 2.12.

(19) *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3642/1.

(20) Voy. l'article 26, 5, du Règlement de la Chambre des représentants.

(21) Voy. le rapport établi au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3642/2 ; et C.R.I., plénière du jeudi 28 mars 2019 (soir), Chambre, 2018-2019, CRIV 54 PLEN 278.

(22) Voy., à ce sujet, M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée », *C.D.P.K.*, 2019/2, pp. 233-244 ; M. UYTENDAELE, « Philippe, au secours reviens... », *op. cit.*, pp. 1069-1073.

(23) A l'exception de la législature 1981-1985 qui ne s'est pas achevée sur une déclaration de révision de la Constitution avec pour conséquence que les Chambres en session durant la législature 1985-1987 n'ont pas été constituantes.

(24) M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *op. cit.*, p. 279.

peine avant les élections les déclarations de révision de la Constitution<sup>(25)</sup>. Le contraste entre les listes particulièrement longues des assemblées et celle particulièrement brève du pouvoir exécutif est frappant.

Ce contraste s'explique d'abord par la circonstance que la discussion des articles qu'il y a lieu de réviser sous la prochaine législature n'est pas partie d'un projet déposé par le Gouvernement, comme ce fut le cas pour l'ensemble des déclarations adoptées jusqu'alors. Si le projet de déclaration implique l'inconvénient de cadenciser les débats et les votes en raison de la loyauté qui lie les partis partenaires de gouvernement, il présente aussi l'avantage de structurer ces débats et de rendre davantage prévisible l'attitude des différentes branches du pouvoir législatif. En l'occurrence, la Chambre, puis le Sénat ont délibéré sans savoir si, *in fine*, le Roi allait adopter une liste et, le cas échéant, quel en serait le contenu. Puisque le Vlaams Belang et la N-VA avaient introduit des propositions visant à déclarer ouverte à révision l'ensemble de la Constitution, les députés ont en conséquence dû débattre de l'opportunité de réviser chacune des dispositions de la Constitution, y compris un préambule qu'il a été question de lui adjoindre. Le résultat de cette méthode fut une déclaration particulièrement fournie — on y dénombre une soixantaine de dispositions —, et même ambitieuse en matière de renouveau démocratique et de mise à jour du Titre II de la Constitution. Notons que les débats en commission ont été marqués par une polémique autour de l'ouverture à révision de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui dispose : « La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Une majorité des membres de la commission se sont prononcés en faveur de l'inclusion de cette disposition dans la liste, les uns souhaitant y affirmer que la Belgique est un Etat « confédéral », les autres y voyant le véhicule approprié pour affirmer les valeurs fondamentales de l'Etat. A la suite du vote en commission, le Premier ministre annonça son opposition à ce que cet article figure dans la liste, dénonçant un risque de chaos communautaire<sup>(26)</sup>. Pour apaiser la situation, le sp.a, qui s'était abstenu en commission, décida de voter contre en plénière. L'article 1<sup>er</sup> ne fut pas repris dans la déclaration de la Chambre adoptée le 4 avril 2019. La déclaration de révision du Sénat fut, elle aussi, particulièrement dense, tout en divergeant sur certains points de celle de la Chambre des représentants. Au terme d'une discussion animée sur la valeur à conférer à la déclaration de la Chambre déjà adoptée — et non transmise au Sénat —<sup>(27)</sup>, la méthode finalement privilégiée a été de partir de la déclaration de la Chambre, dans la mesure « où elle indique déjà la portée maximale de la déclaration

(25) *Moniteur belge*, 23 mai 2019, pp. 48755-48780. Chacune des trois publications fut publiée, alors que la pratique consistait jusqu'alors à ne publier que deux déclarations, celle des Chambres et celle du Roi.

(26) Séance plénière du 4 avril 2019 (après-midi), CRIV 54 PLEN 280, p. 9.

(27) Rapport de la Commission des affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2018-2019, n° 6-526/1, pp. 13 et s.

finale »(28). Après le vote du Sénat intervenu le 26 avril 2019, il revenait au Roi d'achever cette procédure préconstituante. Le gouvernement dirigé par Charles Michel adopte finalement, le 17 mai 2019, lors du dernier Conseil des ministres précédant les élections, sa propre déclaration de la Constitution. La liste adoptée par le Roi s'avère bien plus limitée que celles de la Chambre et du Sénat(29). Onze dispositions seulement sont déclarées ouvertes à révision.

En limitant strictement les changements constitutionnels possibles pour la prochaine législature, le Premier ministre et Président du MR a voulu envoyer un signal de stabilité institutionnelle, y compris si le scénario du retour à une alliance avec la N-VA devait se concrétiser après les élections(30).

Juridiquement, deux arguments ont été avancés pour justifier que le Roi prenne le contre-pied des Chambres par cette courte déclaration : d'une part, la théorie des affaires courantes, et, d'autre part, la collégialité de la fonction préconstituante, elle-même justifiée par le principe de séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne les affaires courantes, celles-ci ont été explicitement évoquées dans le communiqué faisant suite à la délibération du Conseil des ministres portant sur la déclaration. Invoquant une doctrine traditionnelle selon laquelle « un gouvernement en affaires courantes se borne, pour l'adoption d'une déclaration de révision, à la déclaration de révision adoptée par le dernier préconstituant » — doctrine qui s'appliquerait tant pour le dépôt d'un projet de déclaration que pour l'adoption de la déclaration finale —, le Gouvernement prétendit reproduire les déclarations publiées dans le *Moniteur belge* du 28 avril 2014. Cette doctrine traditionnelle, pratiquée à partir de 1968 et approuvée par un collège de quatre constitutionnalistes en 1974(31), a ses détracteurs qui estiment illogique d'appliquer la limitation des affaires courantes à « des actes que le gouvernement ne peut accomplir qu'avec le concours des chambres »(32). En effet, celles-ci ne pourraient mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement « pour avoir reproduit une déclaration qu'elles ont elles-mêmes votée »(33). Ces auteurs font également remarquer que la règle a pour effet de maintenir artificiellement en vie des gouvernements *de facto* démissionnaires ou de remettre en selle des gouvernements transitoires,

(28) Rapport de la Commission des affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2018-2019, n° 6-526/1, p. 13. On remarquera néanmoins que les sénateurs se sont réservé la faculté de discuter de manière générale de dispositions non reprises dans la déclaration de révision de la Chambre, mais sans voter sur ces points.

(29) Voy. le tableau in F. BOUHON, M. EL BERHOUMI, T. MOONEN, C. ROMAINVILLE et D. SINARDET, « Que réviser dans la Constitution belge ? Bilan d'une réflexion collective », in D. GUENETTE, P. TAILLON et M. VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal/Limal, Yvon Blais/Anthemis, 2020, pp. 657-662.

(30) On observera cependant que bon nombre des articles des listes des Chambres, non repris dans la liste du Gouvernement, n'avaient pas de lien avec les dossiers communautaires.

(31) Pour le texte de cet avis, voy. A. M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, « Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire », *A.P.*, 1976-1977/3, pp. 232-233.

(32) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Limal, Anthemis, 2020, p. 99.

(33) Voy. J. VELAERS et Y. PEETERS, « De "lopende zaken" en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008/1, pp. 16-17, notre traduction.

alors que des élections anticipées apparaissaient inéluctables, dans le seul but de leur permettre de préparer une révision constitutionnelle plus large (34). Les Chambres se sont laissé convaincre par ces critiques (35). En 2010, en effet, la pratique est modifiée : la déclaration de révision de la Constitution du 7 mai, adoptée alors que le Gouvernement était démissionnaire, comporte bel et bien des extensions par rapport à la déclaration de révision du 1<sup>er</sup> mai 2007 (36). Ce changement par rapport à la pratique observée de longue date s'inscrit dans une évolution plus large des contours des affaires courantes dans le sens de la non-application de cette théorie aux actes qui nécessitent l'accord de la Chambre des représentants et, le cas échéant, du Sénat. Durant cette même législature, et plus encore au début de la législature suivante, le cadre des affaires courantes s'est inexorablement élargi s'agissant de l'exercice des fonctions législative et budgétaire. Il est aujourd'hui admis que la procédure d'élaboration de la loi, y compris budgétaire, peut se dérouler normalement en période d'affaires courantes. Le droit d'initiative des différentes branches du pouvoir législatif, le droit d'amendement, l'adoption du texte en commission et en séance plénière, la sanction et la promulgation de la loi : aucune de ces étapes n'est affectée par la période d'affaires courantes (37).

Dans les déclarations précédentes adoptées en périodes d'affaires courantes, le Gouvernement avait déposé un projet que la Chambre et le Sénat avaient adopté, si bien qu'il n'y avait pas de discordance entre les différentes listes. Les débats autour des affaires courantes portaient donc sur la possibilité pour le pouvoir législatif fédéral, *considéré dans son ensemble*, d'adopter une déclaration différente de celle qui achevait la législature précédente. En revanche, avant la crise de 2019, l'occasion n'avait pas encore été donnée de prendre attitude sur la question de savoir si un gouvernement en affaires courantes pouvait refuser d'adopter une déclaration de révision soutenue par une majorité à la Chambre et au Sénat, ou d'opérer une sélection dans la liste des articles déclarés ouverts par les assemblées fédérales. Le Gouvernement a estimé qu'il était en droit de le faire. Il a pu s'appuyer sur une courte note du service des affaires juridiques la Chambre concluant que « rien n'oblige *d'un point de vue juridique* le gouvernement démissionnaire, en sa qualité de troisième branche du pouvoir législatif, à reproduire les déclarations de révision adoptées par la Chambre et le Sénat ».

Nous ne partageons pas ce point de vue. Un gouvernement qui n'est pas susceptible d'être sanctionné politiquement ne peut mettre en œuvre une

(34) C'était le cas des gouvernements Vanden Boeynants II (20 octobre 1978-3 avril 1979), Martens VII (21 octobre 1987-9 mai 1988) et Martens IX (29 septembre 1991-7 mars 1992).

(35) M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, Inni Publishers, 2017, p. 672.

(36) Pour davantage de précisions, voy. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, p. 675.

(37) M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking, op. cit.*, pp. 667-674.

politique propre, opposée à la volonté du Parlement, sans contrevenir à la théorie des affaires courantes(38). La théorie des affaires courantes a en effet pour objectif « d'interdire à un gouvernement qui a perdu la confiance d'une majorité de la Chambre de prendre des décisions politiques importantes qui ne peuvent plus être pleinement contrôlées par la Chambre »(39). Il s'agit d'éviter que des choix politiques puissent être imposés par un gouvernement qui ne peut plus faire l'objet d'un contrôle parlementaire complet. Le principe de responsabilité politique, exprimé aux articles 88 et 101 de la Constitution, est en effet la *ratio constitutionis* de la limitation des compétences du gouvernement(40). Ce principe suppose que la Chambre puisse engager la responsabilité politique du gouvernement, et, le cas échéant, le sanctionner, en le poussant à la démission. Dès lors que, pour un gouvernement démissionnaire, l'ultime sanction de la responsabilité politique a disparu, une limitation de la capacité de poser des choix politiques sans l'accord de la Chambre s'avère indispensable dans un régime parlementaire. La protection du Parlement contre un Gouvernement qu'il ne peut plus faire tomber est identifiée, de manière unanime, comme la raison d'être des justifications au périmètre des interventions gouvernementales en période d'affaires courantes(41). De ce point de vue, il ne nous paraît pas pertinent d'opérer une distinction entre les choix politiques imposés par le Gouvernement à un Parlement et les vetos opposés par un Gouvernement à des initiatives promues par le Parlement. Qu'il s'agisse d'une décision positive ou négative, il y a, dans les deux cas, un choix politique posé par un Gouvernement qui n'est pas pleinement responsable. Au-delà de la controverse sur sa pertinence actuelle, on doit observer que le Gouvernement, tout en se réclamant de cette « vision traditionnelle »

(38) En ce sens, voy. L. RIGAUX, « Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *R.B.D.C.*, 2020/3, pp. 359 et 360. On relèvera à cet égard que l'un des arguments de la note du service des affaires juridiques de la Chambre repose sur un raisonnement par analogie avec la sanction des lois : « un gouvernement démissionnaire n'est pas tenu, sur le plan législatif, de sanctionner et de promulguer les projets de loi adoptés par la Chambre ». Cette affirmation s'appuie sur un rapport de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits. Aux termes d'auditions de quatre constitutionnalistes sur l'activité du Parlement en affaires courantes, les membres de la commission s'étaient accordés sur plusieurs conclusions, dont celle à laquelle le service des affaires juridiques fait référence : « Il y a également consensus en ce qui concerne la sanction de propositions de loi adoptées en période d'affaires courantes. La commission souligne qu'aucune réponse juridique satisfaisante ne peut être donnée à la question de savoir si le gouvernement est ou non tenu de faire sanctionner un texte adopté. Le gouvernement démissionnaire fondera en effet presque toujours sa décision sur des considérations politiques et le Parlement ne dispose d'aucune possibilité de sanction, puisqu'il ne peut plus faire tomber le gouvernement. Une fois formé, le nouveau gouvernement devra assumer sa responsabilité politique en ce qui concerne la sanction » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 996/1, pp. 37-38). On remarquera ainsi que le rapport de commission est bien plus nuancé que ce que le service des affaires juridiques lui fait dire et que la difficulté qu'il souligne — l'impossibilité de sanctionner les choix du gouvernement — se révèle d'autant plus pertinente dans la procédure préconstituante puisqu'elle provoque la dissolution des chambres.

(39) J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Deel III, *op. cit.*, p. 674 (notre traduction).

(40) J. VELAERS et Y. PEETERS, « De “lopende zaken” en de ontslagnemende regering », *op. cit.*, p. 4.

(41) *Ibidem*.

des affaires courantes, s'en est pourtant écarté. En effet, la déclaration de révision finalement adoptée ne se limite pas à une reproduction de la déclaration de 2014, mais se révèle plus restrictive que cette dernière<sup>(42)</sup>. Les dispositions suivantes ont été retranchées de la liste : l'article 10, alinéa 2, deuxième membre de phrase, réservant, en principe, les emplois civils et militaires aux Belges, l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution relatif à la liberté des cultes, l'article 146 prescrivant la légalité dans l'établissement d'une juridiction ou les paragraphes 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, relatif à la composition du Conseil supérieur de la justice, 3, relatif aux missions du Conseil supérieur de la justice, et 6, relatif à l'évaluation des chefs du corps du siège de l'article 151.

Concernant le second argument justifiant la liste restreinte du Roi, à savoir la séparation des pouvoirs, le Premier ministre s'en réclama en ces termes :

« La démocratie, c'est veiller en toutes circonstances à respecter les principes et procédures garantissant l'équilibre entre les différentes branches du pouvoir. On a fait appel aux Lumières. La séparation des pouvoirs, selon Montesquieu, c'est précisément veiller à ce qu'il y ait des garde-fous et des contrôles réciproques et mutuels. C'est le sens de l'article 195 de la Constitution qui organise, en écho avec l'article 36, cette idée d'une liberté d'appréciation de chacun des organes »<sup>(43)</sup>.

Cette lecture est contestable. D'une part, l'article 195 de la Constitution n'a pas été rédigé dans une perspective démocratique, au sens où on l'entend depuis l'instauration du suffrage universel. Au contraire, il s'agissait, dans la perspective de la conception classique de la séparation des pouvoirs élaborée en référence aux gouvernements mixtes, de reconnaître un certain nombre de prérogatives au Roi pour borner le pouvoir des Chambres. Cette conception aristocratique de la séparation des pouvoirs ne correspond plus à l'architecture constitutionnelle de l'Etat<sup>(44)</sup>. La démocratisation du régime politique rend nécessaire une relecture de la théorie de la séparation des pouvoirs et la reconnaissance d'une marge de manœuvre la plus large possible au Parlement, dès lors que ce dernier est auréolé de la légitimité démocratique dans son pôle de l'autonomie collective<sup>(45)</sup>. Cela ne signifie pas qu'il ne peut y avoir de contrepouvoirs au Parlement. Au nom de l'autre pôle de la légitimité démocratique qu'est la protection de l'autonomie individuelle et des droits et libertés, la Constitution donne un rôle de contrepouvoir aux cours et tribunaux,

(42) Même si l'on tient compte des deux dispositions qui ont fait l'objet d'une révision lors de la législature 2014-2019, à savoir les articles 12 et 149.

(43) *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, CRIV 54 PLEN 280, p. 7.

(44) *Contra*, à partir d'une lecture originaliste de la Constitution, N. B. BERNARD, « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 333.

(45) C. MÖLLERS, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 51-109.

et en particulier à la Cour constitutionnelle(46). En revanche, on ne voit pas sur quels fondements démocratiques reposerait l'exercice d'un contre-pouvoir sous la forme d'un droit de veto du Gouvernement sur le Parlement. Sans oublier que dans une procédure bicamérale comme celle qui est restée en vigueur pour la fonction préconstituante, il existe bel et bien un contre-pouvoir dans le fait que les deux assemblées doivent reprendre, dans leurs déclarations respectives, des dispositions similaires pour qu'elles soient ouvertes à révision(47). L'expérience de 2019 témoigne du caractère non artificiel de cette double discussion et de ses effets de modération puisqu'une série de dispositions faisant partie de la liste de la Chambre n'ont pas été reprises dans celle du Sénat.

D'autre part, si l'article 195 de la Constitution attribue textuellement la fonction préconstituante au pouvoir législatif fédéral, dont les trois branches sont énumérées à l'article 36, la troisième, le Roi, peut-elle s'opposer aux deux autres, la Chambre et le Sénat ? Si l'on s'en tient à une interprétation littérale de la Constitution, on doit répondre par l'affirmative. L'on peut néanmoins se demander si, compte tenu de l'évolution du régime politique belge, sa démocratisation par l'avènement du suffrage universel et la réduction des pouvoirs du Roi, se limiter à cette interprétation littérale est satisfaisant. Le recours à cette prérogative semble, en effet, relever d'une situation propice à la naissance d'une convention de la Constitution, c'est-à-dire une règle non écrite qui n'est pas permise par les dispositions de la Constitution écrite, mais qui n'en est pas moins effective en raison de sa légitimité, en ce qu'elle assure que les pouvoirs s'exercent conformément à des principes jugés fondamentaux(48). Evidemment, l'épisode de mai 2019 paraît contredire le caractère effectif de la règle. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit jusqu'à présent d'un épisode isolé — le refus de sanction d'une loi ou l'adoption d'une liste de dispositions révisables divergente restent rarissimes — et que la légitimité de la convention demeure évidente à nos yeux dans un régime où le Parlement est le siège de la justification du pouvoir exécutif(49).

(46) Voy., sur les autres contre-pouvoirs dans les démocraties parlementaires contemporaines, A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, pp. 123-140.

(47) Armel Le Divillec écrit à ce sujet : « La structure bicamérale du Parlement [...] était jadis un élément essentiel de la doctrine de la balance des pouvoirs et a décliné à mesure de la consécration du primat du principe électif et du suffrage universel. Elle peut encore être vue aujourd'hui comme un élément de mitigation, même si un seul pays, l'Italie, est resté fidèle à l'égalité des deux chambres et que, là encore, le degré pratique de mitigation varie considérablement (par exemple, Bundesrat fort en Allemagne, Sénat faible en Irlande) » (A. LE DIVELLEC, *ibidem*, p. 138).

(48) Sur cette notion, voy. H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1 : *Normes internationales et constitutionnelles*, Bruxelles/Limal, Université Saint-Louis-Bruxelles/Anthemis, 2012, pp. 618 et s. ; H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, t. 1. L'Etat, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 328-334.

(49) Pour une analyse plus approfondie, voy. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée », *op. cit.*, pp. 240-244.

Pour conclure sur cet épisode de la déclaration de révision de la Constitution de 2019, il alimente les critiques adressées à l'article 195 de la Constitution. Idéalement, les modifications constitutionnelles devraient être soustraites aux passions politiques(50). Or, en incitant à adopter la déclaration de révision lorsque la législature est appelée à s'achever, la procédure de révision s'expose au risque d'être parasitée par des calculs électoralistes et post-électoralistes(51). Si ceux-ci ont motivé le pouvoir exécutif à pratiquer un minimalisme constitutionnel, le contexte d'un gouvernement démissionnaire et minoritaire a permis aux parlementaires de faire l'inventaire des dispositions de la Constitution qu'il y a lieu de moderniser. En cela, il reste l'espoir que lors d'un prochain exercice préconstituant leur travail n'ait pas été vain et qu'il inspire à ouvrir le chantier constitutionnel sans le limiter à l'organisation du système fédéral belge(52).

On peut d'ailleurs lire l'arrêt du 10 juillet 2020 de la Cour européenne des droits de l'homme comme la meilleure confirmation qu'il aurait été bien nécessaire d'ouvrir ce chantier. Dans cet arrêt *Mugemangango c. Belgique*, la Grande Chambre a été amenée à se pencher sur le système de la vérification des pouvoirs par les assemblées législatives — en l'espèce au Parlement wallon — qu'elle a jugé incompatible avec l'article 3 du premier protocole et l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les griefs de la Cour à l'égard de la procédure de vérification des pouvoirs par les élus eux-mêmes invitent à la modification de l'article 31 de la loi spéciale de réformes institutionnelles — pour les parlements fédérés —, mais également, par identité de motifs, à la révision de l'article 48 de la Constitution, qui concerne le Parlement fédéral(53). En effet, la manière la plus évidente d'exécuter cet arrêt est de revenir sur le principe d'une vérification des élections par les élus eux-mêmes ou de l'assortir d'une voie de recours devant une juridiction impartiale(54).

(50) Sur ce thème, voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, op. cit., pp. 207-208, ainsi que les références citées.

(51) Comme l'analyse justement Marc Uyttendaele : « un gouvernement qui n'est plus soutenu que par un tiers de la Chambre paralyse la volonté d'une majorité de la Chambre et du Sénat. Il adopte cette attitude impunément dès lors qu'il est déjà démissionnaire, que sa responsabilité ne peut plus être engagée et que de surcroît la législature s'achève. [...] si cette manière de procéder est indigne sur le plan juridique et démocratique, elle est également politiquement dangereuse. En effet, nul ne pouvant anticiper le résultat des élections, *a fortiori* dans un pays aussi complexe, divisé et fragile que la Belgique, il est extrêmement périlleux d'interdire anticipativement tout débat institutionnel » (M. UYTENDAELE, « Philippe, au secours reviens... », op. cit., p. 1073).

(52) A ce propos, voy. not. les suggestions formulées in F. BOUHON, M. EL BERHOUMI, T. MOONEN, C. ROMAINVILLE et D. SINARDET (dir.), « Quelle Constitution après 2019 ? Welke Grondwet na 2019 ? », numéro thématique, *C.D.P.K.*, 2019/2.

(53) Voy. C. ROMAINVILLE, « Quel contrôle post-électoral ? », *A.P.*, 2020/1, numéro spécial Actes du colloque « Qui contrôle l'élection ? », pp. 150-157.

(54) La Cour conclut, non sans une certaine ambiguïté, que :

« 137. Dans une affaire portant sur un contentieux postélectoral relatif au résultat de l'élection et à la répartition des sièges, il faut et il suffit que l'organe compétent présente des garanties suffisantes d'impartialité, que son pouvoir d'appréciation soit circonscrit par les dispositions du droit interne à un niveau suffisant de précision et que la procédure suivie présente des garanties effectives de nature à assurer une décision équitable, objective et suffisamment motivée.

Or, si la modification de l'article 31 de la loi spéciale du 8 août 1980 peut être envisagée dans la présente législature, il n'en est pas de même pour l'article 48 de la Constitution qui a fait les frais du veto sélectif du Gouvernement fédéral.

### B. En Wallonie, la fin minoritaire du Gouvernement Borsus

5. Le 18 mars 2019, la députée régionale Patricia Potigny annonce qu'elle quitte le MR pour rejoindre les éphémères Listes Destexhe qui, jusqu'alors, n'étaient parvenues à rallier qu'un unique député wallon. La nouvelle fait l'effet d'une bombe à Namur. En effet, ce départ fait passer l'assise parlementaire de l'exécutif MR/cdH dirigé par Willy Borsus, en place depuis le 27 juillet 2017, à 37 sièges, sous la barre fatidique de la moitié plus un des 75 sièges que compte l'assemblée wallonne. Les groupes PS, Ecolo et PTB rassemblent quant à eux 36 députés.

La question de la chute du Gouvernement émerge dans les médias. Sur ce plan, l'exécutif est protégé par l'article 71 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui interdit les motions de méfiance non constructive, à la différence de la formule de « parlementarisme rationalisé » existant au niveau fédéral. En d'autres termes, pour faire tomber le Gouvernement, les groupes PS, Ecolo, PTB et « Listes Destexhe » devraient s'accorder sur la composition d'un nouveau gouvernement en adoptant une motion de méfiance constructive. Improbable. Il reste la question du vote de confiance. Le Gouvernement doit-il la solliciter ? Dans la loi spéciale, rien ne le précise. Et les précédents manquent. Le contexte est du reste très différent de celui de la crise fédérale de décembre 2018 où un parti avait quitté le gouvernement. Il n'est pas question ici d'une nouvelle coalition gouvernementale.

Au-delà de la question de la confirmation ou du retrait de la confiance, la capacité du Gouvernement à faire adopter ses projets de décret par le Parlement s'est posée. L'attitude des deux députés « Listes Destexhe » pouvait être déterminante. En effet, contrairement à la majorité *des* membres de l'assemblée requise pour les questions de méfiance ou de confiance, soit un seuil de votes positifs fixe de 38 députés, l'adoption d'un projet ne requiert que la majorité des suffrages exprimés, soit plus de voix « pour » que de voix « contre ». Ainsi, si tous les députés prennent part au vote, si les députés des groupes MR et cdH votent unanimement en faveur d'un texte, et si les députés des groupes PS, Ecolo et PTB votent unanimement contre un texte, un projet peut être adopté moyennant de simples abstentions des députés « Listes

138. Eu égard au principe de subsidiarité et à la diversité des systèmes électoraux existant en Europe [...], il n'appartient pas à la Cour d'indiquer quel type de recours devrait être prévu pour satisfaire aux exigences de la Convention [...].

Etroitement liée au principe de la séparation des pouvoirs, cette question relève de la large marge d'appréciation dont disposent les Etats contractants pour organiser leur système électoral.

139. Cela étant, il y a lieu de noter qu'un recours juridictionnel ou de type juridictionnel, qu'il intervienne en première instance ou après la décision d'un organe non-juridictionnel, est en principe de nature à remplir les exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ».

Destexhe ». Toutefois, un sérieux écueil se dressait lors de la discussion des projets en commission. Les commissions sont composées à la proportionnelle des groupes politiques reconnus. Or, le départ de l'élue MR avait donné autant de sièges en commission à la majorité (3 MR, 2 cdH) qu'à l'opposition (5 PS). Rappelons que lors de l'adoption de la motion de méfiance constructive en 2017, le règlement du Parlement avait été modifié pour faire passer de 12 à 10 le nombre de membres par commission, précisément pour éviter une situation où le groupe PS pesait autant que les groupes MR et le cdH réunis (55). Cette situation menaçait fortement les derniers projets gouvernementaux, car un quorum de présence est exigé en commission pour les votes (56). En pratiquant la politique de la chaise vide dans les commissions parlementaires, le groupe PS pouvait provoquer le ralentissement du travail législatif.

Par ailleurs, s'agissant des votes en plénière, il s'est avéré en pratique que l'abstention éventuelle des membres des « Listes Destexhe » ne suffirait pas à adopter des textes phares du Gouvernement. Il fallait, en effet, dans cette hypothèse, que chaque député soutenant le Gouvernement soit présent. C'est à cette dure réalité qu'a été confronté le Gouvernement lorsqu'au cours d'une semaine fatidique de votes un député cdH — par ailleurs président de parti — était à l'étranger. L'adoption de deux projets phares de la coalition wallonne, à savoir la réforme des aides à la promotion de l'emploi (APE) et l'instauration d'une assurance autonomie, était menacée. Pour temporiser, la conférence des présidents eut recours à l'article 37.2 du Règlement lui offrant la faculté de reporter une séance « exceptionnellement », en sachant que « ce report ne peut être renouvelé ». La plénière du 20 mars 2019 fut donc annulée. Relevons qu'il n'existe pas, dans le droit institutionnel des entités fédérées, l'équivalent de l'article 45 de la Constitution en vertu duquel « Le Roi peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des Chambres ».

Cette disposition, qui n'a été appliquée qu'à sept reprises, et pour la dernière fois en 1857 (57), ne concerne pas les institutions fédérées étrangères au régime dualiste qu'esquisse encore le texte de la Constitution pour les pouvoirs fédéraux. Au niveau fédéré, il revient uniquement aux organes du Parlement de décider d'un report, même si la loi spéciale a maintenu entre les mains du Gouvernement d'autres leviers influençant le calendrier parlementaire, à savoir la convocation de la session extraordinaire et la clôture de la session (58).

(55) Voy. F. JANSSENS, « Une crise pas tout à fait comme les autres. Réaction », *R.B.D.C.*, 2018/1, numéro spécial *Les enjeux constitutionnels de la crise politique francophone de l'été 2017*, p. 97.

(56) Voy. l'article 62 du Règlement du Parlement wallon.

(57) J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Deel II, Brugge, die Keure, 2019, p. 158.

(58) En pratique, le Gouvernement wallon fait un usage de ces prérogatives qui les vident de sa substance puisqu'à l'instar des autres gouvernements du pays, la session est close le soir de la veille de l'ouverture de la nouvelle session et aucune session extraordinaire n'a jamais été convoquée par le Gouvernement.

Toujours est-il que ce report a provoqué un tollé de la part de l'opposition dénonçant l'importation, au sein de l'institution parlementaire, des difficultés que traverse le Gouvernement. Pour les trois dernières plénières du Parlement wallon, seuls des textes de compromis seront adoptés — pour ce qui concerne les enjeux constitutionnels, citons les modalités d'organisation d'une consultation populaire régionale(59), de nouveaux transferts de compétences au profit de la Communauté germanophone(60) et l'instauration d'une représentation minimale de chaque genre à raison d'un tiers du nombre de ministres(61) —, tandis que les principaux points de discorde entre la coalition gouvernementale et l'opposition seront abandonnés.

## II. LA FORMATION DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRÉS

**6.** Pour les communautés et les régions, les élections du 26 mai 2019 ont donné lieu à des résultats contrastés(62) (A). Elles seront suivies par des négociations dont le cours apparaîtra tout aussi contrasté : la formation des gouvernements de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale — ainsi que des collèges des commissions communautaires — suivra un schéma relativement habituel (B), tandis que celle des gouvernements flamand, de la Région wallonne et de la Communauté française se révélera longue et laborieuse (C).

### A. Les résultats du volet fédéré des élections du 26 mai 2019

**7.** Lors du scrutin wallon, qui expérimentait un nouveau découpage des circonscriptions électorales(63), deux partis — Ecolo (12) et le PTB (10) — ont chacun gagné 8 sièges, tandis que les trois partis des majorités qui se sont succédé au cours de la législature précédente — le PS (23), le MR (20) et le cdH (10) — ont respectivement perdu sept, cinq et deux sièges. Aucun autre parti n'a pu rassembler assez de suffrages pour accéder au Parlement.

(59) Décret du 2 mai 2019 relatif à l'organisation de la consultation populaire régionale et décret spécial du 2 mai 2019 modifiant le décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire.

(60) Décret du 2 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de logement ; décret du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes, et décret du 6 mai 2019 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie.

(61) Décret spécial du 2 mai 2019 modifiant les articles 60 et 64 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement wallon. Voy., *infra*, n° 29.

(62) Pour une analyse détaillée, voy. B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE et C. SAGESSER, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2414-2415, 2019/9-10.

(63) Voy. F. BOUHON, A. JOUSTEN et Z. VROLIX, « Les circonscriptions électorales du Parlement wallon », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2401-2402, 2018/36-37, pp. 52 et s.

En Flandre, si Groen (14) et le PVDA (4) progressent, mais dans une moindre mesure que leurs homologues wallons (4 sièges chacun), la percée la plus spectaculaire est celle du Vlaams Belang (23) dont la représentation au sein du Parlement flamand fait un bon de dix-sept sièges, tandis que tous les autres partis, la N-VA (35), le CD&V (19), l'Open VLD (16) et le sp.a (12) reculent, de huit sièges pour les deux premiers, et respectivement de trois et six sièges pour les deux autres. Quant à l'Union des francophones, elle a perdu son unique siège.

Au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, et au sein des assemblées des commissions communautaires dont la composition en dérive, les écologistes et le PTB-PVDA sont là aussi en progression, Ecolo (15), devenant le deuxième parti du groupe linguistique français avec un gain de sept sièges, Groen (4), le premier parti du groupe linguistique néerlandais avec un gain d'un siège, alors que le PTB (10) et le PVDA (1) engrangent ensemble sept sièges supplémentaires. Notons que le siège du PVDA a été obtenu à la faveur d'un groupement de liste effectué avec la liste Dier Animal-NL. Le pendant francophone de cette dernière liste décrocha le premier siège de son histoire avec 1,32 % des suffrages du collège francophone, également à la faveur d'un groupement de liste, cette fois-ci avec le PTB et Plan B(64). Une autre liste parvint à gagner son premier siège : AGORA, qui avait été stratégiquement déposée dans le groupe linguistique néerlandais où il faut moins de suffrages pour obtenir des sièges. Les autres listes représentées au Parlement sont en diminution — PS (17, – 4 sièges), MR (13, – 5 sièges), DéFI (10, – 2 sièges), cdH (6, – 3 sièges), Open VLD (3, – 2 sièges), CD&V (1, – 1 siège) — ou en stagnation — sp.a (3 sièges), N-VA (3 sièges) et Vlaams Belang (1 siège). Relevons encore une augmentation significative des électeurs bruxellois optant pour les listes du groupe linguistique néerlandais : entre 2014 et 2019, la part de suffrages en faveur de ces listes est passée de 11,25 % à 15,3 % du nombre total des votes valables(65). Si cette évolution n'a pas d'impact sur la répartition globale des sièges entre les groupes linguistiques, fixée depuis 2004 selon une proportion — 19,1 %/80,9 % — très favorable au groupe linguistique néerlandais(66), elle révèle un comportement de vote d'une fraction de l'électorat bruxellois qui dépasse les appartenances communautaires. Cette augmentation s'explique, en effet, par le probable vote de citoyens francophones en faveur de listes du groupe linguistique néerlandais, soit parce qu'ils craignaient un blocage des institutions si le Vlaams Belang ou la N-VA étaient incontournables, soit parce que la liste qui correspondait à leurs préférences ne se présentait qu'au sein

(64) Voy. l'article 20, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en vertu duquel l'application du seuil électoral de 5 % et la répartition des sièges au sein de chaque groupe linguistique se font non par liste, mais par groupement de listes.

(65) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE et C. SÄGESSER, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *op. cit.*, p. 50.

(66) Article 20, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

de ce groupe linguistique(67). Un indice pouvant conforter ces hypothèses se trouve dans l'augmentation tout aussi significative de la proportion de votes blancs et nuls pour l'élection des six députés du Parlement flamand issus de la circonscription de Bruxelles, passant entre 2014 et 2019 de 6,62 % à 14,62 % des bulletins déposés. Cette donnée paraît *a priori* exclure l'hypothèse d'un vote de citoyens francophones en faveur de listes flamandes, motivé par la volonté d'influer sur les politiques de la Communauté flamande dont ils — ou leurs enfants — fréquentent les institutions.

La situation du Parlement de la Communauté germanophone fut plus stable avec un gain d'un siège pour Vivant et pour Ecolo, une perte équivalente pour le CSP et le PFF-MR, et un *statu quo* pour le SP et ProDG. Derrière ces mouvements de faible ampleur, la composition du Parlement d'*Ostbelgien* prit une physionomie inédite avec la perte de la première place qu'occupait le parti social-chrétien (CSP) sans discontinuité depuis les premières élections de ce Parlement en 1974 au profit de la formation autonomiste ProDG (68).

#### B. La formation des gouvernements de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale : *business as usual*

8. Le 29 mai 2019, l'on a déjà pu apercevoir de la fumée blanche dans le ciel d'Eupen. La coalition associant ProDG, le SP et le PFF, au pouvoir en Communauté germanophone depuis 2004, est reconduite pour la nouvelle législature (69). L'accord se limite alors à de grandes lignes qui seront précisées dans la déclaration de politique générale présentée le 16 juin. La coalition repose sur la majorité la plus courte, à savoir treize élus sur vingt-cinq. Les quatre ministres sont tous reconduits moyennant quelques modifications dans leurs attributions(70). Le seul changement de casting concerne la présidence du Parlement qui échoit à Karl-Heinz Lambertz (SP), lequel avait déjà occupé le perchoir durant la première moitié de la législature 2014-2019 pour ensuite, en application de l'accord gouvernemental de 2014, exercer le mandat de sénateur de la Communauté germanophone. Il succède ainsi à Alexander Miesen (PFF) qui, pour sa part, exercera le mandat de sénateur de la Communauté germanophone pour une demi-législature. La rareté des mandats à répartir en Communauté germanophone implique un dosage particulièrement subtil, quitte à couper certains en deux.

(67) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE et C. SÄGESSER, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019 », *op. cit.*, p. 51.

(68) *Ibidem*, p. 108.

(69) En 2014 également, l'accord gouvernemental avait été rapidement scellé (quatre jours après le scrutin). Voy. V. DEMERTZIS, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, « La formation des gouvernements après les scrutins du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2275-2276, 2015/30-31, p. 6.

(70) Comp. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 20 juin 2019 fixant la répartition des compétences entre les ministres et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 30 juin 2014 fixant la répartition des compétences entre les ministres.

9. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'on a suivi le schéma habituel des premières phases de formation gouvernementale menées séparément, au sein de chaque groupe linguistique, par les premiers partis. Dans le couloir francophone, le PS a désigné un duo d'informateurs, Laurette Onkelinx et Rudi Vervoort. Dans le couloir néerlandophone, Groen — qui a pris la main pour la première fois de son histoire — a chargé Elke Van den Brandt de cette mission. Dans chacun des couloirs, les négociations suivront leur propre rythme. Dès le 31 mai, un axe privilégié est annoncé du côté néerlandophone : il regroupe Groen, l'Open VLD et One Brussel/sp.a. Cette alliance inédite exclut le CD&V, au pouvoir depuis la création de la Région. Le 14 juin 2019, après la consultation des partis et de la société civile(71), la phase de formation s'amorce du côté francophone autour d'un attelage rassemblant le PS, Ecolo et DéFI.

Les négociations respectèrent l'échéance du 21 juillet autour de laquelle s'achèvent traditionnellement les opérations d'installation des gouvernements fédérés. Le président du Parlement et les ministres furent élus dès la matinée du 18 juillet, après quoi le Gouvernement nouvellement installé proposa trois secrétaires d'Etat élus l'après-midi même. Au cours de la même séance, le ministre-président Rudi Vervoort, reconduit dans ses fonctions, prononça la déclaration commune du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège de la Commission communautaire commune, à l'issue de laquelle il sollicita la confiance du Parlement. La discussion parlementaire eut lieu le lendemain et l'adoption de la motion de confiance par 50 voix contre 35 et une abstention, le 20 juillet.

La répartition des compétences entre les cinq ministres du Gouvernement régional s'écarte sur plusieurs points du système subsidiaire des paquets de compétences prévu par la loi spéciale(72). Il en va de même pour les membres du Collège de la Commission communautaire commune(73), bien que le sys-

(71) Les informateurs du gouvernement bruxellois rencontrent ainsi « des acteurs du monde associatif, les interlocuteurs sociaux ainsi que des opérateurs publics ». Voy. B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, « La formation des gouvernements régionaux et communautaires après les élections du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2444-2445, 2019/39-40, p. 18.

(72) Comp. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juillet 2019 fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les articles 37 et 53 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Certains paquets ont ainsi été démembrés notamment l'économie et l'énergie qui ont été détachés du tourisme et du biculturel d'intérêt régional pour être rattachés aux matières environnementales, tandis que l'aménagement du territoire et le logement ont fait le trajet inverse. D'autres portefeuilles ministériels sont, en revanche, plus proches des paquets de la loi spéciale — notamment l'emploi, la formation et les pouvoirs locaux qui restent liés —. Il peut aussi être relevé que les matières envisagées dans les différents paquets de la loi spéciale ne regroupent pas l'ensemble des compétences réparties au sein du Gouvernement. On notera enfin que le Gouvernement a attribué une compétence conjointe à un ministre francophone et à un ministre néerlandophone pour la promotion de l'image internationale de Bruxelles et les matières biculturelles d'intérêt régional. Il est intéressant de constater que le modèle de la Cocom a été suivi, quand bien même la loi spéciale ne prévoit pas de paquets conjoints pour les matières régionales.

(73) Comp. l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 22 juillet 2019 fixant la répartition de compétences entre les membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune et l'article 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions

tème de cogestion de chaque compétence n'ait pas été remis en cause dans l'arrêté de répartition.

Comme cela a pu être abondamment souligné, les institutions bruxelloises, malgré la complexité des règles qui les organisent, se sont dotées d'exécutifs au terme d'un processus de formation bien moins laborieux que celui des autres entités du pays, Communauté germanophone mise à part. Il est vrai que la possibilité de réaliser la coalition pressentie avant le scrutin a sans doute facilité les choses. On doit aussi observer que cette formation gouvernementale a été relativement à l'abri des dynamiques de négociations menées à d'autres niveaux de pouvoir, accouchant d'une coalition distincte, tant au niveau francophone que flamand, de toutes les autres, et observant une temporalité propre, déconnectée des négociations wallonnes et de la Communauté française.

Deux épisodes qui mobilisent des données constitutionnelles méritent d'être épinglés dans le cadre de cette formation bruxelloise : les tractations politiques à propos de l'élargissement de la majorité au MR et la controverse sur le cumul du président du Parlement régional fraîchement élu avec ses fonctions ministérielles dans une autre entité.

**10.** A cinq reprises, indirectement par l'intermédiaire de l'Open VLD ou via des contacts plus directs, le MR a cherché à rejoindre l'exécutif bruxellois dont il est exclu depuis 2004(74). Si ces tentatives se sont révélées infructueuses, elles méritent trois observations. *Primo*, un élargissement de la composition du Gouvernement, en recourant à l'autonomie constitutive dont la Région bénéficie depuis la Sixième Réforme de l'Etat(75), semble avoir été envisagé(76). Pour inclure le MR sans remettre en cause la présence d'un des trois partis francophones participant aux négociations, un ministre supplémentaire aurait dû être élu, moyennant l'adoption préalable d'une ordonnance spéciale(77). Elle aurait dû également augmenter d'une unité le nombre de ministres flamands faisant passer la composition du Gouvernement bruxellois à sept ministres — dont le président —, en plus des trois secrétaires d'Etat régionaux. *Secundo*, cette tentative de faire intervenir le « parti frère » et de lier la composition de gouvernements de différentes entités n'avait rien d'inédit. Cinq ans auparavant, l'Open VLD s'était trouvé dans une situation comparable où, aidé par le MR,

bruxelloises. Le paquet « aide aux personnes et allocations familiales » a ainsi été scindé, les mêmes ministres recevant la compétence de la santé et de l'aide aux personnes.

(74) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, « La formation des gouvernements régionaux et communautaires après les élections du 26 mai 2019 », *op. cit.*, pp. 15, 20-22, 23-26 et 37.

(75) Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 171 et s. ; Q. PEIFFER, v° « Autonomie constitutive », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 89-93.

(76) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, « La formation des gouvernements régionaux et communautaires après les élections du 26 mai 2019 », *op. cit.*, p. 25.

(77) L'autonomie constitutive en ce domaine est conférée à la Région par l'article 34, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. L'exigence de majorité spéciale est consacrée à l'article 28, alinéa 4, de cette même loi spéciale.

il était parvenu à rejoindre la coalition flamande en cours de constitution en contrepartie de son entrée dans la « Suédoise » fédérale(78). Si ce rebondissement avait révélé la porosité pouvant exister entre les négociations menées pour pourvoir des entités distinctes de nouveaux exécutifs, l'échec du MR à rejoindre le Gouvernement bruxellois témoigne au contraire de l'autonomie — que le droit constitutionnel consacre — de chaque entité dans ce processus de formation. *Tertio*, le choix final de la section bruxelloise de l'Open VLD d'entrer dans la majorité bruxelloise suscita une mesure de représailles immédiate de la part de la présidente de l'Open VLD à l'encontre du nouveau ministre libéral flamand de cette majorité, Sven Gatz(79). Au moment de son élection pour l'exécutif bruxellois, celui-ci était membre du Gouvernement flamand. Un tel cumul était indispensable à la validité de la composition du Gouvernement flamand, Sven Gatz étant son seul membre domicilié dans la capitale(80). S'il ne fut donc pas contraint à la démission, son portefeuille au Gouvernement flamand fut néanmoins vidé de l'essentiel de ses attributions et il perdit le titre de vice-président(81). Ce cumul était-il légal ? L'article 35, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises peut semer le doute en ce qu'il rend incompatible la fonction de membre du Gouvernement bruxellois et celle de membre d'un autre gouvernement régional. Cette disposition n'est cependant pas applicable aux institutions flamandes : d'une part, il n'existe pas de Gouvernement de la Région flamande, mais uniquement un Gouvernement de la Communauté flamande qui exerce tant les compétences communautaires que régionales(82) ; d'autre part, les travaux préparatoires de cette disposition témoignent clairement d'une intention de ne pas viser les institutions de la Communauté flamande(83).

**II.** Ce dernier élément nous permet de faire un parallèle avec la situation d'un autre membre d'un exécutif communautaire. Elu président du Parlement

(78) V. DEMERTZIS, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, « La formation des gouvernements après les scrutins du 25 mai 2014 », *op. cit.*, pp. 34-36.

(79) M. JUSTAERT, « Rutten straft Gatz voor "Soloslim" in Brussel », *De Standaard*, 18 juillet 2019.

(80) L'article 63, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles exige, en effet, qu'au moins un membre du Gouvernement flamand soit domicilié sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

(81) Voy. l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 juillet 2019 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 25 juillet 2014 fixant les attributions des membres du Gouvernement flamand.

(82) Voy. le prescrit de l'article 137 de la Constitution combiné à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(83) Dans la version originale de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il était prévu une incompatibilité entre « membre de l'Exécutif et membre du Gouvernement national ou d'un autre Exécutif ». La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure de l'Etat a modifié la disposition dans le sens de la formulation encore en vigueur aujourd'hui. Il s'agissait d'abroger « l'incompatibilité entre la qualité de membre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et celle de membre d'un gouvernement de communauté » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 48). Notons que lors de l'examen de ce texte, un amendement avait été déposé pour remplacer les mots « et membre d'un autre gouvernement régional » par « et membre du Gouvernement flamand ou du gouvernement de la Région wallonne ». L'incompatibilité prévue par cet amendement était justifiée par la volonté de tenir compte, du moins du côté flamand, de la tutelle de la Communauté flamande sur la Commission communautaire flamande. Il a été rejeté. Voy. *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-5, pp. 279-280.

de la Région de Bruxelles-Capitale, Rachid Madrane présenta sa démission de la fonction de ministre de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles du Gouvernement de la Communauté française. Cette volonté d'éviter un cumul se heurta pourtant à l'article 63, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui impose qu'au moins un membre du Gouvernement de la Communauté française ait son domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Or, aucun des autres ministres n'y était domicilié. La démission de Rachid Madrane aurait, dès lors, rendu la composition du Gouvernement irrégulière, ce qui pouvait entacher ses futures décisions. La solution qui soulevait le moins de difficulté juridique était de le remplacer par un autre ministre domicilié à Bruxelles. Problème : depuis les élections du 26 mai 2019, la coalition sortante PS/cdH ne disposait plus de la majorité absolue des membres du Parlement nécessaire pour élire un ministre. En conséquence, une autre solution fut privilégiée, celle de maintenir Rachid Madrane dans ses fonctions ministérielles. Ainsi, le ministre-président de la Communauté française, Rudy Demotte, refusa la démission de son ministre bruxellois. Ce cumul, qui durera jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement de la Communauté française, contrevenait-il au droit des institutions bruxelloises et des institutions de la Communauté française ? Pour les premières, l'article 10bis, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises prévoit que le député bruxellois élu en qualité de ministre de la Communauté française cesse immédiatement de siéger, sauf s'il appartient à un exécutif démissionnaire et que son assemblée a été intégralement renouvelée, auquel cas il peut concilier les deux fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement de la Communauté française. C'est bien dans cette situation qu'était le député Madrane, et le fait qu'il ait été élu président du Parlement bruxellois n'ajoutait pas — en droit — une incompatibilité à l'égard de ses fonctions ministérielles. Du point de vue des institutions de la Communauté française, c'est un régime proche qui s'applique : l'article 1<sup>er</sup>, § 2, du décret spécial du 24 juillet 1995 organisant le remplacement des ministres au sein du Conseil de la Communauté française permet, en cas de renouvellement d'une ou de plusieurs assemblées, au membre du Gouvernement de concilier ses fonctions avec celle de parlementaire de la Communauté française ou de membre d'une autre assemblée jusqu'à l'élection du nouveau Gouvernement sans, toutefois, que cette situation n'excède six mois, auquel cas il est alors pourvu à son remplacement. La controverse s'invita néanmoins au bureau élargi du Parlement de la Communauté française au sein duquel l'opposition MR, se fondant sur une note du professeur Marc Uyttendaele jugeant qu'existait entre les deux fonctions une incompatibilité radicale, voulut la convocation d'une séance plénière afin de débattre de ce cumul<sup>(84)</sup>. Il ne fut pas donné droit à cette demande. La

(84) E. DEFFET, « Madrane ministre : le MR crie casse-cou », *Le Soir*, 24 juillet 2019.

question ne fut guère soulevée lors de la séance plénière du 5 septembre alors que ce cumul perdurait.

*C. La Flandre, la Wallonie et la Communauté française :  
la tentation minoritaire*

**12.** Commençons par le nord du pays. Bart De Wever prit l'initiative, au titre de président du premier parti flamand, de consulter chacun des sept partis représentés au sein du Parlement flamand sans en exclure aucun. Trois tours de consultation furent organisés, au cours desquels la place accordée au Vlaams Belang fit l'objet de polémiques, les autres partis interrogeant les intentions de la N-VA de gouverner avec l'extrême droite, tout en affirmant eux-mêmes leur attachement au cordon sanitaire.

Le 1<sup>er</sup> juillet, les incertitudes pesant sur la formation fédérale, ainsi que sur des activités à l'étranger du président de la N-VA et bourgmestre d'Anvers, sont invoquées pour justifier une pause dans les négociations flamandes. Elle durera un mois.

Pendant ce temps, le ministre-président sortant du Gouvernement flamand, Geert Bourgeois (N-VA), fut appelé à honorer le mandat de parlementaire européen pour lequel il avait été élu et qu'il ne pouvait exercer simultanément avec ses fonctions ministérielles<sup>(85)</sup>, pas plus qu'il ne pouvait être remplacé par son suppléant le temps que celles-ci s'achèvent sans perdre son mandat. Il démissionna donc le 1<sup>er</sup> juillet pour être remplacé à partir du lendemain par Liesbeth Homans, également N-VA, qui devint la première femme ministre-présidente du Gouvernement flamand. L'opération s'est déroulée sans que le Parlement n'intervienne<sup>(86)</sup> : le départ de Geert Bourgeois n'a pas donné lieu à l'élection d'un nouveau ministre. Un simple arrêté du Gouvernement flamand a procédé à la reprise des compétences du ministre-président sortant par deux ministres restants<sup>(87)</sup>.

Si Bart De Wever reprit ses entretiens début août, il fallut attendre le 12 pour qu'il publie une note de base et passe le relais à un formateur, Jan Jambon (N-VA), chargé de mener à bien les négociations visant à reconduire la coalition sortante entre la N-VA, le CD&V et l'Open VLD. Si l'atterrissage des négociations fut un temps annoncé pour la veille de la première séance de la session 2019-2020, à savoir le 23 septembre, l'accord ne fut finalement bouclé que le 30 septembre. Le nouveau Gouvernement est installé le 2 octobre. Présidé par Jan Jambon, il compte 9 ministres. Cent-vingt-neuf jours ont été nécessaires à la mise en place de cet exécutif. Le record de 48 jours établi en 2014 est pulvérisé. Cette longueur est remarquable, compte tenu du fait que

(85) Voy. l'article 42 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

(86) L'article 60, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles laisse, en effet, à chaque gouvernement le soin de désigner en son sein le ministre-président.

(87) Arrêté du Gouvernement flamand du 2 juillet 2019 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 25 juillet 2014 fixant les attributions des membres du Gouvernement flamand.

la coalition sortante a finalement été reconduite. Elle témoigne, nous l'avons souligné, de la contamination de la crise fédérale sur la formation des gouvernements fédérés. Elle s'explique aussi par le dialogue — qu'il fût sincère ou non — entrepris entre la N-VA et le Vlaams Belang et la tentative — qu'elle fût factice ou non — de constituer une coalition minoritaire entre ces deux partis(88). Nous y reviendrons après avoir observé qu'au niveau de la Région wallonne et de la Communauté française aussi, une formule minoritaire a été envisagée. Si politiquement ces attelages se situent aux antipodes idéologiques, juridiquement, ils soulèvent la même question de l'espace que réserve le droit institutionnel aux gouvernements fédérés minoritaires.

**13.** Les négociations pour la formation du Gouvernement wallon furent menées de concert avec celles visant à mettre en place le nouvel exécutif de la Communauté française. Deux informateurs issus des rangs du PS, Paul Magnette et Elio Di Rupo, conduiront les consultations.

Le 5 juin, le cdH, qui était de toutes les coalitions de la Région wallonne et de la Communauté française depuis 2004, annonce son souhait d'être dans l'opposition à tous les niveaux de pouvoir. Ses dix sièges au Parlement wallon et ses onze sièges au Parlement de la Communauté française ne pourront entrer dans aucune équation. A la mi-juin, c'est au tour du PTB d'affirmer son refus de faire partie d'une coalition gouvernementale. Voilà encore dix sièges supplémentaires au sein du Parlement wallon et treize sièges au sein du Parlement de la Communauté française sur lesquels les Gouvernements concernés ne pourront s'appuyer.

Puisqu'il ne reste que trois partis, seules quatre formules de coalition demeurent possibles pour la Région wallonne : PS-MR, PS-MR-Ecolo, PS-Ecolo et MR-Ecolo. Les deux premières sont majoritaires, les deux dernières sont minoritaires. En Communauté française, la situation n'est pas foncièrement différente, les trois sièges de DÉFI ne permettant pas à l'une des formules minoritaires de passer le seuil de la majorité. La « turquoise » libérale-écologiste — 32/75 en Wallonie, 39/94 en Communauté française — ne semble jamais avoir été envisagée. En revanche, l'autre formule minoritaire rassemblant le PS et Ecolo — 35/75 en Wallonie, 44/94 en Communauté française — a été expérimentée. A partir du 21 juin, le PS et Ecolo se lancent dans la rédaction de notes qui doivent former l'armature des déclarations de politique régionale et communautaire des coalitions dites « coquelicot ». Ces textes sont soumis à de nombreuses organisations de la société civile(89). Le 5 juillet, une version plus étoffée de ces textes est envoyée par les deux partis à l'ensemble des parlementaires wallons et de la Communauté française. Les notes ne parviennent

(88) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, « La formation des gouvernements régionaux et communautaires après les élections du 26 mai 2019 », *op. cit.*, p. 111. Minoritaire au niveau du Parlement dans son ensemble, cette coalition aurait néanmoins pu s'appuyer sur la majorité des sièges dans les commissions parlementaires.

(89) Sur les différentes étapes de ces consultations, voy. B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, S. GOVAERT et C. ISTASSE, *ibidem*, pp. 44-51.

cependant pas à élargir la base des gouvernements au-delà des socialistes et des écologistes, ne ralliant aucun autre groupe politique ou député à titre individuel, à l'exception de DéFI en Communauté française qui montre un intérêt à l'égard de la formule envisagée — l'apport des sièges de ce groupe n'aurait toutefois pas permis, à un siège près, au « coquelicot » d'atteindre la majorité.

Ce n'est qu'à partir du 10 juillet que les discussions gouvernementales associeront le MR. Les écologistes n'y sont pas exclus bien que leurs sièges ne soient pas nécessaires pour que le Gouvernement ait une majorité tant en Wallonie qu'en Communauté française. Le 9 septembre, des accords liant les trois partis sont présentés à la presse. Le 13 septembre, les huit ministres (3 PS, dont le ministre-président, Elio Di Rupo, 3 MR et 2 Ecolo) du nouveau Gouvernement wallon sont élus par le Parlement. Le 17 septembre, c'est au tour des cinq ministres (2 MR, dont le ministre-président, Pierre-Yves Jeholet, 2 PS et 1 Ecolo) du Gouvernement de la Communauté française d'être élus. On observera qu'à l'instar de la précédente coalition « arc-en-ciel » (1999-2004) et en rupture avec les coalitions qui se sont suivies depuis, il n'y a aucun ministre « à double casquette », exerçant des fonctions ministérielles à la fois au sein du Gouvernement de la Communauté française et au sein d'un exécutif régional. A l'image de ce qui s'est produit au nord du pays, le processus de formation des gouvernements wallon et de la Communauté française se marque par sa longueur : 110 jours ont été nécessaires pour boucler les négociations, bien plus que les 58 jours qu'il fallut en 2014 pour installer les coalitions associant le PS et le cdH. Si les interférences des négociations menées ailleurs, au fédéral, mais aussi à Bruxelles, ont contribué à atteindre ce record, celui-ci s'explique avant tout par l'expérimentation d'une formule minoritaire.

**14.** La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles établit le seuil de majorité à atteindre pour installer un gouvernement flamand, wallon ou de la Communauté française. Selon l'article 60, § 1<sup>er</sup>, sont élus les candidats au Gouvernement présentés sur la même liste signée par la majorité absolue des membres du Parlement. Cela signifie qu'il faut rassembler les signatures d'au moins 38 membres au Parlement wallon, 48 au Parlement de la Communauté française et 63 au Parlement flamand. Cette procédure, nettement distincte de celle en vigueur au niveau fédéral, peut se révéler moins favorable à la mise en place d'un gouvernement minoritaire. En effet, au niveau fédéral, le soutien par le Parlement des ministres nommés par le Roi se matérialise par le vote de la motion de confiance que le Premier ministre doit solliciter en vertu d'une coutume constitutionnelle<sup>(90)</sup>. Cette motion est adoptée selon la majorité ordinaire prescrite à l'article 53 de la Constitution : elle doit recueillir plus de votes positifs que de votes négatifs et une majorité des membres de la Chambre doit prendre part aux votes. Cette modalité permet à des députés ou à des

(90) Voy. M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *op. cit.*, pp. 277-278 ; J. VELAERS, « Honderd jaar vertrouwensstemmingen in de regering (1919-2018): een gewoonte die de crisis over het Marrakesh-pact overleeft », *T.B.P.*, 2020/1, pp. 10-11.

groupes politiques qui ne font pas partie de la coalition gouvernementale de ne pas empêcher que celle-ci obtienne la confiance en ne participant pas en vote ou en s'abstenant. En revanche, l'article 60, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 implique une attitude de soutien plus explicite au Gouvernement de la région ou de la communauté concernée. Certes, on peut imaginer que lors du vote de confiance qui suit traditionnellement l'installation d'un gouvernement fédéré(91), les députés ou groupes politiques n'appartenant pas aux partis de la coalition minoritaire s'abstiennent, mais cette attitude aura quelque chose de schizophrénique si ces mêmes députés ont apporté leur signature permettant l'élection des ministres. Par ailleurs, et ceci vaut autant au niveau fédéral que fédéré, il peut y avoir — et l'expression a été formulée en réaction aux demandes de soutien des notes « coquelicot » — la crainte d'accorder un chèque en blanc au Gouvernement, car si celui-ci doit chercher une majorité pour l'adoption de chaque mesure décrétable, il a le loisir de se tourner, au cas par cas, vers le groupe ou les députés les plus susceptibles de soutenir la mesure en question. La situation minoritaire n'aurait du reste aucun impact sur les fonctions que le Gouvernement exerce seul et pour lesquelles il ne doit aucunement tenir compte des points de vue exprimés dans le Parlement. Et, sauf en cas d'implosion — si, par exemple, l'un des deux partis quitte la coalition, éventuellement pour tenter une formule alternative —, le Gouvernement minoritaire aurait pu se maintenir durant toute la législature. En effet, un gouvernement fédéré ne peut être renversé que par une motion de méfiance constructive adoptée « à la majorité des membres du Parlement »(92). Or, si l'on prend l'hypothèse d'un coquelicot, aucune majorité alternative n'aurait jamais pu se dégager d'une opposition constituée du MR, du cdH et du PTB, les deux premiers ayant toujours marqué leur refus de gouverner avec le dernier, et réciproquement. À défaut de trouver un soutien extérieur suffisant, et vu les risques de blocage engendrés par le parlementarisme rationalisé tel qu'il est organisé au niveau des collectivités fédérées, les formules minoritaires ont été abandonnées.

Néanmoins, cette exigence de majorité des membres du Parlement — requise pour investir les membres du Gouvernement — ne pouvait-elle pas être contournée en ayant recours à la procédure subsidiaire d'élection de ces derniers ? L'article 60, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit qu'un mécanisme d'élections séparées remplace l'élection collective des membres du Gouvernement si aucune liste signée par la majorité des membres n'est déposée « au jour de l'élection »(93). Le paragraphe suivant

(91) Cette pratique, calquée sur le fédéral, est en soi discutable puisque contrairement à leurs homologues fédéraux nommés par le Roi, les ministres fédérés sont élus par leur Parlement qui les a donc déjà investis lorsqu'ils demandent la confiance.

(92) Article 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(93) Cette notion de « jour de l'élection » est relativement incertaine, puisqu'à défaut de disposition de la loi spéciale définissant le calendrier dans lequel il doit être procédé à l'élection des ministres, il revient au Parlement de le prévoir à son ordre du jour au moment venu. Il s'agit probablement d'un

définit la procédure d'élection séparée. Selon ses deux premiers alinéas, un candidat doit être présenté par au moins cinq députés et l'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du Parlement par autant de scrutins séparés qu'il y a de membres à élire. Notons que lors des travaux ayant mené à l'adoption de cette loi spéciale, un amendement avait été déposé en vue de supprimer les mots « des membres du Parlement », ce qui revenait donc à appliquer le *quorum* ordinaire requis pour l'adoption des résolutions et des décrets (94). L'amendement fut rejeté après une intervention du ministre des Réformes institutionnelles (F) qui considérait « nécessaire que les membres des exécutifs autonomes soient appuyés par la majorité des assemblées pour être pleinement investis puisqu'on se trouve ici dans un système tout différent de la désignation des ministres d'un gouvernement national. De plus dans ce cas-ci l'installation des membres de l'Exécutif vaut pour 4 ans » (95).

La suite de cet article 60, § 3, jette néanmoins le trouble sur l'intention du législateur spécial de maintenir cette exigence de la majorité absolue des membres. Est envisagée l'hypothèse où aucun candidat ne recueillerait cette majorité au terme du premier vote. Un second vote est organisé « pour départager les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages, après désistement éventuel d'un candidat mieux placé. En cas de parité de suffrages, la préférence est donnée au candidat le plus jeune ». Ainsi que le reconnaît le législateur spécial, ce système s'inspire de la loi communale, à la différence qu'en cas de parité la préférence est donnée au plus jeune et non au plus âgé (96). Néanmoins, le droit communal n'imposait pas — et n'impose toujours pas — que l'élection au premier tour se fasse à la majorité absolue des membres du conseil, mais exclusivement la majorité absolue des suffrages. L'importation du système de ballottage au niveau des entités fédérées pose question puisque, s'il exige qu'un candidat dispose de la majorité absolue des suffrages — sauf dans l'hypothèse de la parité des voix —, il n'impose pas que ce candidat dispose du soutien de la majorité absolue des membres de l'assemblée (97). En effet, des parlementaires pourraient ne pas participer au vote ou s'abstenir de choisir entre les candidats en présence. Faut-il en conclure qu'aucun seuil particulier ne serait imposé à l'occasion de ce second

mauvais décalque du droit communal qui, lui, fixe le moment où se déroule l'élection des échevins à la séance d'installation du conseil communal.

(94) Voy. l'article 35 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(95) *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-2, p. 274.

(96) Voy. le commentaire de cette disposition (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-1, p. 50).

(97) L'articulation entre la majorité requise pour le premier tour de l'élection séparée et celle requise pour le second vote se pose avec plus d'acuité encore au niveau bruxellois puisqu'à chaque tour, il est exigé que la présentation de chaque candidat doit être signée par la majorité absolue du groupe linguistique auquel appartient le candidat. Voy. la procédure prévue par l'article 35, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en sachant que le paragraphe 3 de cette disposition rend applicable à ces institutions l'article 60, § 3, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

tour d'élection séparée ? C'est la lecture que semble faire Philippe Lauvaux de cette disposition :

« En envisageant un scrutin à deux tours pour chaque membre de l'exécutif, le législateur impose en quelque sorte la constitution d'une majorité, puisque, en cas de ballottage, seuls les deux candidats les mieux placés s'opposent au second tour, après d'éventuels désistements. Lorsque la majorité absolue n'a pas été atteinte au premier tour, il appartient aux groupes politiques susceptibles de faire alliance, de se concerter, de s'accorder sur des désistements et de considérer chaque scrutin uninominal en relation avec les suivants. L'exigence de majorité absolue prévue à l'article 60, par. 2, n'est pas maintenue pour le second tour : en effet, l'article 60, par. 3, envisage l'hypothèse d'une parité des suffrages. Cependant, une telle majorité devrait être plus facilement atteinte qu'au premier, s'il y a eu désistement » (98).

Si cette lecture devait impliquer que le candidat arrivé premier — ou le plus jeune en cas d'*ex aequo* — était élu ministre, peu importe le nombre de voix remportées (99), elle soulèverait à tout le moins trois questions fondamentales. Tout d'abord, si l'on compare cette exigence de majorité relative avec les règles organisant le parlementarisme rationalisé fédéré, un gouvernement, ainsi que ses membres, dont l'élection repose sur cette majorité relative, ne pourrait être tenu de démissionner à l'initiative des parlementaires qu'à partir du moment où, à la majorité des membres de l'assemblée, ils adoptent une motion de méfiance constructive. Il y a ici une discordance importante entre les seuils d'élection et de démission, discordance que le législateur spécial a explicitement exclue dans sa justification du seuil de la majorité absolue des membres lors du premier tour et qu'il aurait donc admise — bien qu'on ne trouve nulle part cette intention affirmée dans les travaux préparatoires — pour le second tour. Ensuite, les règlements d'assemblée ne précisent pas les modalités de ce second vote. Dans ce vide, il pourrait y avoir des difficultés, notamment dans le scénario où il n'y aurait qu'un seul candidat pour une fonction ministérielle et où les députés auraient le choix entre oui, non ou abstention, puisqu'en cas de coalition minoritaire, le vote contre des députés qui n'en font pas partie pourrait amener à un résultat négatif. Enfin, la loi spéciale prévoit une élection « par autant de scrutins séparés qu'il y a de membres à élire ». Or, il n'y a pas un nombre fixe de membres à élire dans les gouvernements wallon, flamand et de la Communauté française. Il y en avait dans le projet précédent et il y en a en ce qui concerne les collèges des bourgmestre et échevins. Mais la loi spéciale, de même que les modifications dont elle a fait l'objet via l'autonomie constitutive de la Région wallonne et de la

(98) Ph. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 198-199.

(99) Voy. en ce sens, L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, pp. 345-349.

Communauté française, ne prévoit que des maximas du nombre de ministres et non pas un nombre fixe. Aucune solution ne se dégage de manière évidente pour déterminer le nombre de ministres à élire. Par ailleurs, les scrutins ne peuvent être organisés pour désigner le ministre chargé de telle ou telle attribution, la répartition des compétences au sein du Gouvernement relevant exclusivement des prérogatives de ce dernier.

### III. LA LONGUE MARCHÉ POUR LA CONSTITUTION D'UNE COALITION MAJORITAIRE FÉDÉRALE

**15.** Pour la Chambre, les scrutins de 2019 ont engendré des cartes politiques toujours plus distinctes des deux côtés de la frontière linguistique (A).

Dès que les urnes ont parlé, la difficulté de former un gouvernement est clairement apparue. Dans l'ombre des négociations gouvernementales, le Gouvernement fédéral sortant a connu une série de remaniements, tandis que plusieurs dossiers à implication constitutionnelle ont émaillé les travaux du Parlement (B). Quant aux négociations gouvernementales, elles s'enliseront assez rapidement, les différents missionnaires qui défileront au Palais ne parvenant pas à construire une coalition. Néanmoins, l'arrivée dans nos contrées de la pandémie mondiale du Covid-19 aura comme conséquence de remettre en selle le gouvernement jusqu'à alors démissionnaire et minoritaire (C). Alors que le pays arrive au terme de la première vague de la crise sanitaire, les négociations gouvernementales reprendront (D), pour finalement atterrir avec la constitution du Gouvernement De Croo (E).

#### A. Les résultats du volet fédéral des élections du 26 mai 2019

**16.** Dans les principaux mouvements que l'on peut observer lors du renouvellement des 150 sièges de la Chambre des représentants, on notera, du côté des gagnants, le retour spectaculaire du Vlaams Belang dont le poids s'accroît de 15 sièges, la percée du PTB/PVDA qui engrange 10 sièges supplémentaires et la montée en puissance des écologistes francophones et flamands, à raison d'un gain de 6 sièges pour les premiers et de 3 sièges pour les seconds ; et, du côté des perdants, une nette diminution de la représentation de la N-VA (- 8 sièges), du CD&V (- 6 sièges), du MR (- 6 sièges), du sp.a (- 4 sièges), du cdH (- 4 sièges), ainsi qu'une érosion du PS (- 3 sièges) et de l'Open VLD (- 2 sièges) (100). Le Parti populaire disparaît de l'assemblée, alors qu'aucune liste francophone d'extrême droite ne parvient à y entrer, et DéFI réalise un *statu quo* en maintenant ses deux sièges de la circonscription de Bruxelles-Capitale. La photographie des groupes politiques de la Chambre au lendemain du scrutin

(100) B. BIARD, P. BLAISE, J. FANIEL, C. ISTASSE et C. SAGESSER, « Les résultats des élections fédérales et européennes du 26 mai 2019 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2433-2434, 2019/28-29.

est la suivante : N-VA (24 sièges)(101), Ecolo-Groen (21), PS (20), Vlaams Belang (18), MR (14), CD&V (12), Open VLD (12), PVDA-PTB (12), sp.a (9), cdH (5) et DéFI (2)(102).

En ce qui concerne la distribution en groupes linguistiques, on observera un transfert de deux sièges du groupe linguistique français vers le groupe linguistique néerlandais. Contrairement aux élections de 2014 où aucun néerlandophone n'avait été élu à partir de la circonscription de Bruxelles-Capitale, deux élus bruxelloises de 2019 ont d'abord prêté serment en néerlandais(103), ce qui a pour effet de les rattacher au groupe linguistique néerlandais(104). Ce mouvement a pour effet de faire passer la répartition entre francophones et néerlandophone de 63/87 à 61/89.

L'assise du Gouvernement fédéral sortant, déjà limitée à 52 sièges avant les élections, est désormais réduite à 38 sièges. Une formule de type « Suédoise » ne rassemblerait que 63 sièges soit 25 de moins qu'en 2014.

Ces résultats électoraux font apparaître un « dilemme douloureux » que les présidents de partis mettront plus d'un an à trancher :

« Un gouvernement doté de l'indispensable majorité à l'échelle des 150 députés de la Chambre peut être atteint soit — première branche du dilemme — par une coalition associant principalement le premier parti flamand, la N-VA, et le premier parti francophone, le parti socialiste (PS), mais le fait que ces formations n'ont pratiquement rien en commun rend cette voie extrêmement difficile à emprunter ; soit — deuxième branche du dilemme — par le recours à une large coalition sans la N-VA, mais dans ce cas ce gouvernement serait minoritaire dans le groupe linguistique néerlandais de la Chambre, alors que ce groupe est lui-même majoritaire dans cette assemblée »(105).

Or, comme nous le verrons, le PS s'est presque systématiquement — à l'exception d'une parenthèse lors de l'été 2020 — opposé à toute coalition avec la N-VA, qui se prétendait disposée à négocier, attitude qui a permis à l'Open VLD et au CD&V d'exiger un changement de la part du PS. En outre, ces deux derniers partis ont exclu longtemps l'option d'un gouvernement minoritaire au sein du groupe linguistique néerlandais de la Chambre.

(101) Un des vingt-cinq députés élus sur les listes N-VA, Jean-Marie De Decker, siège comme indépendant.

(102) En ce qui concerne le Sénat, la répartition est la suivante : N-VA (9), Ecolo-Groen (9), Vlaams Belang (7), PS (7), MR (7), CD&V (5), Open VLD (5), PVDA-PTB (5), sp.a (4), cdH (2).

(103) Il s'agit de Tinne Van der Straeten, élue sur la liste Ecolo, et de Maria Vindevoghel, élue sur la liste PTB/PVDA.

(104) Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 21 juillet 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 et article 10, b), du Règlement de la Chambre.

(105) H. DUMONT, « Décembre 2018-octobre 2020 : la dernière crise politique de l'Etat belge : la plus profonde (1/2) », *Jus politicum blog*, 11 janvier 2021.

*B. Un gouvernement mort-vivant,  
un enlèvement qui contamine le Parlement*

**17.** Dès l'installation de la Chambre, séance habituellement solennelle, une controverse naît sur la composition du bureau provisoire. Comme le prévoit l'article 1<sup>er</sup> du Règlement de la Chambre, c'est Patrick Dewael (Open VLD) en sa qualité de membre de la Chambre comptant la plus grande ancienneté qui assure la présidence de la séance, le président sortant, Siegfried Bracke (N-VA), n'ayant pas été réélu. Il devait être assisté par les deux plus jeunes membres de la Chambre, soit Melissa Hanus (PS) et Dries Van Langenhove (Vlaams Belang). L'idée de prêter serment devant ce dernier posait problème à plusieurs élus, non seulement en raison de son idéologie d'extrême-droite, mais également parce qu'il venait d'être inculpé pour infractions à la législation sur le racisme, le négationnisme et le port d'armes, et ce alors que l'immunité parlementaire ne le protégeait pas encore (106).

Pour apaiser les esprits, Patrick Dewael décida de présider la séance d'installation depuis son banc « la seule place que m'a attribuée l'électeur. Cela vaut, du reste, pour chacun d'entre nous » (107). Cette interprétation a permis à Patrick Dewael de se dispenser de l'assistance des deux plus jeunes membres de la Chambre. Même si l'article 1<sup>er</sup> du Règlement contient les termes « occupe le fauteuil de la présidence », le libéral flamand jugea qu'étaient déterminants les mots « dès après son élection, prend place au bureau » de l'article 3, alinéa 2, relatif à l'élection du président et qu'on ne retrouvait pas à l'article 1<sup>er</sup>. Cette attitude contribua en tout cas à rallier derrière Patrick Dewael une large coalition des libéraux, socialistes, écologistes, sociaux-chrétiens, ainsi que du PTB et de DéFI pour l'élire au perchoir lors de la séance suivante (108).

**18.** Dans l'inconnue relative aux délais dans lesquels le Gouvernement fédéral allait être remplacé, plusieurs de ses membres prirent un départ anticipé. Kris Peeters, d'abord, vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs démissionna le 26 juin pour occuper le mandat de parlementaire européen pour lequel il venait d'être élu. Il fut remplacé dans sa fonction de vice-premier ministre par Koen Geens et dans sa fonction de ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs par Wouter Beke. Ce dernier démissionna à son tour le 2 octobre pour devenir ministre flamand

(106) Les différentes garanties prévues par l'article 59 de la Constitution s'appliquent « pendant la durée de la session ». Si le Parlement est constamment en session dans la mesure où le Roi prononce la clôture systématiquement la veille du premier mardi d'octobre où, en vertu de l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, les Chambres se réunissent de plein droit, il reste un intervalle où le Parlement n'est pas en session, situé entre les élections et le jour où les Chambres sont convoquées en vertu de l'arrêté royal pris sur la base de l'article 46, alinéas 4 et 5, de la Constitution. Voy. Chambre des représentants, *L'inviolabilité parlementaire*, avril 2015, p. 22 ; M. SOLBREUX et M. VERDUSSEN, « Le statut pénal des parlementaires », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2436-2437, 2019/31-32, p. 81.

(107) Séance plénière du 20 juin 2019, CRIV 55, PLEN 001, p. 1.

(108) Voy. l'intervention en ce sens du député Kristof Calvo (Groen), séance du 27 juin 2019, CRIV 55, PLEN 002, pp. 1-2.

du Bien-être, de la Santé publique, de la Famille et de la Lutte contre la pauvreté. Il sera remplacé par Nathalie Muylle. Au cours du même mois, c'est un autre remplacement qui doit être organisé, celui du Premier ministre Charles Michel dont le départ pour le Conseil européen a été décidé début juillet. Pour la première fois de l'histoire de la Belgique, une femme, Sophie Wilmès, accède à la fonction de Première ministre.

Habituellement, le changement de chef de gouvernement se matérialise par des arrêtés de nomination du Premier ministre, de démission collective du Gouvernement sortant et de nomination du nouveau Gouvernement à l'exception du Premier ministre<sup>(109)</sup>. Ce n'est pas le cas ici où le remplacement du Premier ministre par un arrêté royal du 27 octobre 2019 s'apparente à un simple remaniement ministériel. L'on ne retrouve pas d'arrêté procédant à la démission collective d'un précédent gouvernement suivi de la nomination collective des membres d'un nouveau. Il n'y eut pas davantage prestation de serment de l'ensemble des ministres devant le Roi. Le changement à la tête du gouvernement n'affecte ainsi pas la continuité de celui-ci, contrairement, notamment, à l'accession de Herman Van Rompuy à la fonction de Premier ministre fin 2008, en cours de législature donc et avec la même coalition, où furent suivies les traditionnelles étapes de mise sur pied d'un nouveau gouvernement — désignation d'un formateur, arrêtés royaux de démissions et de nominations collectives et vote de confiance au terme du débat sur la déclaration de politique générale —. La pratique du contreseing de courtoisie — le Premier sortant contresigne la nomination de son successeur — a, en revanche, été suivie en octobre 2019. Il y eut deux arrêtés, l'un déchargeant Sophie Wilmès de ses fonctions et la nommant Première, l'autre acceptant la démission de Charles Michel et nommant David Clarinval pour reprendre les attributions de la première.

Toute cette opération s'est faite sans que le Parlement n'ait jamais été associé. Au niveau fédéré, chaque ministre doit être élu — en principe, par une majorité des membres de l'assemblée —. Au niveau fédéral, la nomination des ministres relève du chef de l'Etat. La Chambre intervient en aval en votant la confiance en cas de nouveau gouvernement. Mais la nomination de ministres démissionnaires dès le jour de leur entrée en fonction — ce qui est une curieuse construction intellectuelle — implique de ne pas passer par cette étape avec toutes les questions de légitimité que cela suscite.

**19.** Les cieux européens, ceux de la Commission cette fois-ci, attireront encore un autre ministre fédéral, en la personne de Didier Reynders. Par un arrêté royal du 30 novembre 2019, le Roi accepta sa démission et nomma Philippe Goffin ministre des Affaires étrangères. La désignation de Didier

(109) Pour des références à la doctrine estimant que la démission du Premier ministre entraîne la démission collective du gouvernement, voy. M. SERVAIS, N. HENRY et F. BOUHON, « Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de la confiance », *A.P.*, 2020/3-4, p. 386, note 57.

Reynders comme candidat commissaire suscita des remous au sein du Parlement qui ne fut pas associé à la décision. Le Premier ministre, qui était encore Charles Michel lorsque le Conseil des ministres s'était accordé sur la candidature de Didier Reynders, s'en expliqua lors d'un échange de vues en Commission des Relations extérieures. Il souligna le calendrier serré dans lequel la Belgique devait remettre à la présidente élue de la Commission européenne la personne qu'elle proposait. Le Premier ministre rappela également qu'en 2014, le Gouvernement fédéral avait soumis une candidature malgré les affaires courantes, tout en soulignant la différence avec le contexte politique d'alors où les partis de la « Suédoise » en voie de constitution s'étaient mis d'accord sur le nom de la candidate belge, Marianne Thyssen, formellement proposée par le Premier ministre sortant Elio Di Rupo. Charles Michel déclara :

« En raison de la situation politique et du fait qu'il n'y a pas, à ce stade, de processus ni de formation ni de préformation d'un gouvernement fédéral qui a démarré en Belgique, j'ai donc effectivement entrepris de démarrer des contacts informels auprès de responsables de formations politiques démocratiques qui sont représentées à la Chambre des représentants par un groupe politique reconnu. C'est à la suite de ces contacts informels que j'ai proposé au Conseil des ministres, le 24 août 2019, d'habiliter le Premier ministre à transmettre à l'Union européenne la candidature de Didier Reynders pour la fonction de commissaire européen. Nous estimons que le candidat qui est proposé dispose des compétences générales nécessaires pour assumer cette fonction » (110).

Cette séquence nous inspire trois commentaires. *Primo*, la théorie des affaires courantes n'est pas parfaitement taillée pour encadrer la prise de décision en matière internationale et européenne dont le calendrier échappe, pour l'essentiel, aux autorités politiques belges. Celles-ci ont assez peu de prise sur l'urgence qu'elles invoquent pour agir. Le Conseil d'Etat conclut d'ailleurs facilement à l'urgence (111) lorsqu'est en cause une affaire internationale. Un critère d'appréciation de l'intervention de l'exécutif en période d'affaires courantes a souvent été l'existence d'une obligation d'agir ou d'un engagement déjà pris sur la scène internationale (112). *Secundo*, le Premier ministre ne dit rien de l'influence des contacts qu'il a pris avec les responsables politiques sur

(110) *Doc. parl.*, CRIV 55 COM 005, séance du 30 août 2019, p. 6.

(111) Le Conseil d'Etat définit l'urgence, dans le cadre des affaires courantes, comme « un danger ou un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays » (C.E., arrêt *Leclercq*, n° 47.689 du 31 mai 1994, *J.T.*, 1994, p. 515).

(112) Voy. not. A. WIRTGEN, « Réflexions sur la notion d'affaires courantes. Obs. sous C.E., *a.s.b.l. Syndicat des Avocats pour la Démocratie*, n° 214.911, 31 août 2011 », *C.D.P.K.*, 2012/2, p. 296, et l'avis du service juridique de la Chambre sur le caractère préjudiciable d'un report de la signature du Traité de Lisbonne (projet de loi portant assentiment à l'Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, et à l'Acte final, faits à Luxembourg le 26 octobre 2004, Rapport fait au nom de la commission des relations extérieures,

la décision finalement adoptée. Or, si la question de l'association du Parlement a été soulevée sur cette désignation et non sur celle des candidats commissaires précédents, c'est en raison de la légitimité réduite du Gouvernement minoritaire et démissionnaire. En révélant une prise de contact, le Premier ministre ne démontre pas que la décision repose sur une assise parlementaire plus large que celle dont bénéficie son gouvernement. Il est du reste quelque peu incongru d'envisager la consultation des présidents de partis, et non celle des présidents de groupes, comme une voie par laquelle un Parlement est associé. *Tertio*, on peut s'interroger sur les modalités qu'aurait pu prendre une véritable participation du Parlement. La voie de la résolution — qui a déjà été suivie pour des questions internationales en périodes d'affaires courantes, en particulier pour des interventions militaires à l'étranger (113) — n'a jamais été empruntée quand il s'agissait de se prononcer sur la nomination d'une personne à une fonction européenne. Une audition du candidat aurait fait double emploi avec la procédure prévue au sein du Parlement européen (114).

Remarquons que la question de l'application de la théorie des affaires courantes sur les questions européennes et internationales ne s'arrête pas là. En effet, pour le 31 décembre 2019 au plus tard, la Belgique devait soumettre un nouveau plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNIEC), matérialisant les engagements de la Belgique jusqu'en 2030 et au-delà (115). La question de la contribution fédérale à ce PNIEC a fait l'objet d'une certaine controverse (116). S'agissant d'engagements d'une certaine ampleur et à long terme, qui *de facto* doivent venir limiter la marge de manœuvre du pouvoir législatif fédéral pour atteindre certains objectifs en matière climatique, l'absence de délibération au Parlement de ce plan soulève une nouvelle fois des questions de légitimité (117).

**20.** Le 24 octobre 2019, un projet de loi de crédits provisoires visant à couvrir les deux derniers mois de 2019 est inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière de la Chambre. Ce qui devait être une formalité se transforma en épineuse

*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 489/2, p. 3). Voy. égal. C.E. (8e ch.), arrêt *Rijmenans*, n° 208.566 du 28 octobre 2010 ; C.E. (9e ch.), arrêt *Annemans*, n° 220.878 du 4 octobre 2012.

(113) Voy. J. CLARENNE, M. EL BERHOUMI et T. MOONEN, « Le contrôle parlementaire de l'armée à la lumière de la séparation des pouvoirs civil et militaire », *A.P.*, 2018/4, pp. 450-453.

(114) Voy. l'article 125 du Règlement intérieur du Parlement européen. S'étonnant que ce débat n'ait pas été organisé plus tôt, entre mai et août 2019, Lucien Rigaux estime que la Chambre aurait pu entendre chacun des candidats et, à l'issue de ces auditions, adopter une résolution. Dans ce scénario, le Gouvernement n'aurait pu intervenir et proposer un nom en invoquant l'urgence qu'à défaut de compromis entre les parlementaires (« Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *op. cit.*, pp. 368 et 369).

(115) La première version, soumise le 31 décembre 2018, a été jugée trop imprécise par la Commission européenne, qui a demandé à la Belgique de revoir sa copie en conséquence.

(116) Sarah Schlitz (Ecolo-Groen) s'est ainsi notamment interrogée sur les actions que l'Etat fédéral peut entreprendre en vue de la COP25, alors que Bert Wollants (N-VA) a remis plus frontalement en question la possibilité pour un gouvernement en affaires courantes de mener seul la réflexion sur un texte si important (*Doc. parl. Chambre*, 2019-2020, n° 55.0794/001, pp. 77 et 96).

(117) G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, « La politique climatique doit faire l'objet d'une délibération parlementaire », *Le Soir plus*, 29 novembre 2019.

question en raison de l'adoption d'un amendement déposé par le PTB en vue de prévoir un montant de 67 millions d'euros destiné à l'embauche de personnel infirmier(118). Outre que cet amendement ne pouvait produire son efficacité qu'après l'adoption d'une loi créant le fonds budgétaire affectant les moyens prévus(119), son adoption a provoqué l'impossibilité de procéder le jour même au vote final du projet de loi, le règlement de la Chambre exigeant, en cas d'amendement adopté, qu'au moins cinq jours s'écoulent avant ce vote(120). En raison de ce délai, il était craint que les crédits provisoires pour les mois de novembre et décembre 2019 ne puissent être accordés avant le 1<sup>er</sup> novembre 2019. Une telle situation aurait engendré une situation de *shutdown*, pour reprendre la terminologie des Etats-Unis où ce scénario se produit périodiquement : plus aucune dépense n'aurait pu être consentie par le Gouvernement et ses services.

Le projet devenu la loi ouvrant des crédits provisoires pour les mois de novembre et de décembre sera adopté *in extremis* en séance plénière le 31 octobre 2019, sanctionné et promulgué par le Roi le même jour. Avec cette loi, et alors que le régime des crédits provisoires est conçu comme transitoire, ceux-ci étant destinés à être remplacés par les crédits du budget général des dépenses(121), toute l'année 2019 se passa sous le régime des douzièmes provisoires. C'est une première : au milieu de la précédente période allongée d'affaires courantes (2010-2011), un budget avait été adopté. Il faut dire que le Gouvernement Letermé, aussi démissionnaire qu'il fût, pouvait compter sur un soutien majoritaire de l'assemblée — les partis représentés au Gouvernement rassemblaient alors 83 des 150 sièges de la Chambre — contrairement aux Gouvernements Michel II et Wilmès I.

L'an 2020 sera logé à la même enseigne budgétaire de crédits provisoires couvrant l'ensemble de l'année, malgré l'avènement d'une nouvelle coalition gouvernementale le 1<sup>er</sup> octobre.

**21.** La discussion budgétaire n'a pas été le seul exercice, d'ordinaire très policé, qui suscitera de vives tensions en ce début de législature. La procédure de nomination d'un juge à la Cour constitutionnelle au siège laissé vacant par le départ à la retraite de Jean-Paul Sneppe provoqua d'inhabituels remous (122). Le nouveau juge, âgé d'au moins quarante ans, devait satisfaire aux différents critères de la

(118) *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-413/5, pp. 10-11.

(119) Voy. la loi du 9 décembre 2019 portant création d'un « Fonds blouses blanches ».

(120) Article 95, alinéa 3.

(121) Voy. P. RION et A. TROSH, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 160-161.

(122) Toon Moonen souligne ainsi qu'en comparaison avec la situation qui prévaut dans d'autres Etats, « is de aanduiding van een nieuwe rechter in het Belgische Grondwettelijk Hof nog maar zelden voer voor controverse geweest. Dat Hof is sowieso zelden het voorwerp van publieke kritiek. Academisch krijgt het van tijd tot tijd de volle laag op specifieke inhoudelijke punten, maar het bestaan en de taken ervan zijn verworven. Ons Hof is een voorbeeld van wat Tushnet een non-heroic court noemt: een doorsnee-Hof in een doorsnee, goedwerkende democratie, dat meestal doorsnee-zaken behandelt » (T. MOONEN, « House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1) », *R. W.*, 2019-2020/11, p. 404).

loi spéciale du 6 janvier 1989 visant à garantir divers équilibres dans la composition de la Cour constitutionnelle. *Primo*, ce juge devait disposer d'une expérience de membre d'une assemblée législative d'au moins cinq années (123). La nécessité de compétences juridiques, avancée lors des polémiques (124), n'est pas un critère établi par la loi spéciale pour les juges nommés à partir d'une expérience de parlementaire. Jean-Paul Snappe et plusieurs autres juges émérites (125) n'avaient pas de formation juridique et cette absence n'avait pas été perçue comme un obstacle à leur nomination. *Secundo*, il devait être « d'expression française », qualité déterminée par « le groupe linguistique parlementaire dont [il faisait] partie en dernier lieu » (126). *Tertio*, ce remplaçant devait être proposé par le parti Ecolo. En effet, la composition de la Cour est conçue comme devant refléter, dans une certaine mesure, les rapports de force entre partis politiques démocratiques au niveau fédéral (127). Comme le souligne Toon Moonen, ce reflet ne peut qu'être imparfait en raison du petit nombre de mandats à pourvoir et de la nomination à vie des juges de la Cour constitutionnelle. Chaque vacance est donc l'occasion de rétablir l'équilibre entre les tendances idéologiques (128). En application de la clé d'Hondt, le siège vacant restait vert. Cette règle politique n'est pas imposée par la loi spéciale. Néanmoins, le dispositif prévu par l'article 32 de la loi spéciale relative à la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire la nomination par le Roi sur une liste double présentée alternativement par la Chambre et le Sénat et adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages des membres présents (129), empêche en pratique que les nominations reflètent uniquement les couleurs politiques de la majorité gouvernementale. Il en résulte que les partis politiques présentent des candidats « die voor iedereen min of meer aanvaardbaar zijn » (130), dès lors qu'il faut atteindre une majorité renforcée. « Voor de rest lijkt het devies bij de partijkeuze doorgaans mind your own business », constate Toon Moonen en novembre 2019 (131). Cette devise n'a cependant pas été suivie pour ce qui concerne le choix posé par le parti écologiste. En effet, après une première séance

(123) Article 34, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

(124) Mais aussi, *in tempore non suspecto*, dans la doctrine. Voy. not. J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, pp. 414 et s. ; M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, coll. Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 145-147.

(125) Roger Henneuse, Irène Pétry, Yves de Wasseige, Alex Arts et Karel Blanckaert.

(126) Article 31 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

(127) H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, *op. cit.*, pp. 366 et s.

(128) T. MOONEN, « House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1) », *op. cit.*, p. 410.

(129) L'application que les assemblées ont faite de cette règle n'a pas toujours été la même, ainsi que l'a relevé Anne-Emmanuelle Bourgaux (voy. B. DEMONTY, « Zakia Khattabi et la Cour constitutionnelle : des bizarreries entourent la procédure de vote », *Le Soir*, 31 janvier 2020). Cette règle est aujourd'hui comprise par les assemblées comme imposant que la somme des « oui » représente au moins deux tiers de l'ensemble des suffrages des membres présents, qu'ils aient voté « non », qu'ils aient émis un vote blanc, qu'ils se soient abstenus ou qu'ils aient soutenu un autre candidat.

(130) T. MOONEN, « House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1) », *op. cit.*, p. 410.

(131) T. MOONEN, *ibidem*.

où la candidature de Zakia Khattabi n'a pas recueilli les suffrages nécessaires au terme de deux scrutins (132), celle-ci fut réintroduite pour être soumise à de nouveaux scrutins, également infructueux (133). On ne peut retrouver qu'un seul précédent de blocage du choix d'un parti, qui remonte à 2007 : la seconde candidature proposée par le CD&V n'avait pu recueillir la majorité des deux tiers au Sénat (134). Ce précédent doit cependant être distingué du rejet de la candidature de l'ancienne co-présidente d'Ecolo, dès lors que le blocage relatif à la seconde candidature proposée n'a pas eu d'influence sur la nomination finale par le Roi — qui nomme systématiquement le premier candidat sur la liste — (135). *Quarto*, on aurait pu tenir compte de la *ratio legis* qui a présidé à la modification de l'article 34, § 5, c'est-à-dire répondre à la sous-représentation des femmes à la Cour constitutionnelle. Certes, la règle en vertu de laquelle la Cour « compte au moins un tiers de juges de chaque sexe », rentrée en vigueur le 10 décembre 2019, date de la nomination de Yasmine Kherbache à partir de laquelle la Cour a compté « au moins un tiers de juges de chaque sexe » (136), était respectée. En effet, en janvier 2020, si la composition du groupe linguistique français restait exclusivement masculine, le groupe linguistique néerlandais était désormais composé de quatre femmes. Le régime transitoire qui contraignait le Roi à nommer « un juge du sexe le moins représenté quand les deux nominations précédentes n'ont pas augmenté le nombre de juges de ce sexe » (137) ne pouvait donc s'appliquer. Ce régime aurait pu s'appliquer si un homme avait été nommé à la place de Yasmine Kherbache dès lors que la nomination précédente était celle de Michel Pâques en date du 9 septembre 2018. Si aucune règle juridique ne contraignait donc la Chambre et le Sénat à choisir une femme, on pouvait néanmoins imaginer que le Sénat se montre sensible à la volonté du législateur spécial de remédier à la sous-représentation historique des femmes à la Cour constitutionnelle, *quod non*. Ce fut finalement un homme, non-juriste, Thierry Detienne qui fut nommé à la Cour par un arrêté royal du 12 juillet 2020.

**22.** Dès l'entame de la législature, plusieurs propositions de loi furent déposées par les groupes PS, sp.a, Ecolo-Groen, PTB-PVDA, Open VLD, MR et DéFI en vue d'apporter des changements substantiels au régime juridique de l'interruption volontaire de grossesse (138). Si un an auparavant, une loi avait

(132) S. *Ann.*, n° 7-7, séance du 17 janvier 2020, pp. 17, 18 et 20.

(133) S. *Ann.*, n° 7-10, séance du 15 mai 2020, pp. 27 et 29.

(134) S. *Ann.*, n° 4-4, séance du 9 octobre 2007, pp. 18-20.

(135) Il n'y a eu qu'une seule exception à cette pratique. Voy. T. MOONEN, « House of courts? De vernieuwing van het Grondwettelijk Hof (deel 1) », *op. cit.*, p. 408, note n° 39.

(136) Article 38 de la loi spéciale du 4 avril 2014 portant modification de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

(137) *Ibidem*.

(138) Proposition de loi visant à assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse (*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0158) ; Proposition de loi visant à dépénaliser l'interruption volontaire de grossesse et à assouplir les conditions pour y recourir (*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0385) ; Proposition de loi dépénalisant l'avortement et actualisant la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse (*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0458) ; Proposition de loi visant à dépénaliser l'interruption volontaire de grossesse (*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0614) ; Proposition de loi relative à l'avortement

été adoptée notamment afin de sortir symboliquement l'avortement du Code pénal, tout en maintenant les sanctions pénales pour les femmes et les médecins lorsque l'avortement ne respecte pas les conditions légales (139), la volonté des auteurs était d'aller un pas plus loin vers la dépénalisation de l'IVG, tout en prolongeant le délai d'avortement et en réduisant le délai d'attente. L'intervention finale du chef du groupe CD&V dans le débat en commission, Servais Verherstraeten, présageait les embûches que ces propositions rencontreront :

« Il annonce [...] que son parti fera usage de toute disposition du Règlement de la Chambre visant à protéger les droits de la minorité (parlementaire). Enfin, il déplore que cette matière soit réglée pendant une période qui est particulière d'un point de vue politique, notre pays étant dirigé par un gouvernement en affaires courantes. Cette loi risque de compliquer la formation d'un gouvernement. Il est clair que, qu'au cas et dans la mesure où le parti de M. Verherstraeten serait associé à la formation de ce gouvernement, il faudrait conclure des accords clairs et contraignants dans ce dossier » (140).

Le parcours législatif de ces textes a été caractérisé par une mobilisation importante des techniques d'obstruction parlementaire : débats prolongés, deuxième lecture, demandes d'audition, dépôt d'amendements, mais aussi et surtout demandes d'avis au Conseil d'Etat (141). Celui-ci fut saisi à quatre reprises, d'abord sur une proposition de loi en tant que telle (142), ensuite sur des amendements déposés par les partisans et opposants aux textes (143), puis sur des amendements déposés uniquement par ces derniers, à savoir la N-VA, le Vlaams Belang, le CD&V et le cdH (144), enfin sur des amendements déposés par la N-VA et le Vlaams Belang (145). Ainsi, le Conseil d'Etat fut au cœur de la stratégie des opposants à ces textes cherchant à empêcher leur adoption avant la formation d'un gouvernement fédéral afin que leur sort soit scellé dans l'accord de coalition. Dans cette course contre la montre, relevons que le Conseil d'Etat ne fut pas saisi selon la procédure d'urgence, mais systématiquement sur pied de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours, l'assemblée

(*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0652) ; Proposition de loi assouplissant les conditions pour recourir à une interruption de grossesse (*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0676) ; Proposition de loi relative à l'interruption volontaire de grossesse (*Doc. parl.*, Chambre, n° 55-0740).

(139) Loi du 15 octobre 2018 relative à l'interruption volontaire de grossesse, abrogeant les articles 350 et 351 du Code pénal et modifiant les articles 352 et 383 du même Code et modifiant diverses dispositions législatives. Cette loi avait fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, rejeté dans un arrêt n° 122/2020 du 24 septembre 2020.

(140) *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0158-4, pp. 72-73.

(141) Pour une analyse de ces techniques d'obstruction, voy. M. EL BERHOUMI et J. PITSEYS, « L'obstruction parlementaire en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2289-2290, 2016/4-5.

(142) Avis n° 66.881/AG donné le 24 février 2020.

(143) Avis n° 67.122/AG donné le 19 juin 2020.

(144) Avis n° 67.732/AG donné le 10 juillet 2020.

(145) Avis n° 67.806/AG donné le 9 novembre 2020.

générale ayant été sollicitée. Lorsque la demande d'avis émane de la Chambre des représentants, le choix du délai dans lequel le Conseil d'Etat doit se prononcer relève exclusivement du Président(146). S'il avait voulu accélérer le processus d'adoption, il aurait donc pu choisir une voie plus rapide. Notons aussi que le Conseil d'Etat peut toujours se prononcer avant l'épuisement de son délai. Ainsi a-t-il rendu son troisième avis le 10 juillet, soit une semaine à peine après avoir été saisi, alors que le délai courait jusqu'au 3 septembre. En revanche, le dernier avis, sollicité le 17 juillet, ne fut rendu que le 9 novembre 2020, soit bien après la formation du Gouvernement fédéral.

Cette saisine répétée du Conseil d'Etat a été particulièrement efficace pour ralentir l'adoption de la proposition. Provoquant une suspension de son examen(147), cette technique est d'autant plus redoutable que la majorité parlementaire ne dispose d'aucun outil pour la contrer. Le Président est tenu de solliciter la section de législation dès qu'une proposition de consultation est appuyée par au moins cinquante membres ou la majorité d'un groupe linguistique. Le seuil de cinquante pouvait largement être atteint vu que les opposants rassemblaient 59 sièges. Il n'y a aucune limite dans ces renvois au Conseil d'Etat : dès que celui-ci a remis son avis, des parlementaires peuvent déposer de nouveaux amendements et solliciter encore la section de législation, à l'infini. A l'occasion de la quatrième demande de consultation, le Président de la Chambre exprima publiquement sa réprobation du procédé, tout en soulignant qu'il n'avait jamais été poussé aussi loin et en jugeant opportun de revoir le règlement et la législation « dans l'intérêt de notre institution »(148). Il matérialisa son intention en déposant une proposition de loi en ce sens (149).

**23.** Au début de l'année 2020, c'est dans le cadre d'une technique d'obstruction intentée par les membres d'une autre assemblée, le Parlement flamand, que les Chambres fédérales furent invitées à se prononcer. Le 27 novembre 2019, des députés des groupes sp.a, Groen et PVDA déposèrent une motion tendant à prévenir toute discrimination pour des raisons philosophiques et idéologiques contre une proposition de décret modifiant le décret du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes(150). L'activation de la sonnette d'alarme idéologique et philosophique est particulièrement rare(151). Elle requiert, en vertu de l'article 4 de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des

(146) Article 98, n° 2, du Règlement de la Chambre des représentants.

(147) Article 98, n° 7, du Règlement de la Chambre des représentants.

(148) *Doc. parl.*, Chambre, C.R.I., 2019-2020, séance du 15 juillet 2020 (après-midi), PLEN 52, pp. 21-22. Le président fit notamment référence à une proposition de loi déposée en 1985 (*Doc. parl.*, Sénat, 1985-1986, n° 57-1).

(149) *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1559-1.

(150) *Voy. Doc.*, Parl. fl., 2019-2020, n° 155-2.

(151) Pour des cas d'application, voy. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2 : de 1970 à 1993, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 49 et s. ; M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking, op. cit.*, pp. 629-630 ; M. ELST, « De ideologische en filosofische alarmbelprocedure: succesvol of achterhaald? », *TrW*, 2020/3, pp. 182-183.

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, la signature d'un quart des membres d'un Parlement de communauté (152). Les articles 5 et 6 de cette même loi organisent la procédure à suivre après activation de cette sonnette d'alarme. Un collège tout à fait original formé des présidents de la Chambre, du Sénat, du Parlement flamand et du Parlement de la Communauté française doit d'abord statuer sur la recevabilité de la motion. Statuant par parité de voix le 4 décembre 2019, ce collège déclara la motion recevable (153). Dès lors, la proposition de décret et la motion ont été déferées à la Chambre et au Sénat qui eurent à statuer sur le fond, sachant que tant que chacune des deux Chambres n'avait pas déclaré la motion non fondée, l'examen des dispositions querellées était suspendu. A la Chambre, d'abord, au Sénat, ensuite, avec au passage des auditions de constitutionnalistes (154), la motion fut déclarée non fondée. L'on observera que quatre partis francophones, le PS, le MR, le cdH et DéFI, dont les voix auraient pu faire basculer le vote, ont privilégié l'abstention pour éviter de donner une tournure communautaire au dossier. S'ils n'ont pas considéré que les dispositions de la loi du 3 juillet 1971 organisant la sonnette d'alarme devaient être abrogées, ils ont en majorité plaidé pour la modernisation de ce mécanisme (155).

### *C. Le faux départ dans la formation du Gouvernement fédéral et la solution transitoire du cabinet Wilmès II*

**24.** Le 27 mai 2019, le Roi commence un premier tour de consultations royales pour envisager la formation d'un gouvernement fédéral et choisir un informateur. Il invite successivement le Premier ministre Charles Michel, les présidents de la Chambre et du Sénat, avant de recevoir les présidents des partis politiques. Une controverse porte alors sur l'inclusion du président du Vlaams Belang dans la liste des invités du Palais.

Pour certains spécialistes des institutions belges, particulièrement au nord du pays, le retour en force spectaculaire du parti d'extrême droite doit trouver un écho dans le déroulement des consultations royales. Selon Mark van den Wijngaert, l'absence d'invitation du président du deuxième parti flamand impliquerait une violation du principe de neutralité qui s'attache au statut du Roi :

(152) S'agissant de la Communauté germanophone, la base légale se situe à l'article 73 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

(153) *Doc. parl.*, Sénat, 2019-2020, n° 7-132/1 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-863/1. L'article 5, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1971 prévoit, en effet, qu'en cas de parité de voix au sein de ce collège, la motion est déclarée recevable.

(154) *Doc. parl.*, Sénat, 2019-2020, n° 7-132/2, pp. 21 et s.

(155) Pour des réflexions sur l'opportunité de cette sonnette d'alarme, nous renvoyons notamment à H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2 : de 1970 à 1993, *op. cit.*, pp. 57-60 ; M. ELST, « De ideologische en filosofische alarmprocedure: succesvol of achterhaald? », *op. cit.*, pp. 195 et s. ; J. THEUNIS, « De ideologische en filosofische alarmprocedure: revival of requiem », in A. WIRTGEN (ed.), *Libet amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, pp. 49-62.

« [...] Als hij Vlaams Belang niet uitnodigt, maakt hij een politiek statement. Dan schendt hij zijn neutraal statuut en verliest zijn geloofwaardigheid als bemiddelaar. Dan zal hij langs Vlaamse kant alleen maar meer in vraag gesteld worden » (156).

On convoque en soutien à cette thèse le précédent de 1978, lorsque le Roi Baudouin a invité Karel Dillen, élu du Vlaams Blok. Jos Geysels, l'un des concepteurs du cordon sanitaire, déclare que le Roi peut inviter Tom Van Grieken sans rompre ce cordon, qui ne trouverait pas à s'appliquer en l'espèce (157). Kemal Rijken estime, quant à lui, qu'il faut abandonner cette politique du cordon sanitaire, et s'inspirer du modèle néerlandais de gestion de l'extrême droite par la monarchie (158).

D'autres spécialistes, principalement francophones, ont jugé qu'une telle invitation n'était pas souhaitable. Pour Marc Uyttendaele, elle méconnaît le cordon sanitaire, puisqu'il s'agit d'entretiens réalisés en vue de la formation d'un gouvernement (159). Quant à la neutralité attachée à la fonction royale, certains ont fait valoir qu'elle serait de toute façon affectée dans les deux hypothèses ; l'invitation comme l'absence d'invitation emportant un message politique. En ce qui concerne l'argument, présenté comme étant décisif (160), d'un soutien des forces politiques en présence au gouvernement à une invitation par le Roi du président du Vlaams Belang, il pose question dès lors que Charles Michel était à la tête d'un gouvernement minoritaire et démissionnaire.

S'il n'est pas possible de revenir ici précisément et de manière exhaustive sur le champ d'application du principe du cordon sanitaire, dans ses variantes tant francophone que flamande, ou sur la portée du principe de neutralité de la fonction royale, un point décisif dans le débat mérite d'être approfondi : celui de la portée historique de la consultation du Vlaams Belang en mai 2019. Il faut d'abord souligner que la pratique de l'isolement du parti d'extrême droite par le Palais dans ses consultations est une constante, depuis les entrevues de mai 1936 entre Léopold III, le président du parti Rex, et celui du Vlaamsch Nationaal Verbond (VNV). La Seconde Guerre mondiale et l'entrevue du Roi Léopold III avec Hitler en 1940, qui a alimenté la Question royale, ont justifié la tradition de ne plus convier l'extrême droite au palais. La consultation de Tom Van Grieken par le Roi Philippe constitue la première véritable entorse à cette pratique constante. Ainsi, nous ne considérons pas que l'invitation de Karel Dillen en décembre 1978 par le Roi Baudouin constitue un

(156) Cité in C. VANSCHOU BROEK, « Als koning Vlaams Belang niet uitnodigt, maakt hij een fout », *de Standaard*, 28 mai 2019.

(157) *Ibid.*

(158) <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/05/27/een-democratische-brandbrief-aan-filip-koning-der-belgen/>.

(159) S. LEROY, « Pourquoi le Roi a dit "oui" au Vlaams Belang », *L'écho*, 29 mai 2019.

(160) A. CLEVERS, « Lorsqu'il nomme un chargé de mission, le Roi tient compte d'au moins six paramètres », *La Libre*, 20 juillet 2020.

précédent. En ce temps, le Vlaams Blok n'est pas encore un parti politique à part entière, il n'est qu'un cartel réunissant le Vlaams Volkspartij (VVP) et le Vlaams Nationalepartij (VNP) « deux formations créées par des personnalités de la Volksunie en désaccord avec le soutien apporté [par la Volksunie] au pacte d'Egmont » (161). Le VVP est créé en novembre 1977 par le sénateur bruxellois Lode Claes, qui souhaite fonder un « parti alternatif flamand du centre », dont l'idéologie est « plutôt libérale et nationaliste flamande » (162). Le VNP est quant à lui fondé par Karel Dillen en octobre 1977, également « dans le but de déborder sur sa droite nationaliste une Volksunie déstabilisée par la signature du Pacte d'Egmont » (163). Cette formation politique a « des racines plus anciennes qui se confondent pour une part avec les tensions opposant régulièrement depuis le début des années soixante, au sein de la Volksunie, des éléments nationalistes conservateurs et une frange plus “libérale”, les premiers taxant la seconde d'opportunisme et cette dernière regrettant que certains nationalistes s'érigent en défenseurs de valeurs intolérantes et intransigeantes » (164). Karel Dillen fait assurément partie de ces nationalistes intransigeants (165) ; il a notamment créé et dirigé l'organisation ultranationaliste *Were di* dans les années 1970 (166). Si donc le parcours du seul élu du cartel Vlaams Blok pouvait déjà être considéré comme interpellant en décembre 1978, il n'était en revanche pas évident de qualifier à cette date le cartel en lui-même comme une formation d'extrême droite alors qu'il se composait de deux formations politiques aux idéologies différentes et dont les programmes étaient encore relativement indéfinis. Les choses ne se « clarifieront » que par après, avec la décision du VVP de sortir du cartel Vlaams Blok dès janvier 1979, la mue du VNP qui, le 31 mai 1979 prend le nom de Vlaams Blok et adopte un programme radical « dont il ne s'écartera plus guère » (167), et la radicalisation de son discours dans les années 1980 (168). Armés de ces éléments de contexte, nous pensons que l'invitation adressée par le Roi Baudouin à Karel Dillen, qui la déclina, n'est pas une entorse à la pratique de l'isolement des partis d'extrême droite forgée à la suite des événements de 1936 et de 1940. On mesure alors toute la portée de la rencontre entre le Roi Philippe et le président du Vlaams Belang qui a finalement eu lieu le 29 mai 2019.

(161) P. DELWIT et E. VAN HAUTE, « L'implosion et la fin d'un parti : la Volksunie », *L'année sociale*, 2002, p. 17.

(162) « Le renouvellement des candidatures en vue des élections législatives du 17 décembre 1978 (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 820, 1978/35, p. 5.

(163) P. DESTATTE, *Histoire de la Belgique contemporaine. Société et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 170.

(164) S. GOVAERT, « Le Vlaams Blok et ses dissidences », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1365, 1992/20, p. 6.

(165) Il fait d'ailleurs l'objet d'une sanction de la part du parti Volksunie en 1969 et quitte ce parti début 1970 (S. GOVAERT, *ibidem*, p. 6).

(166) Voy., pour plus de développements, S. GOVAERT, *ibidem*, pp. 6-7.

(167) S. GOVAERT, *ibidem*, p. 8.

(168) P. DESTATTE, *Histoire de la Belgique contemporaine. Société et institutions*, op. cit., p. 170.

D'aucuns ont justifié cette audience par la nécessité d'assurer une équidistance entre le Vlaams Belang et le PTB/PVDA, dont le président avait été reçu au Palais après les élections de 2014 et lors de la crise politique de 2018 (169). Au-delà de l'assimilation politiquement inepte avec un parti ouvertement raciste, la situation du PTB est foncièrement différente en ce qu'autour de ce parti aucun cordon sanitaire n'a jamais été établi. On se souviendra du reste que, s'il n'est pas l'ancêtre du PTB, le Parti communiste belge n'a pas été ostracisé par le Palais, ce qui paraît d'autant plus logique qu'il a fait partie de plusieurs coalitions, au niveau national, dans l'immédiate après-guerre, et au niveau communal. On ne fera pas l'injure, enfin, de rappeler au lecteur que les communistes belges n'ont pas eu le même rapport avec l'occupant allemand que les partis d'extrême droite.

**25.** Au terme de ces consultations controversées, le Roi nomme le 30 mai 2019 Didier Reynders et Johan Vande Lanotte informateurs (170). La mission du libéral francophone et du socialiste flamand sera prolongée à plusieurs reprises — le 6 juin, le 17 juin, le 1<sup>er</sup> juillet, le 29 juillet et le 9 septembre — pour s'achever le 8 octobre. Les délais importants laissés entre les rapports et le manque d'avancée concrète laissent penser qu'il s'agissait d'une « mission « occupationnelle » destinée à laisser le temps aux gouvernements de régions et de communautés de se constituer » (171).

Le 8 octobre 2020, Rudy Demotte et Geert Bourgeois sont nommés préformateurs. En mettant ensemble des figures du PS et de la N-VA, qui toutes deux assumaient la fonction de ministre-président de leur communauté respective durant la législature 2014-2019, on testait la possibilité de constituer une coalition axée sur les premiers partis francophone et flamand. Cette tentative prendra brutalement fin le 4 novembre. Le 5 novembre, Paul Magnette, président du PS, est désigné informateur. Il essaiera une formule de type « arc-en-ciel ». Sa mission, prolongée le 18 novembre et le 25 novembre, prendra fin le 9 décembre. Le 10 décembre, c'est à nouveau un duo qui est mis sur pied pour revenir à l'exploration d'une coalition autour du PS et de la N-VA : Georges-Louis Bouchez et Joachim Coens, récemment élus présidents respectivement du MR et du CD&V sont nommés informateurs. Comme les précédentes, cette mission — prolongée le 20 décembre, le 13 janvier et le 28 janvier, jusqu'au 4 février — s'achèvera de manière anticipée le 31 janvier sur un échec. A la surprise générale, ce ne fut pas le président de la N-VA, Bart De Wever, qui fut investi par le Roi en vue de clore définitivement ou de concrétiser une « Bourguignonne » autour du PS et de la N-VA, mais Koen Gens, alors ministre de la Justice, qui fut royalement chargé « de prendre les initiatives nécessaires permettant la mise en place d'un gouvernement de plein

(169) C. SÄGESSER, « La formation du Gouvernement De Croo (mai 2019-octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2471-2472, 2020/26-27, p. 14.

(170) Pour une analyse de cette phase de la formation gouvernementale allant de mai 2019 à mars 2020, voy. C. SÄGESSER, *ibidem*, pp. 13-35.

(171) M. UYTENDAELE, « Philippe, au secours reviens... », *op. cit.*, p. 1075.

exercice », sans recevoir un titre particulier. Pour expliquer ce choix, l'influence de l'entourage du Roi fut évoquée :

« certains voient dans cette décision la main du chef de cabinet du Roi et ancien chef de cabinet de K. Geens, Vincent Houssiau. La désignation de K. Geens semble surprendre jusqu'au sein de son propre parti : le président du CD&V lui-même, J. Coens, admet n'avoir été au courant de rien » (172).

Prolongée le 10 février, pour un terme fixé au 17 février, cette mission royale se terminera à nouveau de manière anticipée, le 14 février. Le 19 février, le Roi charge Patrick Dewael, président Open VLD de la Chambre, et Sabine Laruelle, présidente MR du Sénat, de « prendre les contacts politiques nécessaires permettant la mise en place d'un gouvernement de plein exercice », sans autre titre que celui de « chargé de mission royale ». La désignation de Sabine Laruelle est doublement remarquable. D'une part, il s'agit de la première femme à être chargée d'une mission royale dans le cadre de la formation du gouvernement fédéral — le concert d'hommes se succédant au Palais faisant l'objet de critiques croissantes —. D'autre part, elle marque un retour en grâce du Sénat, après une Sixième Réforme de l'Etat qui lui a enlevé une part substantielle de ses fonctions et alors que l'absence de consultation du président du Sénat à l'issue de la crise de décembre 2018 pouvait être interprétée comme un indice supplémentaire de l'effacement de cette assemblée.

Leur mission fut néanmoins bouleversée par le cours des événements. Si, jusqu'alors, les différents signaux d'alerte, notamment budgétaires, n'avaient pas conduit à sortir de l'enlisement des négociations, la Belgique fut rattrapée par une crise sanitaire de portée mondiale.

Le Covid-19 atteint officiellement le territoire belge le 4 février 2020, avec le premier cas confirmé d'infection. La phase 1 du plan de gestion du risque est alors enclenchée. La phase 2 suivra début mars, avec la confirmation le 1<sup>er</sup> mars, d'un deuxième cas, et l'organisation d'une conférence interministérielle Santé publique dans la foulée. Le 10 mars, la première réunion du Conseil national de sécurité sur le sujet est convoquée, avec une représentation des entités fédérées — qui n'est pourtant pas prévue dans l'arrêté royal du 28 janvier 2005 qui l'institue —. Le 13 mars sont pris deux arrêtés ministériels, l'un portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19, et l'autre portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Premier d'une longue série, ce second arrêté ministériel édicte des mesures de confinement pour freiner la progression de l'épidémie (173).

(172) C. SÄGESSER, « La formation du Gouvernement De Croo (mai 2019-octobre 2020) », *op. cit.*, p. 33.

(173) Comme annoncé, il est renvoyé aux études citées *supra* note n° 2 pour une étude approfondie des données juridiques liées à la crise sanitaire.

**26.** Dans la soirée du 15 mars, après l'échec d'une nouvelle tentative d'établir une coalition alliant PS et N-VA, un élargissement de la base parlementaire du Gouvernement fédéral est annoncé(174). Celui-ci sera désormais soutenu par neuf partis, trois à l'intérieur du gouvernement, MR (14), CD&V (12) et Open VLD (12), six à l'extérieur, PS (19), Ecolo (12), sp.a (9), Groen (9), cdH (5) et DéFI (2). Au total 94 sièges, soit une confortable majorité, à six sièges même de la majorité des deux tiers, mais dont, à raison de 43 sièges sur 89, il manque trois sièges pour rassembler une majorité du groupe linguistique néerlandais. Sophie Wilmès devient formatrice — elle est aussi la première femme à l'être — le 16 mars.

Le 17 mars 2020, deux arrêtés royaux sont pris pour mettre sur les rails le nouveau Gouvernement. Par le premier — contresigné par le vice-premier ministre et ministre de la Justice Koen Geens(175) —, le Roi refuse la démission de la Première ministre(176). Par le second — contresigné par la Première ministre —, le Roi accepte la démission de l'ensemble des autres membres du Gouvernement fédéral pour les nommer ensuite aux mêmes fonctions. Le Roi aurait pu refuser leur démission, à l'instar de ce qu'il fit pour la Première ministre, mais ces démissions et nominations permettent de mieux souligner la rupture, malgré la continuité. La Première ministre et son gouvernement prêtent, ensuite, serment lors d'une séance collective.

Ainsi, le Gouvernement fédéral a exactement la même physionomie avant et après ces arrêtés royaux. On peut d'ailleurs supposer que la reconduction sans aucun changement ni dans le casting de l'équipe ministérielle ni de la répartition des attributions en son sein constitue une première dans l'histoire de Belgique. Néanmoins, derrière l'apparence d'une opération blanche, ces arrêtés royaux aboutissent à transformer un gouvernement démissionnaire en gouvernement de plein exercice(177). Cette opération met ainsi fin à une période d'affaires courantes particulièrement longue de 451 jours(178). Le premier effet de ses arrêtés royaux se fait ressentir l'après-midi même à la Chambre des représentants. Puisqu'avec ces arrêtés le Roi a statué définitivement sur

(174) J. FANIEL et C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2447, 2020/2, pp. 11-13.

(175) Comme lors des précédents cas de reconduction d'un Premier ministre, le contresign est apporté par le vice-premier qui occupe le rang protocolaire le plus élevé. Voy. not. les arrêtés royaux des 23 juin 1995 (Dehaene II), 12 juillet 2003 (Verhofstadt II) et 21 décembre 2007 (Verhofstadt III).

(176) Notons que, contrairement aux précédents arrêtés royaux de refus de démission du Premier ministre, l'arrêté royal du 17 mars 2020 ne mentionne pas la date à laquelle la Première ministre avait présenté sa démission au Roi. Les arrêtés royaux susmentionnés faisaient chacun suite à des démissions présentées au lendemain des élections, ce qui n'était pas le cas de Sophie Wilmès qui devait être considérée démissionnaire au jour de sa nomination en qualité de Première ministre.

(177) Sur ce thème, voy. T. MOONEN et J. CLARENNE, « Wilmès II par-delà les apparences. Réflexions sur la notion de "gouvernement minoritaire" », in F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER (dir.), *La réponse belge à la crise du Covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2021, à paraître.

(178) Selon les comptes réalisés in J. FANIEL et C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *op. cit.*, p. 6, n° 1.

la démission du Gouvernement fédéral, l'article 1<sup>er</sup>*bis*, alinéa 3, de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'Etat ne permet plus aux ministres d'exercer la fonction de parlementaire que leur ont conféré les élections du 26 mai 2019. C'est ainsi que dix suppléants sont invités à prêter serment.

L'autre changement, plus fondamental, c'est que ce Gouvernement — tout en restant minoritaire au sens où la somme des sièges des partis qui forment la coalition gouvernementale demeure inférieure à 76 — est susceptible d'être soutenu par une majorité parlementaire. Ainsi, toujours en cette journée du 17 mars 2020, la Première ministre donne lecture d'une courte déclaration de politique générale entièrement axée sur la crise sanitaire et sollicite la confiance de la Chambre. Conformément à l'article 46, alinéa 2, de la Constitution, le vote ne pourra intervenir qu'après un délai de 48 heures. Selon des modalités de vote inédites — les députés ont été répartis en trois salles pour respecter les mesures de distanciation visant à limiter la propagation du Covid-19(179) —, la confiance est accordée par 82 voix pour, 44 contre. Tous les partis — à l'exception de la N-VA, du Vlaams Belang et du PTB — acceptent donc finalement de soutenir le gouvernement minoritaire, dans l'objectif d'affronter la crise sanitaire et ses conséquences socio-économiques(180). Le caractère transitoire de ce gouvernement transparaît dans la déclaration : la Première ministre s'engagea à redemander la confiance de la Chambre au plus tard dans les six mois et affirma que le but devait « demeurer la formation à terme d'un gouvernement fédéral disposant d'une majorité parlementaire »(181).

Quelques jours plus tard, les pouvoirs spéciaux sont accordés pour une période de trois mois(182). Notons que le groupe N-VA, qui a voté contre la confiance, s'est joint, à l'exception d'un de ces membres, aux voix favorables aux pouvoirs spéciaux. La question de savoir si de tels pouvoirs spéciaux auraient pu être attribués à un gouvernement ne disposant pas de la confiance de la Chambre reste débattue.

D'un côté, dans l'interprétation actuelle de la théorie, la période d'affaires courantes n'affecte pas la procédure législative, dès lors que la discussion d'un texte législatif et son adoption requièrent l'intervention du Parlement(183). Ce dernier conserve la plénitude de ses prérogatives et le gouvernement, en ce qui concerne la procédure législative, n'est limité ni dans son droit d'initiative ni dans son droit d'amendement. Partant de ces données, Christophe Baekeland considère que :

(179) Jeudi 19 mars 2020 (après-midi), CRIV 55, PLEN 31, pp. 1-2.

(180) Jeudi 17 mars 2020 (après-midi), CRIV 55, PLEN 29, p. 2.

(181) Jeudi 17 mars 2020 (après-midi), CRIV 55, PLEN 29, p. 5.

(182) Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ; Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II). Comme annoncé *supra*, note 2, nous renvoyons aux projets éditoriaux collectifs pour une analyse de ces lois.

(183) Voy., *supra*, n° 4.

« [h]et parlement blijft gedurende de periode van lopende zaken bevoegd om op grond van art. 105 Gw. Bijzondere machten te attribueren aan de Koning. Dit biedt de wetgever de mogelijkheid om dringende problemen snel en efficiënt op te lossen » (184).

On pourrait, dans ce sens, considérer qu'avec la nécessité d'une loi d'habilitation et celle d'une confirmation législative, il y a une double garantie qui couvre les actes pris par le Gouvernement démissionnaire.

De l'autre, sur le plan des principes, on peut s'étonner de l'attribution de pouvoirs spéciaux, et donc de la capacité de modifier seul des dispositions législatives, à un gouvernement qui est amputé d'une partie des compétences qu'il exerce en tant que pouvoir exécutif (185). Patricia Popelier a qualifié une telle situation de « surréaliste » :

« Je kunt geen meerderheidsregering vormen waarmee je gewoon beleid kunt voeren, dus je hebt een minderheidsregering in lopende zaken die voortdurend naar het parlement moet omdat er geen vertrouwen is. En diezelfde minderheidsregering ga je nu bijzondere machten geven? Dat wil zeggen dat ze veel méér kan doen dan een gewone regering » (186).

Jonas Riemslaghe et Toon Moonen aboutissent à la même conclusion : si, juridiquement, rien ne s'oppose à l'octroi de pouvoirs spéciaux à un gouvernement démissionnaire, une telle opération est « democratisch tegenstrijdig » (187). Ces deux auteurs soulignent : « [...] is de controle door de Kamer dan beperkt tot het ondervragen van de regering. Een ontslagnemende regering kan immers niet nogmaals het vertrouwen verliezen » (188). Par ailleurs, au plan des principes, « [d]e omstandigheid dat het land zich in een periode van lopende zaken bevindt, volstaat op zich niet om van een uitzonderlijke situatie te kunnen spreken » (189).

(184) C. BAEKELAND, « De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling? », *T.v.W.*, 2011/3, p. 234. Voy. égal. l'analyse de Lucien Rigaux et Marc Uyttendaele qui estiment « qu'empêcher la Chambre d'accorder des pouvoirs spéciaux à un gouvernement en affaires courantes [...] revient à méconnaître le pouvoir démocratique dont cette institution jouit et sa capacité à décider, selon les circonstances, si elle les octroie ou non » (L. RIGAUX et M. UYTENDAELE, « L'impact du Covid-19 sur le gouvernement fédéral et les parlements », in S. PARSAS et M. UYTENDAELE (coord.), *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020, p. 50).

(185) F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'Etat belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2446, 2020/1, pp. 20-21.

(186) Compte rendu de l'émission « De Ochtend », 16 mars 2020.

(187) T. MOONEN et J. RIEMSLAGHE, « Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *T.v.W.*, 2020/4, p. 250. Voy. égal. T. MOONEN et J. CLARENNE, « Wilmès II par-delà les apparences. Réflexions sur la notion de "gouvernement minoritaire" », *op. cit.*

(188) T. MOONEN et J. RIEMSLAGHE, « Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020 », *op. cit.*

(189) C. BAEKELAND, « De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling? », *op. cit.*, p. 234.

Il n'en demeure pas moins que des affaires courantes prolongées sont susceptibles de multiplier le nombre de « circonstances exceptionnelles » — c'est-à-dire de situations très urgentes (190) — avec comme conséquence que le législateur pourrait s'estimer de plus en plus autorisé à justifier des attributions plus larges au gouvernement (191), qui trouvent en réalité leur seule explication dans la situation d'affaires courantes. Le gouvernement serait quant à lui moins incité à sortir rapidement de la situation dans laquelle il ne bénéficie pas de la confiance de la Chambre puisqu'il lui est permis temporairement de modifier, remplacer, abroger ou compléter les lois sans le concours de cette dernière.

Dès le 17 mars, il a été annoncé que le gouvernement minoritaire fonctionnerait de manière particulière sur certains dossiers. En effet, dans sa Déclaration de politique générale, Sophie Wilmès déclare :

« [é]tant donné qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle, j'ai également proposé que le cabinet restreint se réunisse à intervalles réguliers et, chaque fois que cela s'avérera nécessaire, qu'il se réunisse de surcroît avec les représentants des partis qui se sont engagés, afin de garantir la transparence de l'exécution des pouvoirs spéciaux » (192).

Ainsi, pour associer les partis extérieurs au Gouvernement à la gestion de crise, une formule originale a été imaginée : ouvrir le *kern*, une fois par semaine, aux représentants de ces partis afin d'examiner les projets d'arrêtés de pouvoirs spéciaux. A l'exception de la N-VA, ils y ont chacun délégué leur président. Si cet organe semble, dans les faits, avoir assumé les fonctions du Conseil des ministres sur certains dossiers « Covid-19 » (193), le fonctionnement de ce *superkern* ou « K-10 » s'est peu à peu enrayé. Plusieurs raisons ont été invoquées : l'inclusion de la N-VA qui a voté les pouvoirs spéciaux, mais pas la confiance au Gouvernement ; la surreprésentation des trois partis composant le Gouvernement ; les désaccords de fond entre partis couvrant un large spectre idéologique ; la position ambivalente des partis extérieurs au Gouvernement prompts à chercher des majorités alternatives à ce *kern* élargi ; l'exclusion de ces partis à la prise de certaines décisions... La formule a finalement fait les frais de son ambiguïté : ce *superkern* « génère l'impression d'un lieu de décision solidaire, mais en droit, il n'est pas politiquement responsable et de fait, il ne prémunira pas le gouvernement Wilmès II contre les critiques de la part des députés issus des groupes politiques extérieurs qui y ont pourtant été associés » (194).

(190) C. BAEKELAND, *ibidem*, p. 234.

(191) C. BAEKELAND, *ibidem*, p. 234.

(192) C.R.I., Chambre des représentants, 2019-2020, séance plénière du 17 mars 2020, p. 4.

(193) Voy. T. MOONEN et J. CLARENNE, « Wilmès II par-delà les apparences. Réflexions sur la notion de "gouvernement minoritaire" », *op. cit.*

(194) H. DUMONT, « Décembre 2018-octobre 2020 : la dernière crise politique de l'Etat belge : la plus profonde (1/2) », *op. cit.*

Relevons encore, comme on l'a déjà souligné, que la mise sur pied d'un gouvernement de plein exercice ne s'est pas accompagnée de la confection d'un budget en bonne et due forme. Il a encore été recouru au régime des douzièmes provisoires. Cependant, l'accord du Gouvernement Wilmès II a prévu une provision interdépartementale d'un milliard d'euros pour couvrir les dépenses engendrées par la crise sanitaire, ce qui fut réalisé par la voie d'un amendement du Gouvernement au projet de loi ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020(195).

*D. Le redémarrage des discussions en vue de former un gouvernement  
« reposant sur une large majorité au Parlement »*

**27.** Avançant l'argument de la fin des pouvoirs spéciaux fixée au 30 juin, la famille socialiste organise une série de « rencontres informelles » avec les présidents des autres partis politiques dans le courant du mois de mai, soit après un an de blocage, pour envisager « la suite des événements ». Ils avancent l'idée que « si les socialistes se permettent de prendre cette initiative, c'est parce que la récente formation du gouvernement de pouvoirs spéciaux autour de Sophie Wilmès prive le Roi de la possibilité de désigner un quelconque informateur chargé d'explorer les possibilités de formation d'un nouvel exécutif »(196). Le 19 mai, Paul Magnette et Conner Rousseau clarifient la portée de leurs démarches. Ils indiquent relancer des négociations en vue de la formation d'un gouvernement fédéral. Le lendemain, Georges-Louis Bouchez lit dans cette démarche de réflexion sur la formation d'un gouvernement fédéral sans intervention du Roi « presque un petit coup d'Etat »(197). Une trentaine de jours plus tard, le 17 juin 2020, le président du MR ne trouvera cependant rien à redire lorsque les trois partis du gouvernement Wilmès II s'investiront de la mission d'entamer des négociations gouvernementales, sans que le Roi n'intervienne davantage, après que les deux présidents socialistes eussent fait rapport de leurs entrevues les conduisant à proposer une tripartite classique minoritaire. Ecartant cette dernière option, les trois partis du Gouvernement poursuivent l'objectif de renforcer le gouvernement Wilmès II pour qu'il devienne majoritaire à la Chambre. La piste d'un gouvernement Arizona — N-VA, MR, CD&V, Open VLD, sp.a et cdH — est explorée, sans succès, alors que la période de pouvoirs spéciaux a expiré.

Le 20 juillet, le Roi prend l'initiative de charger Paul Magnette et Bart De Wever d'une mission de préformation, avec l'objectif d'une large majorité au Parlement. Les deux présidents, malgré les réticences réciproques à un

(195) *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1052/2, pp. 41 et s.

(196) Dépêche Belga, « Les présidents du PS et du sp.a consultent ensemble leurs homologues », 16 mai 2020.

(197) M. DUBUISSON et D. COPPI, « Georges-Louis Bouchez : “Les cinq premiers partis démocratiques doivent se mettre à table” », *Le Soir*, 20 mai 2020.

dialogue, acceptent cette mission. Mais le chef de l'Etat peut-il prendre des initiatives lorsque le Gouvernement n'est pas démissionnaire ? On peut fortement en douter. Comme l'a écrit Marc Uyttendaele, il est malaisé d'identifier le fondement juridique de cette initiative royale : « la capacité d'intervention du Roi trouve son fondement dans son pouvoir de nommer les ministres. Or pour exercer celui-ci, il est requis que les membres du gouvernement soient démissionnaires, ce qui n'est pas le cas en l'espèce »(198). En effet, dans la doctrine autour du pouvoir royal, c'est systématiquement la démission du Gouvernement qui offre au Roi l'occasion de jouer un rôle politique plus actif et plus visible(199). D'aucuns considèrent d'ailleurs que c'est pour permettre au Roi d'exercer pleinement les prérogatives que la Constitution lui reconnaît que le Gouvernement est amené à démissionner au lendemain des élections, même lorsque le verdict des urnes lui est favorable(200). Si le Roi exerce au quotidien une fonction incitatrice dans ses colloques singuliers, c'est en particulier dans les situations de crise ministérielle qu'il exerce une « fonction médiatrice »(201). Lorsque le Gouvernement n'est pas démissionnaire, c'est à l'équipe ministérielle et à celui ou celle qui la dirige de s'assurer qu'elle dispose de la confiance de la Chambre ou, à tout le moins, qu'elle ne s'expose pas à un vote pouvant entraîner sa démission. Le Roi n'entre en scène qu'à partir du moment où officiellement débute la crise ou le processus de formation du Gouvernement, l'acte marquant ce point de départ ne pouvant être que la présentation de la démission du Gouvernement.

Le 31 juillet, les préformateurs remettent leur premier rapport, qui propose une solution à cinq partis, avec une « large assise à la formation d'un gouvernement ». Le 8 août, les deux préformateurs présentent leur deuxième rapport,

(198) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 447. Il ajoute : « Il est probable que l'intervention du Roi ait été sollicitée par ceux-là même qu'il a désignés afin de renforcer la légitimité de leur mission et que le Roi a estimé que l'initiative qui lui était demandée contribuerait à renforcer son autorité. Autrement dit, cette étrange intervention semble motivée bien plus par des choix d'opportunité et des arrière-pensées des protagonistes que par le respect des principes de droit constitutionnel ».

(199) Voy. not. A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, CRISP, 1994, p. 27 : « La démission que le Premier ministre offre au Roi au nom du Gouvernement est la première occasion pour le Chef de l'Etat d'agir dans ce contexte » ; M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement. Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *C.D.P.K.*, 2008/4, p. 823 : « c'est la première occasion pour le chef de l'Etat de jouir d'une marge de manœuvre qu'il ne connaît pas au cours normal de la vie politique » ; Ph. LAUVAUX, « Le roi », *Pouvoirs*, 2011/1, n° 136 : *La Belgique*, p. 77 : « C'est à l'occasion des crises ministérielles que le roi est amené à prendre des initiatives spécifiquement politiques. Lorsqu'un gouvernement est en fonction, il lui incombe en principe de ne prendre de décision qu'après avoir consulté, du moins prévenu le roi. En période de gouvernement démissionnaire, limité à la gestion des affaires courantes, c'est le roi qui consulte et doit prendre des décisions qui ne bénéficient pas de la couverture d'un gouvernement pleinement responsable ».

(200) F. DELPÉRÉE, *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, CRISP, 1983, p. 52. Cette coutume s'impose au nom du respect de l'expression du suffrage universel (en ce sens, voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., op. cit., p. 474).

(201) F. DELPÉRÉE, « La Couronne de Belgique », *Revue européenne de droit public*, vol. 3, 1991/2, p. 347.

avec un projet de réformes institutionnelles qui ne sera jamais rendu public qu'à la faveur de bribes qui suffiront à attirer de fortes oppositions. Le 13 août, un communiqué commun des libéraux et des écologistes flamands et francophones sonne, en effet, le glas de la mission des deux préformateurs. Les deux familles politiques refusent les demandes institutionnelles de la N-VA (202). Or, un gouvernement N-VA/PS n'est pas envisageable sans le soutien de l'une ou l'autre de ces deux familles. Le 17 août, Bart De Wever et Paul Magnette démissionnent. Pour former un gouvernement disposant d'une majorité au Parlement, ne reste alors plus qu'une option : convaincre le CD&V et l'Open VLD de participer à un gouvernement fédéral sans la N-VA.

**28.** Le 18 août, Egbert Lachaert, président de l'Open VLD, est chargé par le Roi « de prendre les initiatives nécessaires permettant la mise en place d'un gouvernement qui s'appuie sur une large majorité au parlement ». Des indices portent à penser qu'il envisage une Vivaldi — PS, MR, Ecolo, CD&V, Open VLD, sp.a et Groen —. Après un rapport intermédiaire présenté le 28 août et des signes d'ouverture à une formule sans la N-VA de la part du CD&V, le président de l'Open VLD est chargé le 4 septembre d'une mission de préformation, cette fois-ci en tandem avec le président du sp.a, Conner Rousseau. Le duo est chargé de remettre le 11 septembre un rapport, voire le nom d'un Premier ministre. Mais le 8 septembre, les négociations gouvernementales sont rattrapées par la pandémie. Au sens propre : le président des libéraux flamands annonce avoir été testé positif au Covid-19. Dès lors que l'alternative d'une négociation par vidéoconférence n'a pas été jugée envisageable, l'échéance du 17 septembre — soit six mois après le vote de confiance — (203) pour solliciter à nouveau la confiance ou présenter la démission du Gouvernement n'est plus atteignable.

Les partis de la future coalition Vivaldi s'accordent pour reporter la déclaration de politique générale au 1<sup>er</sup> octobre.

La séance plénière de la Chambre du 17 septembre est particulièrement agitée. Conformément à l'accord politique précité, Sophie Wilmès ne présente pas sa démission ni ne sollicite un vote de confiance. De vifs reproches émanent des bancs de la N-VA, du Vlaams Belang et du PTB. Deux interpellations concernant l'engagement de la Première ministre à redemander la confiance sont développées en séance plénière. En conclusion de ces interpellations, chacun de ces trois groupes politiques dépose une motion de méfiance, tandis que les chefs de groupe de la future Vivaldi déposent une motion pure et simple. Traitée en priorité, cette dernière est adoptée ce qui rend caduques les motions de méfiance (204). La démission du Gouvernement étant évitée,

(202) D. COPPI et M. DUBUISSON, « Négociations fédérales : l'histoire d'un communiqué vert-bleu », *Le Soir*, 13 août 2020.

(203) Voy., *supra*, n° 26.

(204) Chambre des représentants, CRIV 55, PLEN 55, 17 septembre 2020, p. 87. Tant la priorité de la motion pure et simple que la caducité des autres motions qu'entraîne son adoption sont prévues par l'article 134, alinéa 2, du Règlement de la Chambre.

les députés signataires de la motion pure et simple présentèrent une motion d'ordre rédigée comme suit :

« Considérant l'annonce par les partis négociateurs que l'accord de gouvernement du nouveau gouvernement sera finalisé pour le 1<sup>er</sup> octobre, la Chambre décide d'inscrire à l'ordre du jour de sa séance plénière du jeudi 1<sup>er</sup> octobre le point "Déclaration gouvernementale" » (205).

Cette motion d'ordre est adoptée par 79 voix contre 46 et 4 abstentions ; on peut y lire « un véritable engagement des sept partis à aboutir pour cette date » (206).

Les négociations connaîtront d'ultimes perturbations : les sorties du président du MR publiées dans le magazine *Humo* le dimanche 20 septembre vont provoquer la colère des différents négociateurs. La confiance paraît rompue. En coulisse, d'aucuns spéculent sur un scénario d'un Gouvernement fédéral sans le MR, qui pourrait se prolonger en Région wallonne et en Communauté française par le remplacement du parti libéral par le cdH. Les deux préformateurs présentent leur démission au Roi. Ce dernier refuse : il leur donne pour mandat de rétablir la confiance endéans un délai de deux jours. Après une reprise des négociations avec le même attelage, le 23 septembre, le Roi désigne Paul Magnette et Alexander De Croo co-formateurs. Le 28 septembre, le Roi somme les co-formateurs de lui remettre leur rapport final « dans les plus brefs délais ». Fidèle aux traditions entourant la négociation politique en Belgique, l'accord de gouvernement est finalement scellé durant la nuit, entre le 28 et le 29 septembre. Alexander De Croo dirigera la nouvelle coalition. Le 30 septembre, les congrès des différents partis concernés se réunissent dans divers lieux réels et virtuels ; les votes favorables des militants ou de leurs délégués mettent fin à un sprint final assez paradoxalement intense vu les longues périodes de stagnation antérieures.

**29.** Chaque parti révéla tour à tour les personnes désignées au sein de cette nouvelle coalition. Le MR fut le dernier parti à annoncer son casting. Confronté à la situation délicate d'une réduction drastique de son équipe ministérielle — de six ministres, dont la Première et un vice-Premier, il passe à un vice-Premier, un ministre et un secrétaire d'Etat —, le parti libéral francophone envisagea de modifier la composition du Gouvernement wallon pour maintenir l'un des ministres fédéraux non reconduits, Denis Ducarme, dans des fonctions ministérielles. Celui-ci devait, dans cette perspective, remplacer Valérie De Bue, ministre en charge notamment de la Fonction publique, du Tourisme et du Patrimoine. Aussitôt annoncé, ce remaniement

(205) Chambre des représentants, CRIV 55, PLEN 55, 17 septembre 2020, pp. 88-89.

(206) C. SÄGESSER, « La formation du Gouvernement De Croo (mai 2019-octobre 2020) », *op. cit.*, p. 57.

se heurta à un obstacle juridique de taille : le remplacement d'une femme par un homme aurait rendu invalide la composition du Gouvernement wallon, celui-ci devant compter, en vertu des articles 60, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 64, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 tels que remplacés par le décret spécial du 2 mai 2019 évoqué plus haut, un tiers de membre de chaque sexe. Le Gouvernement wallon comptant 8 membres, il ne peut compter moins de trois femmes<sup>(207)</sup>, ce qui aurait été le cas si le remaniement annoncé par le MR s'était concrétisé. Il ne fallut que deux heures pour que la présidence du MR, constatant son erreur, renonce à ce changement viril. Le rôle joué par le quota imposé par le décret spécial inspira des initiatives législatives à d'autres niveaux de pouvoir<sup>(208)</sup>.

### *E. La nomination des membres du Gouvernement fédéral*

**30.** Le 1<sup>er</sup> octobre, les ministres prêtent serment. Le nouveau Premier ministre donne lecture de la déclaration de politique générale devant les députés réunis, non pas dans les locaux du Parlement fédéral, mais dans la salle de plénière du Parlement européen dont la capacité permettait de réunir l'ensemble des parlementaires, des membres du Gouvernement et des services du Parlement dans le respect de la distanciation physique.

La confiance est accordée le 3 octobre par 87 voix pour — les sept groupes de la Vivaldi, ainsi que l'ancien député PS Emir Kir, siégeant comme indépendant —, 54 contre — N-VA, Vlaams Belang et PTB-PVDA, ainsi que le député indépendant Jean-Marie Dedecker — et 7 abstentions — cdH et DéFI —.

**31.** Les trois arrêtés royaux de démission et nomination du 1<sup>er</sup> octobre 2020 ont pris une forme particulière étant donné que le nouveau Premier ministre exerçait une fonction de Vice-Premier ministre dans le Gouvernement précédent et que la précédente Première ministre exerce une fonction de Vice-Première ministre dans le nouveau Gouvernement. Dès lors, le premier arrêté royal procède à la fois à la démission d'Alexander De Croo de ses fonctions de Vice-Premier et sa nomination comme Premier ministre. Comme le veut l'usage, le contreseing dit « de courtoisie » est apporté par la Première ministre sortante. Les deux autres arrêtés royaux contresignés par le nouveau Premier ministre matérialisent la démission des membres du Gouvernement Wilmès et la nomination des membres du Gouvernement De Croo. Notons qu'il y eut coïncidence entre les démissions « officieuse » et « officielle » de Sophie

(207) Selon l'article 60, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, « Tout nombre décimal est porté à l'unité supérieure lorsque la décimale est supérieure à 5, tout nombre décimal est porté à l'unité inférieure lorsque la décimale est égale ou inférieure à 5 ». En l'occurrence, un tiers de 8 donnant 2,6, il faut arrondir à 3.

(208) Voy. le décret spécial du 11 mars 2021 portant modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement de la Communauté française.

Wilmès et de son gouvernement. Celle-ci ne se rendit chez le Roi pour présenter la démission de son gouvernement que dans le courant de la matinée du 1<sup>er</sup> octobre, peu de temps avant que les membres du nouveau gouvernement ne prêtent serment.

S'agissant de la composition de celui-ci, cinq observations peuvent être proposées.

*Primo.* Le Gouvernement compte autant d'hommes que de femmes. Ajoutons que, pour la première fois, la Chambre sera présidée par une femme, et que la présidence du Sénat restera féminine. Certes, la parité ne définit pas la composition du *kern* où l'on retrouve six hommes et deux femmes. Mais celles-ci et les six femmes composant le reste du Conseil des ministres détiennent des portefeuilles importants, y compris dans les matières régaliennes (Affaires étrangères, Défense et Intérieur). On se trouve ici bien au-delà de l'exigence constitutionnelle n'imposant que la mixité du Conseil des ministres (article 11*bis*, alinéa 2).

*Secundo.* Avec sept partis, la « Vivaldi » est la plus large coalition fédérale jamais assemblée. Jusqu'alors, la Belgique avait déjà été gouvernée par des attelages de six partis, mais jamais elle n'avait connu un exécutif comptant autant de partis relevant de quatre familles politiques distinctes. Avec cette coalition, le *kern* comptera 8 membres, à raison d'un vice-premier par parti. Il y aura ainsi plus de ministres au sein de ce Conseil des ministres « restreint » qu'en dehors.

*Tertio.* Le Gouvernement renoue avec la pratique d'adjoindre des secrétaires d'Etat à des ministres. Cinq ont été nommés, trois francophones et deux néerlandophones, ce qui, en comptant le Premier ministre parmi les néerlandophones, amène à la stricte parité linguistique du Gouvernement pris dans son ensemble. Le Gouvernement Michel I comptait quatre secrétaires d'Etat, tous néerlandophones, qui renforçaient la présence des trois partis flamands de la coalition, alors que le MR disposait à lui seul de sept postes de ministre. Le Gouvernement Michel II et les gouvernements dirigés par Sophie Wilmès ne comptaient pour leur part aucun secrétaire d'Etat.

*Quarto.* Dans son chapitre relatif à la gestion de la crise sanitaire, l'accord de gouvernement prévoit la désignation d'un « commissaire/intendant mandaté pour une période de douze mois, soutenu par une équipe afin d'assurer la coordination des politiques de santé entre le niveau fédéral et les entités fédérées. Ce mandat est renouvelable pour une période de six mois ». L'arrêté royal du 9 octobre 2020 nommera finalement un commissaire et une commissaire adjointe. Leurs missions y sont précisées, tandis que la détermination de leur statut pécuniaire est laissée au Premier ministre et au ministre de la Santé publique auxquels ils sont adjoints. Sans être neuve, la pratique de désigner un commissaire n'est pas courante. Le dernier cas remonte à 2009 : au sein des Gouvernements Van Rompuy et Leterme II, un commissaire fut

adjoint au ministre du Budget (209). Que l'accord ait dû explicitement prévoir qu'une équipe les soutienne vient du fait que la réglementation en vigueur se limite à leur assurer un secrétariat, et non une cellule stratégique (210). Ainsi, un cadre *ad hoc* a dû leur être aménagé (211). Comme Francis Delpérée l'avait déjà relevé, il n'est pas évident de situer les commissaires dans l'architecture des pouvoirs (212). La Constitution n'y fait pas mention, et les arrêtés procédant à leur nomination ne se fondent ni sur les articles 96 et 104 de la Constitution, ni sur l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, mais sur l'article 37 de la Constitution. Ils ne sont pas responsables devant la Chambre, mais leurs missions temporaires s'inscrivent en appui de l'action des membres du Gouvernement fédéral.

*Quinto.* On peut observer un certain déséquilibre dans la distribution des portefeuilles de poids entre les ministres d'expression française et ceux d'expression néerlandaise. Outre le poste de Premier ministre, les Finances, les Affaires sociales et la Santé, la Justice, l'Intérieur et le Budget sont confiés à des néerlandophones. Sur ce plan, la répartition entre groupes linguistiques est assez proche de celle du Gouvernement Michel I, à l'exception de l'Emploi, de l'Economie, de la Défense, de l'Intégration sociale, de la Politique scientifique et de l'Egalité des chances qui passent du groupe néerlandais au groupe français, alors que l'Energie et le Budget font le trajet inverse. La distribution au sein du Gouvernement Michel I était cependant loin d'être équilibrée, ce qui pouvait s'expliquer par le fait que le MR ne détenait que 20 sièges sur les 85 sur lesquels la coalition pouvait s'appuyer et disposait déjà du poste de Premier ministre. Bien que les francophones pèsent davantage dans le Gouvernement De Croo — 46 sièges à la Chambre sur les 87 qui le soutiennent — et que le Premier ministre soit issu de l'Open VLD, les ministres néerlandophones continuent de disposer de la plupart des portefeuilles les plus stratégiques, sans doute pour compenser le caractère minoritaire de la coalition dans le groupe linguistique néerlandais.

(209) Arrêté royal du 17 juillet 2009 portant nomination du Commissaire du Gouvernement, adjoint au ministre du Budget, et déterminant sa mission ; arrêté royal du 25 novembre 2009 portant nomination du Commissaire du Gouvernement, adjoint au ministre du Budget, et déterminant sa mission.

(210) Voy. l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, notamment l'article 2 qui ne fait référence qu'aux ministres et secrétaires d'Etat s'agissant des cellules stratégiques, l'article 8, alinéa 4, qui concerne le secrétariat des commissaires du Gouvernement, et l'article 21, § 2, 2°, qui abroge l'arrêté royal du 29 mai 2000 relatif à la composition et au fonctionnement des cellules des commissaires du gouvernement et au personnel des ministères appelé à faire partie de la cellule d'un commissaire du gouvernement, lequel attribuait aux commissaires du Gouvernement un véritable cabinet de près de vingt agents.

(211) Voy. l'arrêté royal du 13 novembre 2020 relatif à la composition et au fonctionnement de la cellule de coordination du commissaire Covid-19 et de la commissaire adjointe Covid-19.

(212) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, pp. 431-432.

\*  
\* \*

**32.** La plus longue crise de l'Etat belge, « la plus profonde »(213), n'a trouvé son dénouement qu'au terme d'une douloureuse période de négociations, et dans les conditions singulières de la crise sanitaire.

Si l'accord de gouvernement fédéral consacre de longs développements à cette dernière, il porte aussi les stigmates des différentes péripéties que cette chronique relate.

Citons-en d'abord deux qui sont les héritiers des derniers jours de la législature 2014-2019. Il est fait écho à l'épisode de la « loi climat »(214) par l'engagement de réviser l'article 7bis de la Constitution :

« Sous réserve de l'accord des entités fédérées, et seulement dans ce cas, cette mise à jour de l'article 7bis pourra devenir une base pour un accord de coopération et/ou une loi spéciale interfédérale sur le climat ».

Comme pour déjà anticiper l'échec, vu qu'il s'agirait de convaincre notamment le Gouvernement flamand dont les trois partis ont voté contre la loi climat, l'accord de Gouvernement poursuit :

« Si cela s'avère impossible pendant la législature, le Gouvernement rétablira l'article 7bis dans la déclaration de révision ».

Pour éviter de s'exposer à nouveau au risque de non-exécution d'un accord secret sur l'ouverture à révision de l'article 195 et à la menace d'une déclaration de révision de la Constitution ambitieuse après le vote des Chambres, puis rabotée par le gouvernement(215), l'accord prévoit également que les ministres chargés des réformes institutionnelles établiront « une liste provisoire d'articles de la Constitution à réviser. Cette liste fera l'objet d'une annonce au Sénat et à la Chambre dès le début de la législature. A tout le moins, cette liste du Gouvernement comprendra l'article 195 ». Le 30 avril 2021, le Conseil des ministres a arrêté une courte liste provisoire limitée aux articles 46, 48, 96, 142 et 195. Il s'agirait ainsi *a minima* d'ouvrir le chantier de la vérification des pouvoirs en réponse à la condamnation strasbourgeoise et celui du parlementarisme rationalisé. Cette technique de la liste provisoire pourrait permettre, dans l'hypothèse où un dissensus naîtrait en fin de législature sur la liste définitive à adopter, de s'en tenir à ces quelques dispositions. On peut imaginer que s'il n'y avait pas de consensus pour compléter la liste, il n'y en aurait pas davantage pour retirer tout simplement cette liste provisoire. Le droit de veto sélectif, dont le Gouvernement fédéral a fait usage en 2019, serait ainsi neutralisé. Comme la liste provisoire comprend l'article 195, la déclaration qui

(213) H. DUMONT, « Décembre 2018-octobre 2020 : la dernière crise politique de l'Etat belge : la plus profonde (2/2) », *Jus politicum blog*, 11 janvier 2021.

(214) Voy., *supra*, n° 3.

(215) Voy., *supra*, n° 4.

mettra fin à la législature actuelle, pour autant que les Chambres adoptent des listes convergentes incluant cette disposition, permettrait, en outre, de réviser n'importe quel article. A l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat, une disposition « transitoire » pourrait, en effet, accompagner l'article 195 en vue de réviser des dispositions qui ne figureaient pas dans la déclaration (216). Mieux encore, cet article pourrait enfin être révisé pour supprimer l'étalement sur deux législatures de la procédure de révision ou pour la limiter à un noyau dur du texte constitutionnel justifiant une rigidité accrue (217).

La flibuste dirigée contre les initiatives en matière d'interruption volontaire de grossesse eut l'effet escompté puisque la question fut finalement abordée dans le cadre de négociations gouvernementales incluant le CD&V, l'un des partis opposés aux assouplissements que portaient ces propositions. L'accord de Gouvernement est particulièrement explicite sur ce point :

« en ce qui concerne le traitement des propositions de loi sur l'avortement pendantes à la Chambre, il convient de poursuivre leur examen en Commission Justice de la Chambre, et — après qu'un comité scientifique multidisciplinaire (désigné par les partis au Gouvernement) ait mené une étude et une évaluation de la pratique et de la législation — de continuer les travaux de manière constructive pour qu'un consensus se dégage entre les partis du Gouvernement et dans l'attente, de ne pas procéder au vote ».

On ne saurait aussi manquer d'évoquer le nouveau round de négociations institutionnelles que programme l'accord. Une Septième Réforme de l'Etat est envisagée pour 2024. Sous la législature actuelle, le Gouvernement lancera « un large débat démocratique sur ce sujet, impliquant notamment les citoyens, la société civile et les milieux académiques ainsi qu'un dialogue entre les représentants politiques mené par vice [*sic*] deux ministres (un néerlandophone et un francophone) pour évaluer la structure existante ». Les premiers contours du fonctionnement de cette « plateforme de dialogue sur l'avenir du fédéralisme belge » (218) ont été précisés par le Conseil des ministres en date du 30 avril 2021. Cette plateforme sera en ligne. Un comité scientifique en accompagnera les travaux. Il est prévu que les idées et les propositions soient rassemblées dans un rapport transmis au Gouvernement pour la fin de l'année 2021.

Pendant la législature actuelle, les deux ministres des Réformes institutionnelles devront préparer, « sous forme de textes législatifs, des propositions sur la répartition des compétences, les règles de financement et les institutions, etc.,

(216) Voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 27-30.

(217) Voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, op. cit., pp. 358-359.

(218) Voy. l'exposé d'orientation politique « Réformes institutionnelles et renouveau démocratique », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1610/21.

qui après accord au sein du Gouvernement pourront être présentées pour avis au Conseil d'Etat. Ensuite et sur ce sujet, les deux ministres du Gouvernement prendront les contacts nécessaires pour trouver ensemble un soutien parlementaire complémentaire afin d'atteindre les majorités nécessaires. Le Gouvernement souhaite, en tout cas, pendant cette législature, intégrer les textes juridiques concernant une répartition plus homogène des compétences dans le domaine des soins de santé. L'objectif est de fournir des soins au plus près du patient (entités fédérées) sans affecter le financement solidaire ».

S'agissant toujours de l'accord de coalition, notons enfin la volonté « d'éviter, à l'avenir, que les formations de Gouvernement s'éternisent. Afin de faciliter la formation d'un Gouvernement, nous évaluerons les règles pour la formation d'un nouveau Gouvernement fédéral, en prévoyant, par exemple, un délai officiel ». La piste n'est pas davantage précisée. Signifie-t-elle une dissolution automatique ? L'encadrement temporel des missions confiées par le Roi ? L'imposition d'une « coalition miroir »(219) après l'échec d'autres formules ? Mystère. Mais cette « rationalisation » supplémentaire de la vie politique suscitera certainement des débats passionnants autour des conditions de son effectivité, à l'instar de ceux provoqués par la rationalisation de 1993. Dans ce cadre seront certainement abordées les pistes visant à inciter à une formation plus rapide des gouvernements par la diminution de la dotation des partis, de l'indemnité des parlementaires et du traitement des ministres(220). Le sort de l'entrée en vigueur des trois dispositions constitutionnelles — l'article 46, alinéa 6, l'article 65, alinéa 3, et l'article 118, § 2, alinéa 4 — pourrait aussi être abordé à cette occasion. La question du calendrier d'élection des présidences des partis mériterait sans doute également d'être interrogée. Les scrutins successivement organisés dans les différents partis négociateurs jusqu'au 22 mai 2020(221) ont sans conteste contribué à l'enlisement des négociations fédérales.

**33.** La longueur de la crise pose la question de celle du régime des affaires courantes. Depuis 2007, les phases d'affaires courantes n'ont plus rien d'exceptionnel. On ne peut que s'inquiéter d'une forme de tolérance ou de résignation qui semble s'installer par rapport à ces périodes où l'autorité fédérale n'est plus gouvernée démocratiquement. Pour le dire autrement, « ce sentiment d'indifférence et d'impuissance qui semble affecter tant le monde politique que la population est inquiétant, car il abîme la démocratie et risque demain de faire le lit du populisme »(222). Au nom de la continuité de l'Etat, le droit constitutionnel permet qu'une série de décisions essentielles soient prises par

(219) Voy., à ce sujet, C. ISTASSE, « La "coalition miroir" comme modalité de formation du Gouvernement fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2466, 2020/21.

(220) *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1570-1.

(221) 15 septembre 2019 pour Ecolo ; 19 octobre 2019 pour le PS et Groen ; 8 novembre 2019 pour le sp.a ; 29 novembre 2019 pour le MR ; 6 décembre 2019 pour le CD&V ; 22 mai 2020 pour l'Open VLD.

(222) M. UYTENDAELE, « Philippe, au secours reviens... », *op. cit.*, p. 1077.

un Gouvernement qui n'a pas la confiance des représentants du peuple. On perçoit de plus en plus nettement que les affaires courantes ont pour effet paradoxal d'atténuer la gravité de la situation de crise politique et de ne pas inciter à la mise en place d'un Gouvernement de plein exercice le plus rapidement possible.

**34.** Enfin, le dénouement de la crise au niveau fédéral par la mise en place d'une coalition heptapartite laisse à chacun le sentiment que l'instabilité politique n'a été que provisoirement écartée. Plusieurs traits de cette coalition pourraient, en effet, être de nature à alimenter de prochaines crises.

Premièrement, elle est minoritaire dans le groupe linguistique néerlandais(223). Alors qu'accidentellement le Gouvernement Leterme I est devenu minoritaire dans le groupe linguistique néerlandais en septembre 2008, en raison de la rupture du cartel CD&V/N-VA, toutes les coalitions qui se sont succédé depuis ont été minoritaires dans l'un ou l'autre des deux groupes linguistiques. Si le Gouvernement De Croo tient jusqu'au terme de la législature, cela fera seize ans d'absence de double majorité au niveau fédéral. Cette tendance fragilise la légitimité de l'autorité fédérale.

Deuxièmement, si du côté francophone, elle rassemble les mêmes partis que ceux qui composent le Gouvernement de la Région wallonne et celui de la Communauté française, ainsi que s'agissant du PS et d'Ecolo, celui du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du côté flamand, le premier parti du Gouvernement flamand ne participe pas à la coalition fédérale. Il faudra évaluer l'influence de cette asymétrie sur le fonctionnement du fédéralisme coopératif.

Troisièmement, en annonçant un travail institutionnel sans disposer de la majorité nécessaire pour adopter des lois spéciales et sans bénéficier d'une déclaration suffisamment large, le Gouvernement fédéral fait régner une certaine ambiguïté sur la Septième Réforme de l'Etat. L'institutionnel n'est pas mis au frigo, mais il n'y a pas de garantie absolue que de véritables avancées soient engrangées au cours de la législature. Contrairement à la crise de 2010-2011, les nombreux jours de négociation n'ont pas été mis à profit pour conclure un accord institutionnel. Néanmoins, le couvercle placé sur la marmite institutionnelle, que la crise sanitaire a fatalement reléguée au second plan, a peu de chance de contenir tout débordement dans la durée.

(223) Sur les 87 députés qui soutiennent le Gouvernement, 41 sont issus du groupe linguistique néerlandais qui rassemble 88 députés. Notons que ce dernier groupe a perdu un siège après la nomination de la ministre de l'Energie, Tinne Van der Straeten, son suppléant dans la liste Ecolo de la circonscription de Bruxelles-Capitale ayant d'abord prêté serment en français.