

Doctrine

Chronique de crise :
la chute du gouvernement Michel,
par M. El Berhoumi 273

Jurisprudence

■ Procès équitable - Procédure pénale
(article 6, 3, c, Conv. E.D.H.) - Présence et
assistance d'un avocat dès la phase initiale
de la procédure (interrogatoires de police)
C.E.D.H., gr. ch., 9 novembre 2018,
observations de O. Michiels 281

■ I. Responsabilité civile des pouvoirs
publics - Faute caractérisée d'une
juridiction statuant en dernier ressort -
Violation du droit à un recours
juridictionnel effectif - Responsabilité
de l'État - Dommage - Perte d'une chance
de voir son recours déclaré fondé -
II. Conseiller communal - Domiciliation
fictive - Déchéance de son mandat -
Recours du conseiller communal devant la
juridiction de première instance suivi d'un
recours de la commune devant le Conseil
d'État statuant comme juridiction d'appel -
Abstention du Conseil d'État de statuer au
contentieux de pleine juridiction - Faute
caractérisée de l'État - Préjudice moral de
la commune - Indemnisation *ex aequo et
bono*
Bruxelles, 18^e ch., 14 février 2019 ... 285

Chronique

Les deuils judiciaires - Échos.

Bureau de dépôt : Louvain 1
Hebdomadaire, sauf juillet et août
ISSN 0021-817X
P301031

Journal des tribunaux

http://jt.larcier.be
6 avril 2019 - 138^e année
14 - N^o 6768
Georges-Albert Dal, rédacteur en chef

Doctrine

Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel

Le 21 décembre 2018, le Roi a accepté la démission du gouvernement fédéral que le premier ministre lui a présenté. Les divergences profondes autour du Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières ont eu raison de la coalition suédoise. Cette démission collective est l'aboutissement d'une crise dont le déroulement a mis en lumière — en les malmenant parfois — plusieurs règles écrites et non écrites du droit constitutionnel. La présente chronique revient sur cette crise, en se focalisant sur sa dimension juridique et sur les événements de décembre. Elle ne couvre pas la période d'affaires courantes qui durera jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement à la suite des élections du 26 mai 2019.

Sur le plan politique, la fin de l'année 2018 aura incontestablement été marquée par la crise gouvernementale qui a entraîné la fin de la coalition « suédoise ». Cette formule associait quatre partis, à savoir la N-VA, le MR, le CD&V et l'Open VLD. Pouvant s'appuyer lors de sa mise en place sur 85 des 150 sièges de la Chambre des représentants¹, cette coalition gouvernementale présentait la singularité de ne comporter qu'un parti francophone, ce qui avait pour effet de la rendre nettement minoritaire dans le groupe linguistique français² et, par application de la règle de la parité linguistique prescrite par l'article 99, alinéa 2, de la Constitution, de confier à ce parti autant de postes de ministres que les trois partis flamands réunis³. Jugé juridiquement périlleux par plusieurs constitutionnalistes⁴ et politiquement aventureux comme en témoigne le qualificatif « kamikaze » dont il fut affublé, cet attelage original était à quelques mois de devenir un gouvernement de législature, à l'instar des Dehaene I et II et Verhofstadt I et II, après une séquence 2007-2011 caractérisée par une grande instabilité politique⁵.

En ce mois de décembre 2018, il finit pourtant par tomber. Et dans sa chute, il souleva de nombreuses et épineuses questions constitutionnelles sur lesquelles il nous a paru utile de revenir. Nous ferons la chronique de cette crise en décomposant les événements en trois actes. Le premier est rythmé à la fois par les désaccords ministériels ouvertement exprimés à l'égard du Pacte pour les migrations et par les échauffourées parlementaires autour de ce texte international en voie d'approbation (1). Le deuxième s'ouvre sur la soirée du 8 décembre où s'annonce la mise en place d'un gouvernement minoritaire (2). Le troisième s'achève au Palais avec l'entrée en scène — tardive — du Roi (3).

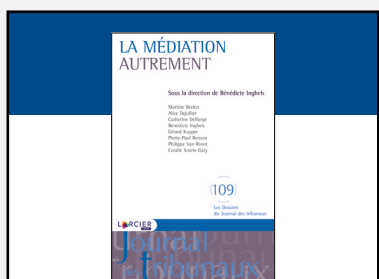
(1) En septembre 2016, les députés Hendrik Vuyt et Veerle Wouters avaient fait le choix de quitter le groupe N-VA pour siéger comme indépendants. Depuis, la « suédoise » ne reposait plus que sur 83 sièges.

(2) Les 20 députés du MR correspondaient à moins d'un tiers des 63 députés francophones de la législature.

(3) Le Conseil des ministres comportait 14 membres répartis de la manière suivante : 7 MR (le premier ministre compris), 3 N-VA, 2 CD&V et 2 OpenVLD. À ces ministres étaient adjoints 4 secrétaires d'État : 2 N-VA, 1 CD&V et 1 OpenVLD, tous flamands donc, la règle de l'article 99, alinéa 2, de la Constitution visant le Conseil des ministres et non le gouvernement fédéral.

(4) Voy. H. DUMONT, M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « La coalition suédoise met-elle la Constitution en péril ? », *Le Soir*, 19 août 2014. Dans ce texte, il était regretté que la formule gouvernementale de Michel I marquait une rupture avec la pratique — qui semblait en voie de cristallisation en coutume constitutionnelle — consistant à constituer des coalitions reposant sur une majorité dans chaque groupe linguistique. Comp. avec les opinions émises dans le même quotidien par C. Behrendt et J. Velaers. Voy. également R. GEENENS, S. RUMMENS et S. SOTTIAUX, « De weg naar België loopt langs Zweden », *De Standaard*, 26 août 2014 et comp. avec. N. BOUTECA, « Het is de weg naar Vlaanderen die langs Zweden loopt », *De Standaard*, 27 août 2014. Sur la question, voy. également J. VELAERS, « De pariteit in de Ministerraad (artikel 99, tweede lid van de Grondwet) : een vereiste met een louter taalkundige, een communautaire of ook een "taalgroep-parlementaire" betekenis ? », *T.B.P.*, 2015/1, pp. 4-22.

(5) Rappelons que la législature 2014-2019 est la première à compter non plus quatre, mais cinq années, compte tenu de la révision des deux premiers alinéas de l'article 65 de la Constitution, dans le cadre de la 6^e réforme de l'État.



LA MÉDIATION AUTREMENT

Martine Becker, Alice Dejollier,
Catherine Delforge, Bénédicte Inghels,
Gérard Kuyper, Pierre-Paul Renson,
Coralie Smets-Gary, Philippe Van Roost

Sous la direction de Bénédicte Inghels

Cet ouvrage envisage les enjeux de la médiation en 2019, à la fois sur un plan théorique et avec une approche plus pratique. Il interroge le nouveau paradigme du procès qui semble émerger de l'option choisie par le législateur.

> Les Dossiers du Journal des tribunaux
220 p. • 65,00 € • Édition 2019

www.larcier.com

orders@larcier.com
ELS Belgium s.a.

Boulevard Baudouin 1^{er}, 25 • B-1348 Louvain-la-Neuve
Tél. 0800/39 067 • Fax 0800/39 068



1 Passe d'armes autour d'un Pacte

Avant toute chose, il importe de bien cerner la pomme de discorde, non pas en décrivant le contenu, mais en retraçant les étapes de son élaboration pour les articuler avec les événements de la crise. Le Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières est l'aboutissement d'un processus initié par la déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 19 septembre 2016⁶. Dans son annexe II, cette déclaration, tout en proposant certains éléments de contenu, mentionnait l'adoption d'un tel Pacte à l'occasion d'une conférence intergouvernementale prévue en 2018. Le 6 avril 2017, est adoptée par l'Assemblée générale une nouvelle résolution relative aux modalités des négociations gouvernementales sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières⁷. Celle-ci programmait des négociations intergouvernementales à partir de février 2018. Avant, pendant et au terme de ces négociations, le mandat porté par le représentant de l'État belge a été discuté lors de trois réunions de la coordination multilatérale (CooMulti)⁸. À l'issue de la dernière, qui s'est tenue le 12 septembre, il est acté que « La Belgique estime que le texte est équilibré, reflète les préoccupations que nous avons exprimées et constitue une avancée importante au niveau diplomatique mondial. Par conséquent, non seulement la Belgique approuvera le texte à Marrakech en décembre, mais invitera proactivement les autres pays à faire de même »⁹. Cette intention s'est trouvée confortée quinze jours plus tard lorsque le premier ministre annonça à la tribune des Nations unies la volonté de la Belgique d'adopter ce Pacte à Marrakech. Elle s'est également matérialisée le 3 octobre par une note du ministre des Affaires étrangères donnant instruction au représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations unies de soutenir le Pacte et d'en faire la promotion¹⁰. Elle fut enfin confirmée le 11 octobre. En préparation d'un Conseil des affaires étrangères, une réunion de coordination organisée sous l'égide de la direction générale Coordination et Affaires européennes¹¹, à laquelle participait un représentant du vice-premier N-VA, arrêta la position suivante pour la Belgique : « Le pacte global pour les migrations nécessite une promotion active auprès des pays tiers et il faut maintenir nos efforts en vue d'obtenir de bons résultats lors de la conférence de Marrakech »¹².

À partir de la fin octobre, la N-VA se découvrit une hostilité à l'encontre du Pacte¹³. Dans la dernière quinzaine de novembre, le dissensus au sein du gouvernement fédéral se répand dans la presse. C'est le début de la crise. Elle se manifeste d'abord, comme bien des crises, par des atteintes au principe de solidarité ministérielle qui interdit à un mi-

nistre de critiquer publiquement une décision du gouvernement à laquelle il a contribué. La solidarité est une condition du bon fonctionnement d'une coalition, voire de sa viabilité. Le ministre est tenu d'observer cette règle de solidarité pour toute décision prise collégialement par le Conseil des ministres. En l'occurrence, la position de la Belgique à l'égard du Pacte ne semble pas avoir été délibérée en Conseil des ministres avant l'expression de ces désaccords. La collégialité, si elle est politiquement essentielle, n'est pas juridiquement prescrite au niveau fédéral, en dehors des cas où la Constitution et la loi la requièrent¹⁴. Il n'en demeure pas moins que les ministres et secrétaires d'État N-VA ont été associés à la décision de soutenir le Pacte au sein du CooMulti et de la coordination des affaires européennes. Ils devaient donc s'y montrer solidaires et ce n'est pas dans les médias, mais au sein des organes gouvernementaux, dans la discrétion de leur fonctionnement, qu'ils devaient la contester. Si l'on applique le principe de solidarité, de deux choses l'une : soit les ministres et secrétaires d'État récalcitrants sollicitent une délibération du Conseil des ministres et parviennent à faire changer sa ligne, soit cette ligne ne change pas et les ministres n'ont plus d'autre choix que de « se soumettre ou se démettre », selon la formule consacrée.

Tandis que l'échéance fatidique du 10 décembre, jour de la conférence de Marrakech, se rapproche, les réunions du comité ministériel restreint — le fameux « kern » rassemblant le premier ministre et les vice-premiers ministres — se succèdent afin de dégager une solution de sortie de crise.

4 décembre. — La tension atteint un premier pic. Côté Parlement, la Commission des relations extérieures procède à des auditions sur le processus d'élaboration du Pacte et sur la nature juridique de ce texte. Côté gouvernement, des réunions bilatérales entre le premier et les différents vice-premiers se tiennent pour trouver une solution de compromis. La journée s'achève par une conférence de presse du premier ministre. Confirmant la situation de blocage, il déclare avoir pris la décision de demander au Parlement de s'exprimer sur le sujet, tout en ajoutant avoir l'intention d'aller à Marrakech pour communiquer la position du Parlement. La première partie de cette décision ne pose pas de difficulté juridique. Le Parlement peut évidemment donner son point de vue sur ce sujet, comme sur tout autre, par la voie de résolution¹⁵. Politiquement, l'attitude prise par une majorité au sein de la « maison de la démocratie », pour reprendre l'expression du premier lors de cette conférence de presse, a évidemment un poids particulier. Mais juridiquement, cette prise de position ne se substitue pas à celle du gouvernement. Pour cette raison, la seconde partie de la décision annoncée par le premier est davantage critiquable. Porter le message du Parlement dans une conférence intergouvernementale est

(6) Résolution 71/1 adoptée au consensus.

(7) Résolution 71/280 adoptée au consensus. Une autre résolution a été adoptée — également au consensus — par l'Assemblée générale le 24 décembre 2017 pour définir les modalités de la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (72/244). Elle fixait notamment la date d'adoption du Pacte au 10 décembre 2018.

(8) La CooMulti est prise en charge par une direction du S.P.F. Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. En vertu de l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes, il revient en effet au « ministère fédéral des Affaires étrangères », d'assurer la présidence et le secrétariat des réunions de concertation en vue de déterminer la position belge pour la réunion d'une organisation internationale. En l'occurrence, étaient invités aux réunions sur le Pacte les représentants des cabinets de membres du gouvernement

fédéral dont les attributions sont liées à la migration, des administrations concernées, ainsi que des gouvernements régionaux.

(9) Voy. l'audition de Jean-Luc Bodson, ambassadeur qui a mené les négociations au nom de la Belgique, Commission des relations extérieures, séance du 4 décembre 2018, CRIV 54 COM 1006, 2018-19, p. 3.

(10) Cette instruction relève de la procédure prescrite par l'article 8 de l'accord-cadre du 30 juin 1994 précité.

(11) En application de l'article 2 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne.

(12) Voy. B. DEMONTY, « Le document qui prouve que la N-VA soutenait le pacte migratoire », *Le Soir*, 30 novembre 2018.

(13) Au-delà du débat sur le contenu — réel ou fantasmé — du texte, les polémiques ont porté sur la portée juridique de ce texte. Comme l'ont bien expliqué les internationalistes auditionnés par les membres de la Commission des relations extérieures, ce Pacte n'est pas un traité (voy. séance du 4 décembre 2018, CRIV 54 COM 1006, 2018-19,

pp. 21 et s.). Il s'ensuit que la terminologie classique du droit des traités — signature, ratification ou réserve — n'y est pas applicable. Selon son § 7, ce Pacte entend établir « un cadre de coopération non contraignant ». Formellement, il a la valeur d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU et n'engendre ni droits ni obligations à l'égard des États ou des particuliers. Il s'agit d'un instrument de *soft law*. Ceci ne signifie pas qu'il serait pour autant dépourvu de toute portée juridique (voy. à ce sujet, J. CAZALA, « Le *soft law* international entre inspiration et aspiration », *R.I.E.J.*, 2011/1, pp. 41-84). Certains précédents, notamment dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, montrent que des textes de *soft law* peuvent être mobilisés par les juges pour éclairer les normes dont ils ont la garde (sur cette question, voy. notamment F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK et F. KRENC, « Le *soft law* et la Cour européenne des droits de l'homme - Questions de légitimité et de méthode », in I. HACHEZ e.a. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, Bruxelles-Limal, pub. Université Saint-Louis — Bruxelles-Anthemis, 2012, pp. 381-431).

(14) Une convention de la Constitu-

tion prévoit que toute question politique importante doit être délibérée en Conseil des ministres (Voy.

H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. HACHEZ e.a. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, Bruxelles-Limal, pub. Université Saint-Louis — Bruxelles-Anthemis, 2012, pp. 626-627). Saisi par un député du Vlaams Belang alléguant l'invalidité de différents actes posés par les autorités belges dans le processus d'élaboration du Pacte en raison de l'absence de délibération, le Conseil d'État a, dans la lignée d'un arrêt de la Cour de cassation rendu en chambres réunies le 10 avril 1987 (A.P., 1987, p. 289, et les conclusions de Velu), confirmé que la collégialité n'est pas juridiquement obligatoire (arrêt n° 243.271 du 18 décembre 2018, *Dewinter*, cons. 15 et 16).

(15) Comme l'analysent Marc Van der Hulst et Koen Muyllé, la résolution est un instrument permettant au Parlement de prendre attitude sur des questions pour lesquelles il a moins voix au chapitre, mais au sujet desquelles il a néanmoins un avis (*Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, Inni, 2017, p. 459).

en effet problématique à la fois du point de vue du droit international et du point de vue du droit constitutionnel. L'ordre juridique international est en principe indifférent à l'organisation interne des États. Dans la sphère internationale, l'État apparaît comme une personne juridique unique, peu importe la multiplicité et la complexité de ses structures institutionnelles¹⁶. C'est ce principe qui sous-tend l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dès lors, quand un représentant de l'État s'exprime dans un cadre international, il parle au nom de l'État, et non au nom de l'un de ses organes. Quant au droit belge, l'article 167 de la Constitution fait des relations internationales un domaine réservé du pouvoir exécutif dans lequel le pouvoir législatif ne peut s'immiscer¹⁷. Comme l'estime le Conseil d'État : « ce n'est que dans le cadre du contrôle politique du gouvernement que le parlement pourrait exprimer ses aspirations à ce sujet »¹⁸. C'est ainsi qu'il faut comprendre la résolution : non comme une décision du Parlement qui se substituerait à celle du gouvernement, mais comme une exhortation de ce dernier à agir dans le sens voulu par le premier laquelle, si elle devait ne pas être suivie, pourrait avoir pour conséquence un vote de méfiance de la part de la Chambre. Par ailleurs, chercher à contourner un désaccord au sein du gouvernement dans une compétence qu'il exerce seul en faisant intervenir le Parlement n'est pas sans danger. Les résolutions sont adoptées par la Chambre à la majorité des suffrages exprimés¹⁹, tandis qu'au sein du Conseil des ministres règne la règle du consensus. Celle-ci offre de précieuses garanties tant pour les plus petits partis d'une coalition gouvernementale que pour la minorité francophone à l'échelon fédéral. Ces garanties sont d'autant plus importantes que la procédure dite de sonnette d'alarme ne peut être activée qu'à l'égard d'un projet ou d'une proposition de loi. Y échappent dès lors les résolutions autant que les actes qui relèvent du pouvoir exécutif.

5 décembre. — La Commission des relations extérieures examine deux propositions de résolution relatives au Pacte mondial des migrations déposées par des parlementaires de l'opposition. La volonté du premier ministre d'endosser un rôle de porte-parole des parlementaires reçoit un accueil contrasté. Une majorité alternative se dégage cependant pour adopter l'une des deux propositions modifiées par un amendement déposé par des parlementaires de la majorité gouvernementale²⁰.

6 décembre. — La proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière. Après les interventions des parlementaires des différents groupes politiques, le premier ministre prend la parole. Rappelant les rétroactes de la question et l'importance des enjeux, il achève son intervention par une mystérieuse affirmation : « Je considérerai que cette résolution m'oblige, à titre personnel, dans le respect de nos institutions et de la Constitution »²¹. Que le premier puisse s'exprimer à titre personnel dans une conférence internationale n'est pas une idée moins hétérodoxe que celle d'un premier ministre porte-voix du Parlement. En droit constitutionnel belge, le premier ministre est avant tout un *primus inter pares*. Si certaines fonctions personnelles lui sont reconnues, celle de prononcer les déclarations gouvernementales devant la Chambre et de solliciter la confiance des députés, ou celle de représenter la Belgique dans certaines instances internationales ou européennes, le premier n'agit pas à titre personnel à l'extérieur du gouvernement fédéral dont il préside la plupart des organes collégiaux. Il agit en fonction des positions délibérées au sein de ce dernier et au titre de chef du gouvernement. Cette déclaration a suscité à nouveau des reproches de plusieurs parlementaires regrettant l'ambiguïté de la posture du premier ministre lorsqu'il se rendra à Marrakech. En

outre, la résolution telle qu'amendée en commission suscitait la critique de ne formuler aucune recommandation à l'adresse du gouvernement²². Pour dissiper le brouillard autour du positionnement du gouvernement fédéral sur ce Pacte, un amendement à la proposition de résolution fut introduit par des parlementaires flamands et francophones des groupes socialistes, libéraux, sociaux-chrétiens, écologistes et de DéFI²³. « Demand[ant] au gouvernement d'approuver le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », l'amendement fut adopté, de même que la résolution²⁴.

La résolution ainsi formulée avait le mérite de s'inscrire dans la logique constitutionnelle s'agissant de la répartition des rôles entre le premier ministre, le gouvernement et le Parlement. Elle indiquait à la fois un large soutien du Parlement à l'égard du Pacte mondial pour les migrations et un refus que ce soutien dédouane le gouvernement de ses responsabilités. La balle renvoyée de la sorte dans le camp du gouvernement, le premier ministre ne pouvait plus esquiver une crise dont l'issue fatale apparaissait de plus en plus nettement inéluctable.

2 Michel II prend le relais

8 décembre. — En soirée, il est mis fin aux spéculations sur la possibilité de dégager un compromis en vue de sortir de la crise. Après un court kern, deux conférences de presse scellant le sort de la suédoise se succèdent. Le président de la N-VA, d'abord, s'exprime en présence de ses ministres et secrétaires d'État pour annoncer que dès l'atterrissage du premier à Marrakech, le N-VA quittera le gouvernement. La prise de parole se prête à interprétation. S'agit-il d'une menace ou d'une démission collective sous condition suspensive ? Le premier ministre prend la parole dans la foulée. Il choisit la clarté. Evoquant la demande de la N-VA d'inscrire à l'ordre du jour la remise en cause de la décision de soutenir le Pacte et constatant qu'au sein du Conseil des ministres, il n'existe pas de consensus pour cette remise en cause, Charles Michel déclare : « Je prends acte ce soir que la N-VA quitte la majorité suédoise ». Il enchaîne : « Je vais donc proposer que deux secrétaires d'État remplacent les trois ministres N-VA afin de garantir la continuité et le bon fonctionnement de nos institutions, afin de garantir également la stabilité. Je prendrai donc l'avion demain comme chef de gouvernement d'une coalition responsable "orange bleue" ». Voilà donc que se dessine un nouveau gouvernement, lequel ne repose plus que sur 52 sièges ce qui le fait tomber sous le seuil de la majorité des membres de la Chambre (76 députés) et en fait en conséquence une coalition minoritaire.

Précisons d'emblée que la Belgique n'est pas coutumière de la formule du gouvernement minoritaire. Elle ne l'a expérimentée qu'à quatre reprises depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Tout d'abord, le gouvernement Spaak II (13 mars 1946 - 20 mars 1946), homogène socialiste, ne survit pas à l'étape du vote de confiance, perdu de justesse à la Chambre en raison d'une parité de voix favorables et défavorables, « le premier ministre s'en alla remettre la démission de son gouvernement au Régent sans même solliciter le verdict du Sénat »²⁵. Ensuite, le gouvernement Eyskens II (26 juin 1958 - 6 novembre 1958), homogène social-chrétien, formé dans un contexte de guerre scolaire était minoritaire à la Chambre, et non au Sénat. Grâce à l'appui de deux députés libéraux, il put obtenir la confiance à la Chambre²⁶. Les deux autres expériences de cabinet minoritaire interviennent au cours de la

(16) J.-D. MOUTON, « La notion d'État et le droit international public », *Droits*, 1992, p. 54.

(17) Voy. l'avis du Conseil d'État n° 27.457/4 donné le 30 mars 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge.

(18) Avis n° 57.004/AG donné le 24 mars 2015 sur une proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne la déclaration pré-nuptiale de loyauté, par laquelle la charia est reniée.

(19) Cela signifie que, pour autant qu'une majorité de députés prennent part au vote, le texte est adopté dès

lors qu'il recueille plus de voix favorables que de voix défavorables, les abstentions n'étant pas prises en considération (voy. l'article 53 de la Constitution).

(20) La résolution a été adoptée par 10 voix pour (MR, CD&V, Open VLD, sp.a, Ecolo-Groen et cdH), 4 contre (N-VA) et 3 abstentions (PS). Voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3385/005. Rappelons que les élus du Vlaams Belang, de DéFI, du PTB, du Parti populaire et Vuye & Wouters, n'étant pas membres d'un groupe politique reconnu, n'ont pas le droit de vote en commission.

(21) Séance plénière du 6 décembre

2018 (après-midi), CRIV 54 PLEN 258, p. 44.

(22) Voy. notamment l'intervention de Francis Delpérée (cdH), Séance plénière du 6 décembre 2018 (après-midi), CRIV 54 PLEN 258, p. 42.

(23) Amendement n° 13, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 3385/007, p. 11.

(24) À nouveau par une majorité alternative rassemblant cette fois-ci les groupes PS, MR, CD&V, Open VLD, sp.a, Ecolo-Groen, cdH, DéFI et PTB (les groupes N-VA, Vlaams Belang et Vuye & Wouters ont voté contre).

(25) P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des

gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*,

n° 1664, 1999, p. 27. On observera toutefois que la confiance au gouvernement a bénéficié d'une assise plus large (90 pour sur 195 présents) que le nombre de sièges socialistes (69 sur 202). Voy. le tableau n° 2 « La stabilité gouvernementale en Belgique 1946-1971 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 578, 1972, p. 7.

(26) Détail du vote : 106 voix pour, 104 contre et aucune abstention. Voy. « La stabilité gouvernementale en Belgique 1946-1971 », *ibidem*, pp. 6-7.

législature 1974-77. Tindemans I (25 avril 1974 - 11 juin 1974), coalition formée des libéraux et des sociaux-chrétiens, était également minoritaire à la Chambre et majoritaire au Sénat. Cette circonstance ne l'a pas empêché ici encore de remporter le vote de confiance²⁷. On peut du reste observer, tant pour le cas de Eyskens II que pour celui de Tindemans I, que le gouvernement minoritaire était en discussion permanente avec des partis d'opposition, dans le cadre de la négociation du Pacte scolaire pour le premier ou de questions communautaires pour le second, et que l'un de ces partis rejoignit rapidement la coalition pour lui permettre de devenir majoritaire, les libéraux pour ce qui devint le cabinet Eyskens III (6 novembre 1958 - 3 septembre 1960) et le Rassemblement wallon (RW) pour Tindemans II (11 juin 1974 - 4 mars 1977). C'est d'ailleurs la révocation des ministres RW, à la suite de leur abstention lors du vote d'un budget, qui ramena le gouvernement dans une situation minoritaire pour une durée à nouveau assez brève, puisque trois jours à peine après la mise en place du gouvernement Tindemans III (6 mars 1977 - 18 avril 1977), il fut procédé à la dissolution des Chambres²⁸.

9 décembre. — Après quelques heures de flottement sur la manière dont les ministres et secrétaires d'État N-VA quitteraient le gouvernement — dans l'attente de leur démission, la voie de la révocation fut évoquée²⁹ — les trois ministres et deux secrétaires d'État N-VA signèrent une lettre collective de démission. Par un arrêté royal du 9 décembre, ces démissions furent acceptées³⁰. Le même arrêté nomme les deux secrétaires d'État restants ministres afin de respecter la règle de parité linguistique³¹. De quatorze membres, la composition du Conseil des ministres passe à treize, nombre impair qui a pour effet de rendre le premier ministre « asexué » sur le plan linguistique. Le gouvernement Michel II ne compte en définitive aucun secrétaire d'État³².

Ces deux nouveaux ministres semblent ne pas avoir prêté serment devant le Roi, ce qui est pour le moins discutable. Le décret du Congrès national du 20 juillet 1831 impose de prêter le serment qu'il prescrit à tous citoyens chargés d'un ministère « avant d'entrer en fonction »³³. Si la modification des attributions d'un ministre ne doit pas être considérée comme un changement de qualité, il en va différemment du secrétaire d'État qui devient ministre, étant donné que la Constitution, notamment son article 104, distingue clairement ces deux fonctions. Il n'en demeure pas moins que l'absence de prestation de serment du secrétaire d'État promu ministre semble correspondre aux usages du Palais³⁴.

Au-delà de cette question particulière, ce qui apparaît frappant dans les événements des 8 et 9 décembre, c'est le rôle en retrait dans lequel le Roi fut cantonné. Charles Michel se rendit uniquement chez ce dernier le 9 décembre autour de midi pour présenter les démissions que le Roi a acceptées et proposer les nominations auxquelles il a procédé. Les marges de manœuvre du Roi étaient ténues : il intervenait quelques heures avant la conférence de Marrakech si bien que tenir en

suspens les démissions qui lui étaient offertes, procéder à des consultations pour s'assurer de la viabilité du gouvernement, voire désigner un formateur pour explorer des formules alternatives, auraient empêché le premier ministre d'assister à cette conférence. De tels choix auraient en conséquence exposé politiquement le Roi. En se rendant si tardivement au Palais, le premier ministre a empêché le Roi de jouer la fonction qui lui revient en temps de crise. Il faut ajouter que la question du rôle du Roi à ce stade de la crise est fortement liée à une autre : comment qualifier le gouvernement à la suite de l'opération réalisée par l'arrêté royal du 9 décembre ? S'agit-il du même gouvernement, mais remanié, ou s'agit-il d'un nouveau gouvernement ? Comme l'analyse André Molitor, lors d'un remaniement ministériel, l'intervention royale est traditionnellement limitée. Le premier ministre, qui demeure en fonction, pilote la manœuvre et propose à l'agrément du Roi la mutation envisagée³⁵. À cet égard, l'arrêté royal du 9 décembre est formulé comme un arrêté de remaniement ministériel, plutôt qu'à la manière d'arrêtés de changement de gouvernement³⁶. Ces éléments plaident en faveur d'une continuité de l'équipe à laquelle la Chambre a accordé sa confiance le 16 octobre 2014, confiance qu'elle a depuis réitérée à chaque rentrée parlementaire.

Toutefois, nous croyons qu'une autre thèse est pertinente, celle d'un gouvernement Michel II. André Molitor évoquait les changements de l'équipe gouvernementale qui débordent le cadre d'un remaniement, même si le premier ministre reste en charge, par exemple lorsqu'un nouveau parti rejoint la coalition. Aboutissant à un nouveau gouvernement, l'opération entraînera normalement une nouvelle déclaration gouvernementale³⁷. L'article 133 du règlement de la Chambre fait écho à cette hypothèse en évoquant la « déclaration que le gouvernement fait à l'occasion de sa formation, d'une modification de son programme ou d'une modification de sa composition » après laquelle les députés peuvent déposer une motion de méfiance ou de méfiance constructive, et le gouvernement peut déposer une motion de confiance. Il nous semble manifeste qu'un gouvernement minoritaire de trois partis n'est pas le même qu'un gouvernement majoritaire de quatre partis.

L'une des difficultés à cet égard est que la Constitution — qui ne dit mot sur les partis politiques — ne contient pas de critère permettant d'indiquer quand un gouvernement se situe dans la continuité ou non du précédent. Pourquoi dans ce contexte retenir le critère de l'existence d'arrêtés de démission et nomination collectives³⁸ ? Aussi formel qu'il se présente, ce critère ne repose pas sur une disposition constitutionnelle lui attribuant une telle portée. Il donne un poids déterminant à ce qui n'est qu'un usage du Palais que ne commandent ni le texte ni l'esprit de la Constitution. En outre, cet usage n'a pas toujours été pratiqué dans l'histoire de Belgique. Comme l'a relevé Velu, les premiers ministres reconduits dans leur fonction n'ont pas toujours présenté leur démission au Roi, et des changements de gouvernement — il cite le passage du cabinet Pholien (16 août 1950 - 9 janvier 1952) au cabinet Van Houtte (15 janvier 1952 - 12 avril 1954) se sont traduits par un ar-

(27) Avec 100 voix pour (libéraux et sociaux-chrétiens), 63 voix contre (socialistes) et 47 absentions (partis régionalistes). Voy. H. LEMAÎTRE, *Les gouvernements belges de 1968 à 1980. Processus de crise*, Stavelot, éd. J. Chauveheid, 1982, pp. 144-146.

(28) Sur les péripéties de cette législature, voy. « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 754, 1977.

(29) Celle-ci consiste, en application de l'article 96, alinéa 1^{er}, de la Constitution, à mettre en fin à la fonction d'un membre du gouvernement, sans qu'il en ait formulé la demande, par l'intervention du chef de l'État. La révocation prend la forme d'un arrêté royal contresigné. Comme évoquée ci-avant, cette technique a été utilisée à l'égard des ministres RW du gouvernement Tindemans II. C'est aussi cette voie qui a été empruntée — bien qu'elle fût maquillée en démission — en janvier 1980 pour exclure les trois membres FDF du gouverne-

ment Martens I. Voy. F. DELPÉRIE, *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, CRISP, 1983, pp. 17-23, et 81-85.

(30) *M.B.*, 10 décembre 2018, p. 96688.

(31) Ainsi, il a été tiré des leçons de crises précédentes où le départ de ministres — notamment dans les deux cas de révocation ci-avant évoqués — avait mené à une violation temporaire de la règle de parité linguistique (voy. F. DELPÉRIE, *Chroniques de crise 1977-1982*, op. cit., pp. 23-24, et 85-88).

(32) Ce qui ne soulève aucune objection constitutionnelle. L'article 104 de la Constitution n'exige pas du Roi qu'il nomme un ou plusieurs secrétaires d'État. L'on trouve du reste des précédents récents, comme le gouvernement « intérimaire » Verhofstadt III (21 décembre 2007-20 mars 2008).

(33) Décret concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative.

(34) Ainsi, le 22 juillet 2014, un communiqué du Palais annonce que

Catherine Fonck a été reçue par le Roi pour prêter serment afin de devenir secrétaire d'État en remplacement de Melchior Wathelet devenu vice-premier ministre le même jour. Nulle mention n'est en revanche faite d'une prestation de serment de ce dernier. Dans le même ordre d'idée, on ne retrouve aucune trace d'une prestation de serment de Maggie De Block quand, le 25 juillet 2014, elle passe de secrétaire d'État à ministre. Il en va de même pour Olivier Chastel qui a suivi cette trajectoire le 14 février 2011.

(35) A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2^e éd., 1994, pp. 29-31.

(36) Il s'apparente ainsi dans la forme par exemple aux arrêtés des 22 septembre 2015, 18 avril 2016 et 12 novembre 2018 par lesquels un ministre a été remplacé par un autre du même parti, poste pour poste.

Lorsqu'il s'agit d'un nouveau gouvernement, trois arrêtés sont traditionnellement pris au même moment : le premier contient la nomination du nouveau premier ministre avec, en

principe, le contresigne dit de « courtoisie » du premier ministre sortant, le deuxième, la démission des membres du précédent gouvernement et le troisième, la nomination des membres du nouveau gouvernement, ces deux derniers arrêtés étant contresignés par le nouveau premier ministre (voy. les arrêtés du 11 octobre 2014). Selon cette pratique, lorsqu'il s'agit d'un nouveau gouvernement, mais dirigé par le même premier ministre que le précédent, le premier des trois arrêtés royaux consiste en un refus de la démission présentée par le premier ministre (voy. les arrêtés du 21 décembre 2007).

(37) A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, op. cit., pp. 29 et 30.

(38) En ce sens, voy. S. SOTTIAUX in D. BAUWENS, « Grondwetspecialist Stefan Sottiaux : "Wat er nu gebeurt, is echt geschiedenis schrijven" », *De Morgen*, 10 décembre 2018 ; et K. LEMMENS in M. VERBERGT, « Vertrouwenstemming of niet ? Experts zijn verdeeld », *De Standaard*, 11 décembre 2018.

rété royal acceptant la démission des ministres dont les attributions étaient modifiées et refusant celle de ceux qui conservaient leurs attributions, et par un second arrêté royal nommant les nouveaux ministres ou ceux dont les attributions avaient changé³⁹. Enfin, faire de la pratique des arrêtés de démission et de nomination collectives le *criterium* du nouveau gouvernement ne nous paraît pas conforme avec les exigences de la démocratie parlementaire, en ce qu'il laisse exclusivement entre les mains du pouvoir exécutif le soin de déterminer quand il y a un changement de gouvernement.

Dès lors que l'on admet qu'il s'agit d'un nouveau gouvernement, un autre nœud doit être démêlé : le gouvernement doit-il solliciter la confiance de la Chambre ou la possibilité de cette dernière d'adopter une motion de méfiance suffit-il à respecter la logique du régime parlementaire⁴⁰ ?

Dans les silences du droit constitutionnel écrit, notre réflexe en tant que constitutionnaliste estimant que le droit constitutionnel belge laisse une place — certes moins importante qu'un système constitutionnel comme celui du Royaume-Uni — au droit non écrit est de nous demander s'il existe en l'occurrence une règle coutumière. Examinant les précédents en la matière, une note du Service des Affaires juridiques de la Chambre datée du 11 décembre 2018 conclut en ce sens. Elle observe qu'« en pratique, un vote de confiance a toujours eu lieu lorsque la modification de la composition du gouvernement ne se limitait pas au simple remplacement de ministres distincts et que le remplacement était de nature à faire naître des doutes quant à la question de savoir si le gouvernement bénéficiait encore de la confiance de la Chambre ». Cette note mentionne une coutume constitutionnelle non contraignante sur le plan juridique (« juridisch niet afdwingbaar », dans la version néerlandaise).

Cette affirmation mérite quelques clarifications conceptuelles. Une coutume correspond à un comportement adopté de manière répétée pendant un temps suffisamment long avec la conviction qu'il doit être suivi dans les mêmes circonstances. La coutume constitutionnelle répond, en outre, à deux autres critères : ce comportement doit être exigé par un fonctionnement harmonieux des institutions et permis par les dispositions de la Constitution écrite⁴¹. Appliquons ces critères à notre cas d'espèce.

Comme le constate la note du Service des Affaires juridiques de la Chambre, lorsqu'un gouvernement se forme en début de législature, il fait systématiquement une déclaration à la Chambre et sollicite la

confiance. Ainsi que nous l'avons rappelé, cette pratique se produit y compris lorsque le gouvernement est minoritaire. De même que lorsqu'un parti quitte la coalition gouvernementale en cours de législature, la pratique de la déclaration ou de la communication suivie d'un vote de confiance est constante⁴². Le caractère coutumier de la règle était largement reconnu par la doctrine constitutionnelle *in tempore non suspecto*⁴³.

Cette pratique participe du bon fonctionnement des institutions de l'État belge. Elle est plus particulièrement exigée par le régime parlementaire qu'organise la Constitution. En effet, comme l'a bien analysé le Conseil d'État, dès les premiers jours de l'État belge, le Congrès national a décidé de doter la Belgique d'un régime parlementaire, c'est-à-dire un régime dans lequel « un gouvernement ne peut exister sans la confiance du Parlement »⁴⁴. Cette idée découle du principe central du parlementarisme qu'exprime l'article 101 de la Constitution : la responsabilité des ministres devant la Chambre. Or, « la confiance ou la méfiance que la Chambre peut manifester à un nouveau gouvernement ne se présume pas »⁴⁵. Que le vote de confiance intervienne après le débat sur la déclaration de politique générale n'est pas anodin. Il permet de donner une légitimité au programme qui orientera l'action du gouvernement⁴⁶, ce qui a en particulier son importance pour les actes que l'exécutif pose sans le concours des parlementaires. À cet égard, un changement de coalition gouvernementale se traduit fatalement par un changement de programme. Puisqu'un des partis qui avait négocié l'accord de gouvernement n'est plus autour de la table, les priorités et les tabous qui lui étaient propres n'imprimeront plus l'action gouvernementale. Les événements de l'après-midi du 9 décembre confortent à notre estime cette idée. Dès son retour du Palais avec l'arrêté royal de démissions et de nominations, Charles Michel réunit, pour reprendre les termes qu'il emploiera dans la conférence de presse organisée dans la foulée, « un premier Conseil des ministres dans le cadre de la coalition orange bleue ». Il présente à la presse un programme d'actions prioritaires structurées autour de trois axes : le pouvoir d'achat et le développement économique et social, la sécurité et la justice, et les politiques climatiques⁴⁷. Il s'agit là d'un nouvel indice d'un changement de gouvernement soudé autour d'un programme qui diffère de celui de la coalition suédoise.

Reste que le système constitutionnel belge, s'il laisse un espace pour l'émergence de règles coutumières, repose néanmoins, en vertu de l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, sur l'idée d'une prééminence du droit écrit. Or, le régime organisant la responsabilité du gouverne-

(39) J. VELU, *Notes de droit public*, vol. II, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1982-1983, p. 430.

(40) Dans le sens de cette dernière thèse, voy. notamment C. BEHRENDT in J.-C. MATGEN, « Des lendemains à hauts risques », *La Libre Belgique*, 10 décembre 2018.

(41) H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, pp. 599 et s.

(42) Elle fut observée lors de la révocation ci-avant évoquée des ministres FDF du gouvernement Martens I en 1980 et lors de la démission des ministres Volksunie du gouvernement Martens VIII en 1991. Si l'on s'intéresse aux cas de retrait de parti de la coalition gouvernementale, on ne trouve aucun contre-exemple, en tout cas dans l'histoire politique récente de la Belgique. Certes, la confiance n'a pas été demandée à la suite de la révocation évoquée plus haut des ministres RW du gouvernement Tindemans II (1977), mais il n'y avait pas de logique à la solliciter étant donné qu'il a été immédiatement procédé à la dissolution des Chambres. Elle n'a pas non plus pu être demandée à la suite de la démission des membres Ecolo du gouvernement Verhofstadt I (2003), les Chambres étant déjà dissoutes. Comme l'écrit à ce propos Francis Delpérée, « En période normale, le

retrait de l'un des partenaires de la coalition eût entraîné la démission de l'ensemble des membres du gouvernement » (« Les volets de la crise », *J.T.*, 2004, p. 107). Quant à la scission du cartel CD&V/N-VA en 2008, après laquelle les sièges N-VA rejoignirent l'opposition, elle s'est produite en septembre, dans la période de suspension des travaux du Parlement. Une déclaration gouvernementale était, selon la tradition, de toute façon programmée pour la rentrée parlementaire. Elle eut lieu et la confiance au gouvernement fut accordée.

(43) J. VELU, *Droit public*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 717 ; M. UYTENDAËLE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 380 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 150, note n° 548 ; J. VELAERS, « De pariteit in de Ministerraad (artikel 99, tweede lid van de Grondwet) : een vereiste met een louter taalkundige, een communautaire of ook een "taalgroep-parlementaire" betekenis ? », *op. cit.*, p. 15 ; J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, deel II, p. 824 ; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Anvers, Intersentia, 2016, p. 172 ; C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, pp. 301 et

s. Malgré l'existence de cette coutume, il ne s'agit pas d'un vote d'investiture au sens où la qualité de ministre fédéral ne dépend pas du verdict des députés, mais exclusivement de la nomination royale, et ce contrairement au système en vigueur au niveau fédéré où les membres des exécutifs sont élus par leur Parlement. Cependant, les membres du gouvernement fédéral, aussi longtemps qu'ils n'ont pas obtenu la confiance de la Chambre, sont dans une situation d'affaires courantes, du moins si l'on estime que cette théorie s'applique à tout gouvernement « privé de base parlementaire ». Comme l'a affirmé le Conseil d'État, dans une affaire — il faut le souligner — qui concernait une entité fédérée et non l'autorité fédérale, « s'il est formellement responsable devant le nouveau Parlement, un [gouvernement qui n'a jamais obtenu la confiance de la part du Parlement] ne tient de celui-ci ni sa légitimité, ni ses pouvoirs, ni même son existence. Il n'a donc, au même titre que le gouvernement qui a perdu la confiance du Parlement, plus rien à redouter du contrôle politique qui s'exerce à son encontre » (arrêt n° 234.463 du 21 avril 2016, *Uccle*).

(44) Avis n° 13.424/VR donné le 13 août 1979 sur un projet de loi des Régions et des Communautés, p. 22. Si le régime parlementaire est consacré dès 1831, la pratique de la déclara-

tion gouvernementale et du vote de confiance est plus tardive. Elle est suivie à partir de la fin de la Première Guerre mondiale lorsque la Belgique devient presque systématiquement gouvernée par des coalitions. À partir de ce moment, il s'avère indispensable que la majorité gouvernementale « expose clairement son adhésion au nouveau gouvernement et à son programme ». La pratique coïncide également avec l'avènement du suffrage universel masculin qui renforce le Parlement en lui conférant une assise démocratique (E. GÉRARD, « La Chambre des représentants face au gouvernement », E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, E. GÉRARD et E. WITTE (dir.), *Histoire de la Chambre des représentants de Belgique*, Bruxelles, Chambre des représentants, 2003, p. 256).

(45) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p. 416.

(46) P. POPELIER, « Michel II en de vertrouwenskwesitie », *R.W.*, 2018-2019, n° 21, 19 janvier 2019, p. 802.

(47) Ces éléments amènent également le CRISP à pencher en faveur de la thèse d'un gouvernement Michel II. Voy. le texte relatif au « contexte politique » de ce gouvernement figurant dans la rubrique « Documents politiques » de son site internet.

ment devant la Chambre a été fondamentalement modifié par la révision des articles 46 et 96 de la Constitution en 1993. Selon l'article 96 de la Constitution, le gouvernement est juridiquement obligé de démissionner lorsque la Chambre à la majorité de ses membres adopte une motion de méfiance constructive ou rejette une motion de confiance tout en proposant au Roi un successeur au premier ministre. Si la Chambre, toujours à la majorité de ses membres, adopte une motion de méfiance — simple, c'est-à-dire qui ne propose pas de successeur au premier ministre — ou rejette une motion de confiance de manière non constructive, le gouvernement n'est juridiquement pas tenu de démissionner, mais le Roi peut dissoudre la Chambre, comme le prévoit l'article 46 de la Constitution sur lequel nous reviendrons. Dans la foulée de cette révision, le règlement de la Chambre a été modifié pour redéfinir le régime des différentes motions engageant la responsabilité du gouvernement. Dans ce cadre, il a notamment été décidé de réserver au gouvernement un monopole du dépôt de la motion de confiance⁴⁸.

Ces règles ont remplacé les règles coutumières qui régissaient la démission d'un gouvernement provoquée par la Chambre⁴⁹. En revanche, la coutume prescrivant qu'un nouveau gouvernement se présente devant la Chambre pour y faire une déclaration et demander la confiance n'a pas été affectée par cette révision constitutionnelle. Cette affirmation s'appuie d'abord sur les travaux préparatoires de la Commission du Sénat : « De bestaande grondwettelijke praktijk die inhoudt dat na de verkiezingen de Regering om het vertrouwen van de Kamer verzoekt, wordt niet gewijzigd »⁵⁰. Ce n'est pas la seule déclaration — tant s'en faut — qui va dans ce sens⁵¹. Non seulement, le constituant n'a pas remis en cause la coutume, mais il a considéré que cette obligation de demander la confiance concerne également le gouvernement mis en place après l'adoption d'une motion de méfiance constructive ou le rejet « constructif » d'une motion de confiance⁵². Deux autres arguments plaident en faveur de la persistance de l'obligation de demander la confiance. D'une part, sur un plan littéral, les définitions des motions de méfiance et de confiance sont formulées de manière à supposer que la confiance ait été auparavant octroyée⁵³. D'autre part, et plus fondamentalement, l'économie générale de la réforme de 1993 visait à favoriser le « Parlement de législature », en encadrant le droit de dissolution, et le « gouvernement de législature », en soumettant la démission obligatoire du gouvernement à l'existence d'une majorité alternative pouvant soutenir un nouveau gouvernement. C'est dans cet esprit que l'article 96 de la Constitution permet à un gouvernement de se maintenir, même s'il a été privé de la confiance, tant qu'aucune solution de rechange ne se dégage de la Chambre. Mais ce mécanisme ne peut se concevoir qu'à l'égard d'un gouvernement qui initialement avait reçu la confiance de la Chambre. Envisager le contraire conduirait à admettre qu'un gouvernement de

plein exercice reste en place, y compris après les élections, tant qu'aucune motion de méfiance constructive n'est adoptée⁵⁴. La réforme de 1993 ne visait pas à présumer la confiance d'un nouveau gouvernement. La rationalisation du parlementarisme ne signifie pas l'abandon du régime parlementaire. Est-ce à dire que cette interprétation rend tout gouvernement minoritaire impossible ? Non. Une motion de confiance est adoptée dès lors qu'elle recueille plus de suffrages favorables que défavorables. En conséquence, comme le montrent les expériences passées de gouvernement minoritaire, une coalition qui ne repose pas sur une majorité des sièges de la Chambre peut réussir l'épreuve du vote de confiance sans que des parlementaires issus de partis étrangers à cette coalition aient à voter pour. Il suffit qu'un certain nombre d'entre eux s'abstiennent ou ne participent pas au vote⁵⁵.

Pour toutes ces raisons, nous soutenons qu'un changement de coalition qui s'accompagne d'un changement de programme entraîne un changement de gouvernement et qu'il existe, dans l'hypothèse d'un nouveau gouvernement, une coutume constitutionnelle lui imposant de demander confiance des députés. Il ne s'agit pas d'un simple usage, mais d'une coutume, c'est-à-dire d'une règle obligatoire bien qu'elle soit difficilement justiciable.

Revenons au fil des événements. Après avoir levé l'obstacle de la présence de membres N-VA dans son gouvernement, le premier peut se rendre à Marrakech dans la soirée du 9 décembre. Y compris chez les partisans de l'obligation de solliciter la confiance, ce départ ne suscite aucune difficulté constitutionnelle. Si le gouvernement doit se rendre à la Chambre après la nomination de ses membres, cette phase parlementaire ne doit pas être immédiate. Elle peut tout à fait attendre la prochaine séance plénière⁵⁶. En outre, que le premier ministre participe à une conférence intergouvernementale avant de s'expliquer devant les députés se comprend aisément par la nécessité d'assurer la continuité de la représentation internationale de la Belgique.

10 décembre. — Le premier ministre s'exprime devant les chefs d'État et de gouvernement de plus de 150 pays. « Je me présente devant vous avec une majorité parlementaire qui ne soutient plus mon gouvernement, mais je me présente devant vous debout, droit et fier des convictions qui sont portées par la Belgique. (...) Mon pays sera du bon côté de l'histoire ».

3 La démission du gouvernement

Retour en Belgique. Charles Michel entame des consultations auprès des différents partis. La question de l'obligation de demander la confiance est largement débattue dans les médias⁵⁷. Le premier mi-

(48) Ce monopole n'est pas un choix du constituant. Il était initialement envisagé de prévoir dans le règlement que la motion de confiance puisse être déposée tant par les députés que par le gouvernement, mais en commission une majorité s'est ralliée autour de l'idée d'en faire une prérogative gouvernementale (*Doc. parl., Chambre, 1994-1995, n° 1766-1, pp. 13 et 14*).

(49) Voy. H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 603.

(50) *Ann., S.*, 1992-1993, séance plénière du 21 avril 1993, p. 2294. Il affirmait aussi de manière très académique : « in een parlementaire democratie wordt het bestaan van de Regering gekoppeld aan het vertrouwen van het Parlement, of preciezer, aan de uitdrukkelijke toestemming of het stilzwijgend dulden door een parlementaire meerderheid. Wanneer het Parlement dit niveau van invloed niet bereikt, bestaat geen parlementair systeem. De wijze waarop de Regering wordt gevormd en het vertrouwen van het Parlement verkrijgt, maakt het voorwerp uit van meerder

systeemvarianten, die gedeeltelijk in de Grondwet, gedeeltelijk ook in de politieke cultuur van een land zijn geworteld. Hoe verloopt het normaalbeeld ? De aantredende Regering kan haar grondwettelijke bevoegdheden uitoefenen wanneer ze het vertrouwen van het Parlement bekomt, een loyaliteitsverklaring dus. Bekomt de Regering dergelijke steun, dan wordt de parlementaire steun vermoed tot het Parlement de Regering uitdrukkelijk deze steun ontnemt ».

(51) Voy. les propos des deux rapporteurs au cours des discussions à la Chambre, le premier évoquant, parmi les hypothèses pouvant donner lieu à dissolution, « le rejet d'une motion de confiance à l'endroit d'un gouvernement qui vient de prêter serment » (*Chambre, Ann.*, 1992-1993, séance plénière du 1^{er} mars 1993, p. 1570), le second affirmant que la révision des articles 46 et 96 ne modifient pas les procédures en début de législature, si ce n'est qu'en cas d'échec de la formation du gouvernement, la dissolution ne sera désormais permise qu'après un vote rassemblement au moins 76 députés

(p. 1572).

(52) *Voy. Doc. parl.*, 1992-1993, n° 729/7, p. 30 : « Une majorité des membres de la Commission estime que le premier ministre proposé par une motion constructive doit lui aussi prononcer une déclaration gouvernementale devant la Chambre afin d'obtenir la confiance en vue de l'exécution de l'accord de gouvernement ». Voy. également *Chambre, Ann.*, 1992-1993, séance plénière du 1^{er} mars 1993, p. 1568 : « le candidat proposé a bien évidemment l'obligation de se présenter devant le Parlement avec son équipe gouvernementale (...) ». Comp. avec les entités fédérées où le vote de la motion de méfiance constructive collective emporte tant la démission du gouvernement que l'installation d'un nouveau gouvernement (article 71, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). La différence avec l'échelon fédéral peut s'expliquer par le fait qu'au niveau fédéré la motion de méfiance désigne l'ensemble des membres du nouveau gouvernement et non uniquement le chef du gouvernement. (53) Selon l'article 135 du règlement

de la Chambre, la motion de confiance est « une motion par laquelle la Chambre soit accorde inconditionnellement sa confiance (...) soit confirme inconditionnellement sa confiance », tandis que la motion de méfiance est, selon les articles 137 et 138, une « motion par laquelle la Chambre retire sa confiance ».

(54) Voy. en ce sens, J. VELAERS, « Dit is een nieuwe regering », *De Standaard*, 12 décembre 2018.

(55) À cet égard, le système en vigueur au niveau fédéral est plus favorable à la formule du gouvernement minoritaire que celui des entités fédérées (voy. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Le parlementarisme rationalisé des entités fédérées : vecteur d'instabilité », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2018/1, pp. 22-28).

(56) Ainsi, lors de la mise en place du gouvernement Michel I, trois jours s'écoulèrent entre la prestation de serment de ses membres (11 octobre 2014) et la déclaration de politique générale (14 octobre 2014).

(57) Y compris entre constitutionnalistes. Outre les références évoquées

nistre n'entend pas la demander. L'opposition, en ce compris la N-VA, la réclame.

12 décembre. — La Chambre tient sa première séance plénière depuis la naissance de l'orange bleue. Fait rare, la présidence de la Chambre est désormais occupée par un député d'un parti extérieur à la coalition gouvernementale, Siegfried Bracke (N-VA)⁵⁸. À l'ordre du jour est inscrit un échange de vues sur les conséquences de la modification de la composition du gouvernement. Après les interventions des divers groupes politiques, le premier ministre s'exprime. Rappelant les faits des derniers jours, il annonce que « les prérogatives de ce gouvernement sont limitées. Dans ces conditions, le gouvernement doit agir de manière prudente afin de prendre en considération cette situation politique parlementaire »⁵⁹.

Charles Michel poursuit son intervention en rejetant tant le scénario des élections anticipées, compte tenu de la proximité du scrutin européen, régional et communautaire de mai 2019, que celui d'un vote de confiance ou de méfiance pour l'immobilisme qu'il provoquerait. Il propose une troisième voie inspirée, prétend-il, par la situation de treize autres États européens : un partenariat, une coopération entre le gouvernement minoritaire et le parlement. Ce faisant, il présente à nouveau les trois axes de la « feuille de route » de son gouvernement⁶⁰.

Les groupes politiques répliquent. Le règlement de la Chambre ne permet pas qu'au terme d'un échange de vues des motions engageant la responsabilité du gouvernement soient déposées⁶¹. Qu'à cela ne tienne : une motion d'ordre est introduite par les groupes PS, Ecolo-Groen, sp.a, cdH et DéFI⁶². Il y est notamment proposé « que le gouvernement vienne présenter son nouveau programme et chercher la confiance du Parlement au plus tard ce mardi 18 décembre »⁶³. La motion est adoptée par 79 voix contre 41 (1 abstention).

18 décembre. — Au rendez-vous fixé par la motion d'ordre, la Chambre tient une nouvelle séance plénière. Au programme figurent notamment plusieurs interpellations. Dès l'entame de sa réponse, le premier fait une annonce fracassante : le gouvernement ne cherchera pas à faire adopter le projet de loi budgétaire pour 2019, compte tenu des exigences de la N-VA de subordonner leur vote notamment à une inscription de l'article 195 de la Constitution dans la prochaine déclaration de révision⁶⁴. Il poursuit en reprenant sa proposition de troisième voie. La rupture avec la N-VA étant consommée, le premier donne des accents plus sociaux et environnementaux à sa feuille de route. Il précise également la méthode par laquelle le gouvernement et le Parlement pourraient coopérer. Il suggère, entre autres, que l'initiative législative soit principalement réservée aux parlementaires, que les projets de loi futurs, « s'il devait y en avoir », soient préalablement

soumis à la Conférence des présidents, que le Parlement donne des mandats au gouvernement sur les questions internationales et européennes, et que les arrêtés royaux adoptés en première lecture soient « validés » par le Parlement. Avant de conclure son appel à une « coalition de bonne volonté », le premier passe aux aveux : « Je mesure bien que ce gouvernement ne dispose pas de la confiance de la Chambre, n'a pas de majorité parlementaire. Nous le savons, chacune et chacun. Ne faisons pas semblant de ne pas le savoir. Nous savons qu'il n'y a pas, aujourd'hui, la confiance de la Chambre ». Si cette affirmation doit logiquement se poursuivre par le dépôt d'une motion de confiance ou la présentation de la démission au Roi, il n'en fut rien. À la demande du chef du groupe PS, la séance est suspendue à 17 h 47. Pendant deux heures, les groupes politiques discutent et négocient en coulisse. L'opposition va-t-elle saisir la main tendue par Michel ? 18 h 56, un tweet de la présidente de l'Open VLD met du plomb dans l'aile du premier. Elle y affirme sa volonté de poursuivre le chemin emprunté par le gouvernement depuis quatre ans, et son attachement au budget et à la réforme du marché du travail rejetée par l'opposition de gauche. 19h33, une dépêche de l'agence Belga tombe : « le PS et le sp.a déposent une motion de méfiance, cosignée par les verts ». Il y est précisé que le cdH devrait soutenir la méfiance, mais n'est pas signataire de la motion. Les jeux sont faits.

19 h 42, la séance reprend. Le premier ministre demande à prendre la parole avant même que la motion de méfiance ait été officiellement déposée. Le Président de la Chambre la lui accorde⁶⁵. « Je dois bien constater que mon appel n'a pas été entendu », reconnaît Charles Michel. « Je prends dès lors la décision de présenter ma démission et mon intention est de me rendre chez le Roi immédiatement ».

Le premier ministre s'exécute. Il est reçu en audience royale le soir même. Le Roi tient sa décision en suspens⁶⁶.

19 décembre. — Le Roi entame une série de consultations. Se suivent au Palais les présidents de partis. Trois partis représentés à la Chambre n'ont pas été conviés, le Vlaams Belang, Vuye & Wouters et le Parti populaire. Une controverse naît. Le Roi a-t-il mal agi ? Il faut souligner que durant cette période, le chef de l'État doit agir avec une prudence particulière, car si l'arrêté royal acceptant la démission est couvert par un contreséjour ministériel, cet acte ne sera pris qu'à l'occasion de la nomination des nouveaux ministres^{66bis}. Entre-temps, le Roi prend des initiatives personnelles non liées à l'accord d'un ministre⁶⁷. Dès lors, il s'expose davantage à la critique publique. On se souvient à cet égard que la décision d'Albert II de ne pas inviter le président de l'Open VLD avant la dissolution de 2010 avait suscité une polémique. Qu'il ait voulu par-là exprimer son courroux à l'égard de celui qui a débranché la prise du gouvernement fédéral se comprend, mais le Roi n'a pas à ex-

dans les notes précédentes, H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, C. ROMAINVILLE, M. UYTENDAEL, S. VAN DROOGHENBROECK et M. VERDUSSEN, « Un indispensable vote de confiance », *Le Soir en ligne*, 11 décembre 2018 ; W. BOURTON et M. COLINET, « Les experts sont divisés. Sans passer par un vote de confiance, Charles Michel délégitime-t-il l'exécutif remanié ? », *Le Soir*, 11 décembre 2018.

(58) À notre connaissance, et en dehors des présidences transitoires installées en début de législature avant la formation du gouvernement, cette situation ne s'était plus présentée depuis la longue présidence d'Achille van Acker (1961-74) qui ne s'interrompit pas lorsque les socialistes furent relégués dans l'opposition (gouvernement Vanden Boyenants I, 1966-68). Dans le cas de la crise de décembre 2018, cette situation s'explique aisément. Le président de la Chambre est élu à la majorité des suffrages. Il aurait donc fallu que le gouvernement minoritaire trouve des alliés en dehors de la coalition pour changer le titulaire de ce poste.

(59) Séance plénière du 12 décembre 2018 (après-midi), CRIV 54 PLEN 260, p. 25. Il réitére

cette idée plus loin pp. 27 et 44.

(60) Tout en précisant qu'il n'est pas question « puisqu'il y a, en toute hypothèse, des élections en mai 2019, relancer une grande déclaration sur un grand accord de gouvernement, comme si on démarrait une nouvelle législature. Cela ne serait pas réaliste » (Séance plénière du 12 décembre 2018 (après-midi), CRIV 54 PLEN 260, p. 26).

(61) Voy. l'article 133. Comme le précise une note de bas page de la version du règlement disponible sur le site internet de la Chambre : « des propositions tendant à permettre le dépôt de motions de confiance ou de motions de méfiance constructives dans d'autres cas (...) ont été rejetées par la commission ». À nouveau, le régime diffère de celui des entités fédérées où une motion de méfiance constructive peut être déposée « à tout moment » par le Parlement et où le gouvernement peut décider « à tout moment » de déposer une motion de confiance (articles 71 et 72 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

(62) Explication article 54 du règlement de la Chambre.

(63) Séance plénière du 12 décembre 2018 (après-midi),

CRIV 54 PLEN 260, p. 34. Une autre motion d'ordre exigeant également que le premier demande et obtienne la confiance de la Chambre fut déposée par Hendrik Vuye (Vuye & Wouters).

(64) Séance plénière du 18 décembre 2018 (après-midi), CRIV 54 PLEN 263, p. 32.

(65) Selon l'article 100, alinéa 1^{er}, de la Constitution, « Les ministres ont leur entrée dans chacune des Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent ». Voy. également l'article 48, § 3, du règlement de la Chambre.

(66) Une question — assez théorique compte tenu de la brièveté de cette période — demeure ouverte : le gouvernement dont la démission est tenue en suspens est-il de plein exercice ou en affaires courantes ? En faveur de la première thèse, on peut alléguer qu'il n'a pas été chargé par le Roi d'expédier les affaires courantes et que ce gouvernement n'a pas — à ce stade — perdu sa base parlementaire, si bien qu'il serait étrange, au cas où la démission serait refusée, que ce gouvernement redevenne de plein exercice sans avoir à solliciter la confiance de la Chambre. En faveur de la seconde thèse qui a

notre préférence, on notera que la présentation de la démission du gouvernement au Roi a pour effet de suspendre toutes les interpellations et les votes sur les motions (article 141, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre). Si la théorie des affaires courantes se justifie par la privation de l'arme ultime du Parlement pour engager la responsabilité politique des ministres, force est de constater que cette situation s'y apparente fortement. Voy. P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008, p. 97. On observera du reste que le Conseil des ministres ne s'est pas réuni durant cet intervalle.

(66bis) Sur cette question, voy. T. MOONEN, « De Koning en de vorming van de federale Regering - Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit », *T.B.P.*, 2013/4, pp. 240 et s.

(67) A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, op. cit., pp. 27 et 44. Voy. également J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Paris/Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992, p. 45.

primer par ce biais ses humeurs et ses états d'âme. Il apparaît difficilement justifiable qu'aucun représentant de Vuye & Wouters n'ait été invité, la taille réduite de ce groupe (2 députés), étant similaire à celle de partis reçus par le Roi (DéFI et le PTB). En revanche, le cordon sanitaire entourant l'extrême droite justifie à notre estime qu'elle n'ait pas été conviée par Philippe. Lorsqu'il s'agit d'évaluer les scénarios de sortie de crise, à quoi bon consulter des partis qui ne sont jamais associés à aucune négociation gouvernementale ? Cette considération pragmatique rejoint une question de principe : Philippe ne fait ici que prolonger une pratique suivie par Baudouin et Albert II. Celle-ci trouve probablement sa justification dans l'expérience du passé. Au cours des années 1930, Léopold III avait reçu les dirigeants de Rex et du Vlaams National Verbond⁶⁸. La Seconde Guerre mondiale et la Question royale ont rendu peu concevable de recevoir l'extrême-droite au Palais alors qu'il avait été reproché au Roi une attitude complaisante à son égard.

Pendant ce temps à New York, la résolution relative au Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières est adoptée au sein de l'Assemblée générale de l'ONU. La Belgique vote pour⁶⁹.

20 décembre. — Interrompues la veille par le traditionnel concert de Noël, les audiences royales reprennent. À la Chambre est adoptée la loi de finances qui ouvre des crédits provisoires, à raison de trois douzièmes calculés sur la base du budget 2018 couvrant les mois de janvier à mars 2019⁷⁰.

21 décembre. — Après les partis, le président de la Chambre est reçu par le Roi. Consulter celui qui occupe le perchoir de la Chambre s'inscrit dans la tradition. Contrairement aux habitudes, le Roi n'a en revanche pas invité le président du Sénat, Jacques Brotchi (MR), élu le 14 décembre 2018 pour remplacer Christine Defraigne appelée à des fonctions scabinales. Sans doute faut-il y voir un indice supplémentaire de l'effacement de cette assemblée législative⁷¹.

Dans la foulée, le Roi reçoit le premier ministre. Au terme de leur entretien, la démission du gouvernement est acceptée. Selon le communiqué du Palais, le Roi « constate une volonté politique de garantir la bonne gestion du pays jusqu'aux prochaines élections. Le Roi demande aux responsables politiques et aux institutions, en qui il réitère sa confiance, d'apporter une réponse appropriée aux défis économiques, budgétaires et internationaux, et aux attentes de la population, notamment sur le plan social et environnemental. Le Roi a convenu avec le président de la Chambre des représentants et avec le premier ministre qu'ils l'informeront respectivement, à intervalles réguliers, de l'état d'avancement des travaux dans le cadre des affaires courantes ».

Ce communiqué a rapidement été interprété comme une manière de clore définitivement un scénario souvent évoqué durant la crise et ardemment soutenu par la N-VA : la dissolution de la Chambre et l'organisation élections anticipées. Rappelons que lorsqu'un gouvernement est démissionnaire, le Roi peut dissoudre la Chambre, pour autant que celle-ci ait adopté à la majorité de ses membres une motion de dissolution⁷². Cette hypothèse demeurerait fort théorique compte tenu de la volonté affichée par le premier et la plupart des partis d'éviter les élections anticipées. Convoquer les citoyens aux urnes dans les qua-

rante jours — la date du 3 février a été évoquée — aurait eu l'inconvénient de multiplier les scrutins dans un court laps de temps, les élections européennes et fédérées étant fixées au 26 mai. Le déphasage des scrutins aurait du reste pu être structurel, les dispositions insérées dans le cadre de la 6^e réforme de l'État assurant la simultanéité des scrutins fédéraux et européens n'étant pas encore entrées en vigueur⁷³.

Il n'en demeure pas moins que l'acceptation de la démission d'un gouvernement par le Roi, sans désignation d'un formateur et sans dissolution, est à notre connaissance totalement inédit. Elle ouvre une phase d'affaires courantes de 156 jours avant les élections qui, sans même compter le temps qu'il faudra pour mettre en place un nouveau gouvernement, range d'ores et déjà cette crise gouvernementale parmi les plus longues de l'histoire politique et constitutionnelle de la Belgique⁷⁴.

* * *

Lorsque survient une crise politique, tout n'est pas « matière à improvisation — d'autant plus hardie qu'elle va souvent de pair avec la précipitation — ». La leçon est de Francis Delpérée, qui précisait que la matière « est informée, en profondeur, par le droit public — par des textes, mais aussi par des principes généraux, parfois même par la jurisprudence — »⁷⁵, ainsi que, ajoutons-nous, par des coutumes constitutionnelles. Les épisodes de la crise de décembre 2018 ont montré que la leçon n'était pas assimilée par l'ensemble de ses acteurs, en même temps qu'ils ont mis en lumière la vulnérabilité du cadre constitutionnel lorsqu'il fait la part belle à des règles non écrites, difficilement sanctionnables par les juridictions. Ces règles se nourrissent des précédents. D'où l'importance à nos yeux de faire la chronique de cette crise, tout en évaluant juridiquement les propos et actes posés à chacune de ses étapes.

C'est certainement dans son issue que la crise politique qui a fait chuter la suédoise, puis l'orange bleue, présente la plus grande originalité. Le gouvernement Michel II occupera une place de choix dans le cabinet des curiosités de la vie politique belge. Il se caractérise, en effet, par une double infirmité : dans les prérogatives qu'un pouvoir exécutif exerce seul, il se trouve juridiquement amputé par les affaires courantes, dans celles qu'il exerce avec le Parlement, il se trouve politiquement limité par sa situation minoritaire. En raison de la densité de cette crise, nous n'avons pas voulu relater les éléments postérieurs à l'acceptation de la démission par le Roi. Tout juste peut-on souligner que l'issue de cette crise prolonge un des faits majeurs de celle-ci, à savoir la place importante qu'y a occupée le Parlement. Il est d'usage de dire que les gouvernements ne se défont pas au Parlement. L'affirmation est à nuancer pour cette crise dont le Parlement fut l'un des principaux théâtres. Le recours — ou la menace de recourir — aux ressources du droit parlementaire a, sinon provoqué, au moins accompagné la chute du gouvernement.

Mathias EL BERHOUMI

Professeur à l'Université Saint-Louis - Bruxelles
Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel
et administratif (CIRC)⁷⁶

(68) R. SENELLE, E. CLÉMENT et E. VAN DE VELDE, *À l'attention de sa majesté le Roi*, Wavre, Mols, 2006, p. 258.

(69) Alors que les résolutions précédentes relatives au Pacte ont été adoptées au consensus, il y eut un vote sur cette résolution finale 73/195. Le oui l'a emporté à une très large majorité (152 voix, contre 5 non et 12 abstentions).

(70) Voy. les articles 55 à 58 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. La Chambre a adopté le projet à une très large majorité (133 oui, 3 non et 3 abstentions). En

tout état de cause, une autre loi devra être adoptée en mars pour accorder les crédits provisoires pour une nouvelle période de trois ou quatre mois.

(71) On notera à cet égard que le Roi avait reçu la présidente du Sénat lors des consultations qu'il mena après les élections du 25 mai 2014.

(72) Voy. l'article 46, alinéa 3, de la Constitution, et l'article 181, alinéa 4, du règlement de la Chambre qui précise que pareille motion ne peut être déposée que par le premier ministre.

(73) Voy. les articles 46, alinéa 6, et 65, alinéa 3, de la Constitution et

leurs dispositions transitoires exigeant qu'une loi spéciale fixe la date de leur entrée en vigueur qui doit être la même et doit correspondre à celle de l'entrée en vigueur de l'article 118, § 2, alinéa 4, de la Constitution.

(74) Quoiqu'il arrive, cette crise prendra place sur le podium sur lequel trônent évidemment les 541 jours de 2010-2011, suivis de loin par les 194 jours de 2007, puisqu'elle éclipsa les 148 jours de 1987-1988. Notons que pour ces deux crises, le comptage débute au jour des élections, et non à partir de

la dissolution de la Chambre ou de la démission du gouvernement.

(75) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 875.

(76) L'auteur remercie amicalement Hugues Dumont, professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis — Bruxelles et président du CIRC, Céline Romainville, professeure à l'Université catholique de Louvain, et Julian Clarenne, doctorant à l'Université Saint-Louis — Bruxelles, pour leurs relectures attentives et leurs précieuses suggestions.