

LE PARLEMENTARISME RATIONALISÉ DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : VECTEUR D'INSTABILITÉ

PAR

MATHIAS EL BERHOUMI

ET

CÉLINE ROMAINVILLE (*)

1. La crise politique francophone de 2017 invite les constitutionnalistes à se pencher de manière plus approfondie sur le cadre juridique des institutions des entités fédérées, et ainsi à infléchir la tendance marquée dans la doctrine à accorder plus d'attention aux institutions fédérales. On peut expliquer en grande partie ce déséquilibre d'intérêt sur le long passé des institutions fédérales et sur la technique du mimétisme institutionnel privilégiée par les architectes des réformes de l'Etat. En effet, les règles relatives au fonctionnement des institutions fédérées et à l'élection de leurs membres s'inspirent en grande partie de celles encadrant les organes fédéraux. Ainsi, l'entrée de l'Etat belge dans une dynamique fédérale n'a pas amené le Constituant et le législateur à réfléchir à frais nouveaux sur les grands principes du gouvernement représentatif qu'il s'est limité à dupliquer au niveau fédéré(1). Dès lors, il a souvent été postulé que, pour comprendre les logiques sous-jacentes aux institutions fédérées, il convenait essentiellement de présenter celles qui traversent les institutions fédérales(2).

(*) 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). Les auteurs tiennent à remercier le Professeur Eivind Smith, de l'Université d'Oslo, pour sa précieuse relecture des passages consacrés au système norvégien et pour les précisions apportées.

(1) Ainsi que l'écrit Anne-Emmanuelle Bourgaux, « comme le suffrage universel est, dès l'origine, la source des gouvernements représentatifs fédérés, la démocratisation de ces gouvernements et la construction de la citoyenneté qui se noue dans leur giron restent largement impensées. En témoignent les dispositions constitutionnelles et les lois institutionnelles qui leur sont applicables : les entités fédérées sont exclusivement définies par leurs compétences et leurs organes. Dans cette perspective fonctionnaliste, la démocratisation de ces nouveaux gouvernements représentatifs est postulée en amont et non recherchée en aval. La définition de leur espace politique et l'étendue de la participation citoyenne en leur sein semblent résolues une fois pour toutes en décalquant le gouvernement représentatif fédéral » (A.-E. BOURGAUX, *La démocratisation du gouvernement représentatif en Belgique : une promesse oubliée*, Thèse de doctorat en sciences juridiques soutenue le 16 octobre 2013 à l'Université libre de Bruxelles, vol. 2 p. 508).

(2) On remarque la même tendance au désinvestissement du droit constitutionnel des entités fédérées dans d'autres systèmes fédéraux, et notamment en Allemagne.



Ce raisonnement est inapplicable aux problématiques abordées tout au long de cette contribution qui s'inscrit dans une volonté de sortir le droit constitutionnel fédéré des marges de la science juridique.

Raisonnement inapplicable d'abord, car dans la matière qui nous occupe, on constate le mouvement inverse : les entités fédérées ont été le laboratoire du parlementarisme rationalisé fédéral. En 1989, Michel Leroy se demandait si les articles 71 et 72 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'avaient pas pour principal intérêt « d'éprouver des procédures qui n'acquerraient leur signification véritable que le jour où elles seraient appliquées à l'Etat »(3). Le Constituant de 1993, qui allait réviser les articles 46 et 96, le reconnaîtra : « dans le cadre de la loi spéciale du 8 août 1980 [...] une première application d'un gouvernement de législature fut concrétisée »(4).

Raisonnement inapplicable ensuite, car malgré cette genèse commune, il y a des différences majeures qui relativisent l'analogie entre institutions fédérales et fédérées et interdisent de présenter ces dernières à la faveur d'un simple *mutatis mutandis*. On songe évidemment avant tout à l'impossibilité de dissoudre anticipativement les assemblées fédérées(5).

Raisonnement inapplicable enfin, car le cadre juridique du parlementarisme rationalisé fédéré a reçu une première application avec la crise de l'année passée, là où les règles équivalentes pour le niveau fédéral demeurent lettre morte.

2. Avant toute chose qu'entend-on par « parlementarisme rationalisé » ? Cette notion rend compte d'une dynamique qui, à partir de l'entre-deux-guerres et plus encore après la Seconde Guerre mondiale, a traversé le droit constitutionnel de nombreux Etats européens. Elle consiste à consacrer par des règles écrites ce qui traditionnellement relève d'usages et de coutumes constitutionnelles, en particulier la formation du gouvernement, les principes de son fonctionnement, la démission des ministres et la dissolution du Parlement. Cette dynamique s'inscrit dans un phénomène plus large de rationalisation du pouvoir lequel désigne une volonté d'« enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique »(6) et procède d'une

(3) M. LEROY, « Les régions et les communautés, banes d'essai de réformes nationales », in M. UYTENDAELE (coord.), *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Bruxelles, Ed. de l'ULB, 1990, p. 44.

(4) *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 729/7, p. 3.

(5) A. ALEN et J. CLEMENT, « “Legislatuurregering” en “legislatuurparlement” : politieke gadgets of een wezenlijke innovatie ? », in A. ALEN et L.-P. SUTENS (dir.), *Het federale België na de vierde Staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Bruges, die Keure, 1993, p. 203.

(6) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, Paris, PUF, 1951, p. 17. Il ajoute : « Les auteurs des Constitutions européennes d'après 1919 ont adopté la variante française du régime parlementaire, mais une variante systématisée, dogmatisée, *rationalisée* ; et le parlementarisme qui, au XIX^e siècle, fut un ensemble mouvant, purement coutumier, de règles empiriques, devient dans ce nouveau droit constitutionnel, une doctrine homogène et rigide »

« tentative pour remplacer le fait métajuridique du pouvoir par le droit écrit »(7).

Ce passage à l'écrit poursuit principalement l'objectif de favoriser la stabilité politique(8). Ainsi, dans les travaux préparatoires des règles organiques des institutions fédérées de l'Etat belge apparaissent les formules de « Gouvernement de législature » et de « Parlement de législature ». Derrière ces notions ambiguës, on retrouve l'idée que ces règles doivent favoriser le maintien du même gouvernement tout au long de la législature et que le Parlement doit aller jusqu'au terme du mandat auquel ses membres ont été élus(9).

Nous nous efforcerons de démontrer que les règles participant de la rationalisation du parlementarisme des collectivités fédérées ne permettent pas de concourir à l'objectif de stabilité politique qui leur est assigné. C'est donc principalement une évaluation de l'efficacité de ce régime juridique que nous mènerons, distincte de l'évaluation en termes d'effectivité à laquelle est le plus souvent soumis le parlementarisme rationalisé(10). Classiquement, juristes et politologues observent en effet, dans les divers systèmes institutionnels inspirés de cette logique, un contournement des règles par les acteurs, un débordement du juridique par le politique(11). Dès lors, ces normes sont jugées impuissantes

(p. 29). C'est à cet auteur que l'on doit à la fois les notions de rationalisation du pouvoir et de rationalisation du parlementarisme qui en constitue un sous-produit.

(7) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1936, 2^e éd., p. VIII de l'avant-propos.

(8) Ainsi, selon Boris Mirkine-Guetzévitch : « les membres des diverses assemblées constituantes se sont souvenus des chutes trop fréquentes des ministères, chutes aboutissant à l'affaiblissement du pouvoir, et c'est pour protéger les nouveaux Etats contre un parlementarisme trop houleux et contre des chutes trop rapides des cabinets, que nous trouvons, dans certains textes, de nouvelles procédures où l'on s'efforce de réglementer le vote de confiance, et, sans attenter à la liberté du parlement, de donner au gouvernement des garanties contre un vote hâtif ou irréflecté de défiance » (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les Constitutions de l'Europe d'après-guerre », *R.D.P.*, 1928, p. 23). Comme il l'observait déjà, la rationalisation du parlementarisme poursuit d'autres objectifs, en particulier celui, que l'on retrouve également dans le droit constitutionnel des collectivités fédérées belges, d'organiser un parlementarisme sans chef d'Etat.

(9) L'expression « Parlement de législature » relève néanmoins de la tautologie. Tout Parlement ne dure que le temps d'une législature, fût-elle écourtée. Cette expression est un calque de celle de « gouvernement de législature » qui échappe, elle, à la redondance puisqu'elle renvoie au régime dans lequel des mécanismes font coïncider gouvernement et législature, que le Parlement soit privé de possibilité de provoquer la chute du Gouvernement, ou que la chute du Gouvernement ait pour conséquence la dissolution de l'assemblée (P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 160-162).

(10) Nous recourons aux notions d'effectivité et d'efficacité d'une règle juridique au sens dégagé par F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, pub. Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, pp. 328-337.

(11) Ainsi, si Boris Mirkine-Guetzévitch se montre au départ enthousiaste à l'égard du phénomène de rationalisation du pouvoir, il exprime d'emblée à l'égard de la rationalisation du parlementarisme un certain scepticisme sur son utilité (voy. S. PINON, « Boris Mirkine-Guetzévitch et la diffusion du droit constitutionnel », *Droits*, 2007/2, n° 46, pp. 191 et 192). Au crépuscule de sa vie, il fera un bilan franchement négatif de ce mouvement en déclarant à propos des Constitutions européennes des années 1920 que « le problème de la stabilité gouvernementale n'est

à encadrer effectivement le comportement des autorités politiques. Si un tel constat d'ineffectivité peut être globalement dressé à l'égard des règles rationalisant le parlementarisme à l'échelon fédéral⁽¹²⁾, il n'est que partiellement adapté au niveau fédéré. S'agissant des régions et des communautés, la rationalisation du parlementarisme influence véritablement le jeu politique, mais — et c'est ce que nous chercherons à établir — dans un sens qui ne favorise pas toujours la stabilité. La crise politique de l'été 2017 a constitué sur ce plan un terrain d'expérimentation fécond : tout en offrant l'occasion d'une première application de diverses techniques de ce parlementarisme rationalisé, elle met en lumière certaines impasses auxquelles elles mènent. S'agissant également à ce jour du seul cas d'application de ces techniques, on lira cette étude et les conclusions auxquelles elle mène avec la prudence que recommande très justement Hugues Dumont dans les conclusions du présent numéro spécial.

3. Une ultime précision paraît incontournable avant d'entrer dans le vif du sujet. En recourant à la notion de parlementarisme rationalisé, nous sommes partis du présupposé que le régime politique des collectivités fédérées devait être qualifié de parlementaire. Or, il ne relève pas de l'évidence que puissent être classées dans cette catégorie des institutions dont les relations ne sont pas gouvernées par la formule : « Tu me renverses, je te dissous ». Ainsi, pour Francis Delpérée, l'on est en présence d'un régime « semi-parlementaire » qui, « présentant les traits essentiels du régime parlementaire et organisant à cet effet le contrôle politique de l'assemblée sur le gouvernement, ne ménage pas à ce dernier la faculté, même limitée, de dissoudre l'autorité parlementaire »⁽¹³⁾. D'autres voix ont été en ce sens : « A la rationalisation du parlementarisme — qui n'exige qu'un aménagement du droit de dissolution — l'on a donc préféré sur ce point l'abandon de la logique parlementaire »⁽¹⁴⁾.

Ces approches s'inscrivent dans les définitions qui font de la possibilité de dissolution anticipée de l'assemblée un des éléments constitutifs du parlementarisme⁽¹⁵⁾. Mais ces définitions présentent le défaut de se heurter

pas un problème constitutionnel, et qu'aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si la vie politique d'un pays ne contient pas les éléments nécessaires à cette stabilité » (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, op. cit., p. 33). Constatant une nouvelle vague du parlementarisme rationalisé dans les Constitutions de l'après-guerre, il ajoutera : « On pouvait accepter la "rationalisation du pouvoir" il y a trente ans et nous-même avons salué ces formes nouvelles du parlementarisme, pour réviser cependant plus tard notre jugement, car l'expérience a démontré que la rationalisation du parlementarisme n'a assuré nulle part ni la stabilisation de l'Exécutif, ni la formation d'un Exécutif fort, indispensable au bon fonctionnement du régime parlementaire » (*ibid.*, p. 56).

(12) Voy. M.-F. RIGAUX, « Le parlementarisme rationalisé : quelques réflexions sur les réformes constitutionnelles du 5 mai 1993 », *A.P.*, 1994, pp. 261-264 ; M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, Inni, 2017, p. 400, ainsi que les références citées.

(13) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, p. 858.

(14) X. REUMONT, « Le parlementarisme rationalisé en Belgique », *Ann. dr. Lv.*, 1994, p. 215.

(15) Voy. A.W. BRADLEY et C. PINELLI, « Parliamentarism », in M. ROSENFELD et A. SAJÓ (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012,

aisément à l'écueil de confondre les variantes institutionnelles du régime parlementaire avec ce qui en constituerait l'essence. Cet écueil apparaît d'autant plus nettement lorsqu'une définition extensive du parlementarisme est retenue(16). Multiplier les critères amène, d'une part, à proposer des éléments que l'on retrouve dans d'autres régimes politiques, présidentiel ou directorial, — ces éléments ne permettent donc pas de caractériser le parlementarisme — et, d'autre part, à retenir des critères qui ne se trouvent pas dans l'ensemble des Etats rangés dans la famille du parlementarisme — ces critères s'exposent ainsi à la falsification par des contre-exemples —. Ainsi on peut observer que « le droit de dissolution, s'il est très répandu, n'existe pas dans des régimes indiscutablement parlementaires et ne peut donc être retenu comme un élément nécessaire de la définition »(17).

Tant en science politique qu'en droit constitutionnel, la tendance internationale est à la définition minimale du parlementarisme. Elle consiste à ne retenir comme seul critère de ce régime la responsabilité collégiale d'un exécutif devant une assemblée élue(18). En formulant plus positivement ce critère, on peut dire qu'il renvoie à un mécanisme de légitimation de l'exécutif par le Parlement qui « vise à garantir l'unité de vues entre majorité parlementaire et collectivité ministérielle »(19). Dans un régime parlementaire, l'exécutif procède du parlement, la légitimité des gouvernants « est conçue comme étant fondamentalement révocable, et cela sans nécessairement passer par une manifestation de volonté du peuple »(20). Si les démocraties modernes ont en commun de se fonder sur le principe de

pp. 664 et 665. Voy. égal. not. E. TANCHEV, « Parliamentarism Rationalized », *East European Constitutional Review*, 1993, p. 34.

(16) Voy. les huit critères de la littérature classique en sciences politiques synthétisés par W.C. MÜLLER, T. BERGMAN et K. STRØM, « Parliamentary Democracy : Promise and Problems », in K. STRØM W.C. MÜLLER et T. BERGMAN (ed.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 9 et 10.

(17) J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, FNSP, 1978, p. 19.

(18) Du côté des sciences politiques, voy. W.C. MÜLLER, T. BERGMAN et K. STRØM, « Parliamentary Democracy : Promise and Problems », *op. cit.*, pp. 12 et 13 ; M. SØBERG SHUGART, « Comparative Executive-Legislative Relations », in R.A.W. RHODES, S.A. BINDER et B.A. ROCKMAN, *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 348 et s. ; J.A. CHEIBUB, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 34 et s. Du côté du droit constitutionnel, voy. P. LAUVAUX et A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4^e éd., 2015, p. 199 ; D. BARANGER et C. MURRAY, « Systems of government », in M. TUSHET, T. FLEINER et C. SAUNDERS (dir.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Londres et New York, Routledge, 2015, pp. 76 et 77. Ces derniers auteurs ajoutent : « Nothing else is needed to join the club of parliamentary governments, not even some other common features such as separate head of state (sometimes a monarch) and head of government, or the executive's power to dissolve Parliament ».

(19) D. BARANGER et A. LE DIVELLEC, « Régime parlementaire », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 172. On soulignera que le parlementarisme, qui postule « un exercice conjoint du pouvoir » entre le gouvernement et la majorité parlementaire, n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs, comme l'a bien montré Christophe MÖLLERS (*The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, OUP, 2013, p. 111).

(20) D. BARANGER et A. LE DIVELLEC, « Régime parlementaire », *op. cit.*, pp. 172-176.



majorité, c'est-à-dire sur l'existence d'un lien juridique de dépendance de l'exécutif à l'égard de la majorité au Parlement, le régime parlementaire traduit ce lien « en termes de responsabilité et implique le pouvoir qu'à la majorité de révoquer le gouvernement (mais non le chef de l'Etat) et en contrepartie la possibilité qu'a le gouvernement de faire pression sur la majorité en mettant en jeu sa responsabilité »(21). Dans cette perspective, on peut considérer que le droit de dissolution, s'il peut figurer parmi les contreparties du droit de provoquer la démission des ministres, n'est pas une condition nécessaire au parlementarisme(22). Bien d'autres contreparties à la responsabilité ministérielle sont en effet envisageables.

On se gardera toutefois de perdre de vue que cette question a été largement débattue dans la doctrine, fort de l'appui que la thèse de la dissolution comme critère du parlementarisme recevait chez nombre de publicistes, influencés par le modèle de Westminster, qui s'étaient mis en quête d'un équilibre parfait entre le Gouvernement et le Parlement(23). Dans le contexte du parlementarisme contemporain marqué par la démocratisation du droit de vote et l'avènement des partis politiques, les termes

(21) P. LAUVAUX et A. LE DIVELEEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., pp. 256 et 257.

(22) « [...] it is difficult to ascribe to dissolution any specific institutional purpose. Nor can it be described as an essential institution to the twentieth-century concept of parliamentarism » (B.S. MARKESINIS, *Theory and practices of Dissolution of Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, p. 237).

(23) On retrouve en particulier cette démarche chez Duguit et Hauriou. Le premier écrivait qu'un régime parlementaire « repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le Parlement et le Gouvernement, sur leur intime collaboration à toute activité de l'Etat et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre afin de se limiter réciproquement. [...] La première condition pour qu'un régime parlementaire puisse fonctionner normalement, c'est que le Gouvernement et le Parlement soient égaux en prestige et en influence » (L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Editions de Brocart, 1923, pp. 196-197). Il précisait que « la dissolution et la responsabilité politique du cabinet sont les deux moyens essentiels par lesquels s'exerce l'action des deux organes l'un sur l'autre » (*ibid.*, p. 202). Maurice Hauriou soulignera quelques années plus tard que le « pouvoir redoutable » de l'assemblée, qui peut renverser le gouvernement, « doit être accompagné d'une responsabilité ». Or, cette responsabilité n'existe réellement que s'il est possible « de renvoyer la Chambre devant ses électeurs ». Grâce à la possibilité de dissolution, « chacun réfléchit, bien des crises ministérielles sont évitées et l'on obtient la stabilité gouvernementale. On admire souvent la stabilité ministérielle de l'Angleterre sans se rendre compte qu'elle est due en partie à la menace de dissolution suspendue sur la Chambre des communes » (M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1929, p. 459). Derrière l'idée de l'« équilibre » garanti par le droit de dissolution se cachait un autre enjeu : celui de la transition du parlementarisme dualiste vers le parlementarisme moniste (voy. C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, pp. 367 et s.). En effet, selon certains auteurs, l'équilibre des pouvoirs, assuré sous le régime dualiste par la double légitimité monarchique et démocratique du gouvernement, devait se réaliser selon d'autres modalités dans le régime devenu moniste pour qu'il puisse encore être question de parlementarisme. Selon Georges Burdeau, « il n'est pas besoin de beaucoup de perspicacité pour déceler, derrière cette apologie du droit de dissolution, l'arrière-pensée qui la légitime ; il s'agit de tenir éventuellement en échec la souveraineté parlementaire en faisant intervenir la seule force capable de lui résister : la volonté du peuple lui-même. Ce recours à l'arbitrage populaire qu'on invoque pour exalter la portée démocratique du droit de dissolution permet de maintenir, à l'échelon des pouvoirs publics, l'égalité entre les organes et, par conséquent, le dualisme de pouvoirs que l'on tient pour inhérent au parlementarisme » (G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. 6, Paris, LG.D.J., 3^e éd., 1987, p. 764).

de ce débat ont connu une importante reformulation. La montée en puissance de la dualité entre la majorité et l'opposition, qui éclipse en grande partie celle entre l'exécutif et le législatif, redessine les fonctions de la dissolution⁽²⁴⁾, si bien que l'absence de celle-ci est moins révélatrice d'un « régime d'assemblée »⁽²⁵⁾ que d'une manière singulière d'organiser la stabilité politique.

Si l'on peut s'accorder à classer le régime politique des entités fédérées de l'Etat belge parmi le genre « parlementarisme », encore faut-il donc remarquer qu'il en constitue une espèce bien particulière, comparable à des configurations institutionnelles qui historiquement se sont révélées déficientes⁽²⁶⁾.

Dans les limites de cette contribution, nous explorerons certaines facettes de ce régime, en reportant à de futures contributions l'examen d'autres dimensions, ainsi que des réflexions plus générales sur l'apport des singularités institutionnelles des entités fédérées de l'Etat belge à l'étude des évolutions du parlementarisme et des formes de sa rationalisation.

4. Après ces prolégomènes, revenons-en à l'hypothèse qu'il s'agira ici d'éprouver. Nous examinerons tour à tour trois mécanismes du droit institutionnel fédéré dont la combinaison peut se révéler contre-productive en matière de stabilité politique : l'obligation du caractère constructif de la motion de méfiance (I), l'impossibilité du gouvernement minoritaire (II) et l'inexistence d'un droit de dissolution du Parlement (III).

(24) Ainsi, déjà en 1966, Velu pouvait écrire que « la dissolution n'a plus, dans le parlementarisme d'aujourd'hui, le sens que bon nombre d'auteurs continuent à lui attribuer » (J. VELU, *La dissolution du Parlement. Etude sur les conditions de légalité constitutionnelle que doit remplir l'acte de dissolution*, Bruxelles, Bruylant, 1966, p. 535). Après avoir évoqué les mutations entraînées par le suffrage universel et l'émergence des partis politiques, il précisait : « La dissolution n'a plus normalement pour fonction de faire trancher un conflit entre l'exécutif et le législatif puisqu'en fait, il existe généralement une solidarité plus ou moins étroite entre le gouvernement et sa majorité parlementaire » (p. 540). Voy. égal. B.S. MARKESINIS, *Theory and practices of Dissolution of Parliament*, op. cit., pp. 234 et s. : « [...] dissolution has played an active and frequently controversial part but not as the balancing device which nineteenth-century parliamentarism had known. On the contrary, it has assumed a variety of roles and purposes, four of which deserve special mention because they illustrate the flexibility of the institution : i) dissolution is advised in view of the approaching end of the statutory term of Parliament. (ii) An appeal to the electorate is made on the grounds that Parliament has ceased to represent the electorate. (iii) Dissolution is advised in lieu of a referendum. [...] (iv) Finally, and probably most important, dissolution became a party weapon and entered upon a new and vigorous phase of its history. Its threat kept the party in office united, and its exercise was meant to strike a blow at the Opposition and make its position even worse ».

(25) Sur cette notion problématique, voy. A. LE PILLOUER, « La notion de "régime d'assemblée" et les origines de la classification des régimes politiques », *R.F.D.C.*, 2004/2, pp. 305-333.

(26) Le parallèle a été fait avec les institutions françaises de l'entre-deux-guerres (P. MAGNETTE, « Le régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, pp. 107 et 108). Les divers traits des institutions fédérées rappellent aussi les « Constitutions de professeurs » dont se sont dotés à la même époque des Etats de l'Europe centrale et orientale (P. LAUVAUX et A. LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., pp. 201 et 202).

I. LA MOTION DE MÉFIANCE : L'OBLIGATION DE L'ALTERNATIVE

5. Exprimant le principe cardinal du parlementarisme, l'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que « le Gouvernement, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Parlement ». La rationalisation est organisée dès les dispositions subséquentes. L'article 71 prévoit que « le Parlement peut, à tout moment, adopter une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement ou d'un ou de plusieurs de ses membres » et que cette motion « n'est recevable que si elle présente un successeur au Gouvernement, à un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas ». En d'autres termes, l'assemblée législative fédérée ne peut renverser le gouvernement qu'à la condition d'avoir trouvé une solution de rechange, c'est-à-dire une nouvelle coalition(27).

Les justifications de l'article 71 trahissent une grande méfiance concernant les usages des mécanismes par lesquels la responsabilité d'un gouvernement peut être engagée. Ainsi, selon le législateur spécial, c'est « aux fins d'éviter le dépôt d'une motion dans les buts de procédure » qu'il sera exigé « qu'elle présente un caractère positif »(28). Cette disposition procède également d'une évidente volonté de limiter la possibilité pour un parlement de renverser un gouvernement. Telle est la raison d'être de l'article 67 de la Loi fondamentale allemande(29) dont s'inspire cette disposition(30). La motion de méfiance « simple » est considérée comme dangereuse en grande

(27) L'exigence du caractère constructif de la motion s'applique aussi lorsqu'il s'agit de provoquer la démission individuelle d'un ministre. A cet égard, début 2017, dans le cadre de l'affaire Publifin/Nethys, une motion de méfiance avait été déposée à l'encontre du ministre des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, par des parlementaires de l'opposition. Ces derniers n'avaient alors pas proposé de remplaçant au ministre dont ils entendaient priver de la confiance parlementaire. Par conséquent, la motion de méfiance fut jugée irrecevable. Résolus à engager la responsabilité politique du ministre, les mêmes parlementaires déposèrent une nouvelle motion de méfiance visant cette fois l'ensemble du Gouvernement, pour proposer un nouvel exécutif dont la composition avait pour seule différence l'absence de Paul Furlan (motion de méfiance déposée à l'égard du Gouvernement wallon suite à l'attitude du ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie, 24 janvier 2017, *Doc.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 728/1 et 728/1bis ; pour le contexte de ces motions, voy. J. CLARENNE, « La commission d'enquête Publifin : quand enfin le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.*, à paraître). Dès l'instant où cette motion fut jugée recevable, la nécessité de formuler une motion de méfiance individuelle constructive est devenue tout à fait rhétorique : il suffit désormais de déposer une motion de méfiance collective, en omettant simplement le nom du ministre que l'on souhaite renverser dans la formule de rechange.

(28) Commentaire de l'article 69 du projet de loi spéciale, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-1, p. 53. Pour une critique de cette justification purement anti-obstructionniste, voy. P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, pp. 233 et 234.

(29) « Pour éviter les jeux de massacre ministériels, les renversements de cabinets par des majorités d'occasion, les constituants de Bonn ont inventé un système qui devait prémunir le Gouvernement contre le vote d'une coalition purement négative, uniquement animée du désir de renverser le ministère, mais n'ayant pas de programme commun » (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, *op. cit.*, p. 78). Voy. égal. P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, pp. 67 et s.

(30) Sur le caractère très partiel de cet emprunt constitutionnel, voy. *infra*, n° 20.

partie parce qu'elle peut provoquer une longue période de crise avant qu'un nouveau gouvernement de plein exercice ne soit formé.

6. Toutefois, ce caractère constructif peut avoir pour conséquence de maintenir artificiellement en place un gouvernement tant que la formule alternative n'a pas été dégagee, c'est-à-dire tant que les négociations autour du programme gouvernemental et de l'équipe ministérielle n'ont pas abouti. N'étant pas démissionnaire, ce gouvernement n'est pas chargé d'expédier les affaires courantes, malgré la disparition de la cohésion gouvernementale. A partir du 19 juin 2017, il est ainsi clairement apparu que cette cohésion des Gouvernements de l'espace Wallonie-Bruxelles était gravement atteinte. Il y eut des violations du principe de solidarité gouvernementale et une difficulté pour les parlementaires de contrôler effectivement des gouvernements dont le pronostic vital était engagé(31). On pourra toujours objecter que cette période fut de courte durée et qu'elle s'acheva, en Wallonie, par l'adoption en bonne et due forme d'une motion de méfiance constructive(32). Mais que ce serait-il passé si la majorité alternative avait pris plus de temps pour se dégager ? Cette situation nous rapproche du scénario ébauché par Michel Leroy. Imaginons, proposait-il en 1989, « qu'un gouvernement ait perdu le soutien de sa majorité, qu'il ne veuille pas poser la question de confiance, et que ses adversaires ne parviennent pas à s'entendre pour lui proposer un successeur ». Dans cette configuration, la nature constructive de la motion de méfiance aboutit à « interdire de tirer une conclusion, la seule conclusion possible, des prémisses qui sont, et qui restent établies »(33). Rien n'interdit dans cette hypothèse à un gouvernement de démissionner. On constatera toutefois que, lors des événements de 2017, aucun des protagonistes n'a souhaité assumer la responsabilité de l'ouverture d'une période d'affaires courantes qu'aurait impliquée une telle démission.

Dès lors, concrètement, le mécanisme de la motion de méfiance constructive n'a pas favorisé la stabilité, dès lors qu'il n'a pas empêché l'apparition d'une crise. Ce mécanisme a simplement permis aux acteurs de la crise d'éviter la période d'affaires courantes. La question qui se pose en définitive est celle de la manière dont le gouvernement et le parlement ont pu fonctionner dans cette période de désunion gouvernementale. De l'avis des greffiers(34), passé un moment de flottement, les institutions ont été finalement peu affectées par ces événements : les gouvernements ont pu délibérer sur un nombre conséquent de dossiers, les parlements ont été en

(31) Voy., dans le présent numéro, la contribution de Julian Clarenne et Sofia Vandenbosch.

(32) Voy. *infra*, n° 7.

(33) M. LEROY, « Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales », *op. cit.*, p. 148.

(34) Voy., dans le présent numéro, les contributions de Frédéric Janssens et de Patrick Vanleemputten.

mesure d'exercer leurs fonctions législative et de contrôle. S'agissant de la Communauté française et de la Région bruxelloise, il faudrait néanmoins élargir le spectre temporel de l'analyse pour couvrir l'ensemble de la fin de législature afin d'évaluer dans quelle mesure le 19 juin 2017 a laissé des traces.

Au-delà de cette question de l'existence « d'affaires courantes *de facto* »⁽³⁵⁾ et des critiques qu'elles suscitent, on peut émettre certains doutes sur la légitimité d'un régime qui contraint à gouverner ensemble des partis qui, ouvertement, ont exprimé le souhait d'arrêter leur collaboration. Le système de la motion de méfiance constructive postule implicitement qu'un parti évite de renier une coalition gouvernementale à laquelle il participe avant de s'assurer qu'il existe des alternatives crédibles pour l'ensemble des gouvernements concernés. Or, on sait que l'annonce du président du cdH n'a pas été précédée de telles démarches. Cette annonce a pu être motivée par un calcul visant tant à éviter que les partenaires de gouvernements aient connaissance de ces manœuvres, qu'à forcer la main aux partis de l'opposition. Dans ce cas de figure, l'absence de périodes d'affaires courantes ne dissuade pas les acteurs de suivre une approche similaire à celle du président démocrate-humaniste. Au contraire, elle aboutit à réduire la pression pesant sur les partis souhaitant un changement de coalition. Ces derniers ne peuvent en effet être accusés de paralyser des institutions dont on a prétendu tout au long de la crise qu'elles continuaient à fonctionner normalement.

II. LA MAJORITÉ REQUISE POUR LA CONFIANCE ET MÉFIANCE CONSTRUCTIVE : L'IMPOSSIBLE GOUVERNEMENT MINORITAIRE

7. L'article 72 de la LSRI règle la situation du Gouvernement qui souhaite s'assurer de la confiance du Parlement. Le gouvernement peut décider « à tout moment » de poser la question de confiance sous la forme d'une motion⁽³⁶⁾.

Ce mécanisme a été pensé comme un mécanisme de pression de l'Exécutif sur le Parlement : aux yeux du législateur spécial, il permet « de donner à l'Exécutif la possibilité d'obliger le Conseil à se prononcer sur l'exécution du mandat que les membres de l'Exécutif ont reçu de lui »⁽³⁷⁾. Ainsi, en l'absence de droit de dissolution, le gouvernement est

(35) Nous renvoyons, à nouveau, sur ce point, à la contribution de Julian Clarenne et Sofia Vandenbosch.

(36) L'article 72 n'opère en réalité qu'une « semi-rationalisation », dès lors qu'il ne précise pas quand le gouvernement doit poser la question de confiance, ni à quelle régularité cette question doit être posée.

(37) Commentaire de l'article 70 du projet de loi spéciale, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434-1, p. 53.

réputé conserver un moyen d'influence sur le Parlement : la menace de sa démission. A cet égard, il ne faut pas envisager la confiance uniquement comme un mécanisme permettant de confirmer l'existence d'une majorité parlementaire lorsqu'un gouvernement est installé. Dans tout régime parlementaire, l'exécutif conserve la liberté de se retirer volontairement « et donc de faire pression sur l'assemblée en posant la question de confiance » (38). L'idée est que « pour appliquer son programme, [un gouvernement] doit garder l'arme de la question de confiance sur un projet de loi important » (39).

Traditionnellement, dans les entités fédérées, la question de la confiance n'est posée qu'en début de législature. 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 (40). Toujours est-il que le calque s'arrête là. Il n'y a pas, comme à la Chambre, de vote de confiance chaque année à l'occasion de la rentrée parlementaire après que le Premier ministre ait présenté les options budgétaires du Gouvernement (41).

A la faveur de la crise politique de 2017, une motion de confiance fut, pour la première fois dans un Parlement fédéré, soumise au vote en cours de législature. Le ministre-président de la Région bruxelloise a exploité le potentiel de moyen de pression de la motion de confiance sur la majorité pour la forcer à se ressouder. Il choisit le moment de la rentrée, alors que la période estivale avait été marquée par des déclarations de la représentante du cdH au sein du Gouvernement bruxellois, Céline Frémault, qui avait plaidé pour un changement de coalition. Au terme d'une longue déclaration devant le Parlement bruxellois, le 18 septembre 2017, Rudi Vervoort annonça avec fracas avoir convoqué son gouvernement pour le soumettre

(38) P. LAUVAUX et A. LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., p. 201.

(39) F. PERIN, « Le parlementarisme amendé », *A.P.*, 1994, p. 266.

(40) Voy. l'article 122 de la Constitution qui consacre le principe de l'élection des membres des Gouvernements par leurs Parlements, et l'article 60 de la LSRI qui en organise les modalités. Ce principe de l'élection des gouvernements « doit normalement constituer une investiture suffisante » ; il n'est donc pas nécessaire dans pareil système d'obtenir un vote de confiance, le cas échéant suite à une déclaration de politique générale (P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 264). Plus encore, l'idée d'une double investiture procède d'une multiplication des formes de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, au-delà des dispositions légales l'encadrant, ce qui vient singulièrement à altérer l'objectif de la rationalisation du parlementarisme. Cette idée de double investiture était même formellement organisée dans l'avant-projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises : tant qu'il n'avait pas obtenu la confiance du Conseil, l'Exécutif devait se limiter à expédier les affaires courantes. Il s'agissait, de l'aveu même du gouvernement, d'un « vote d'investiture ». Le Conseil d'Etat a sévèrement critiqué cette disposition dont il « n'aperçoit pas l'utilité », dès lors qu'elle aurait pour effet « de provoquer deux votes successifs du Conseil », l'un d'élection, l'autre d'investiture (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514-1, pp. 85 et 86).

(41) Article 106 du Règlement de la Chambre des représentants.

à la question de la confiance(42). La motion sera adoptée quarante-huit heures plus tard(43) par 52 oui, 34 non et une abstention d'un membre du groupe cdH dont chacun savait qu'il était le véritable destinataire de cette motion. A ce propos, le ministre-président déclara, à la tribune, juste après le vote : « Demander la confiance, c'est conduire l'ensemble des partenaires à renouveler, après un épisode dont personne ne pourra nier qu'il était inédit dans l'histoire de nos institutions, leur volonté — plus ou moins contrainte, je n'en sais rien — de poursuivre le chemin que les élections, le vœu des citoyens et l'accord conclu les ont amenés à emprunter »(44). On constatera que l'homologue de Monsieur Vervoort à la Communauté française, Rudy Demotte, n'a pas cru utile de prendre la même initiative. Le Parlement de cette dernière entité n'a donc adopté ni motion de méfiance constructive, ni motion de confiance.

8. Outil de pression du Gouvernement à l'encontre du Parlement, la motion de confiance n'en est pas moins, du point de vue des modalités de son adoption paradoxalement défavorable au gouvernement.

L'article 72 exige une majorité renforcée par rapport aux modalités ordinaires d'adoption des résolutions et normes législatives par les assemblées, à savoir un quorum de présence d'une majorité de membres et un soutien par une majorité absolue des suffrages(45). La motion de confiance n'est en effet adoptée que si la *majorité des membres du Parlement* y souscrit. Cette majorité correspond donc à un seuil fixe de votes favorables qui ne tient pas compte des absences et qui traite de la même manière abstentions et votes négatifs, là où les quorums ordinaires neutralisent les premières. Cette majorité des membres du Parlement est également celle qu'exige l'article 71 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Cette similarité est pourtant incohérente, comme l'a bien observé Philippe Lauvaux, puisqu'elle conduit à mettre sur un même pied la remise en cause de la confiance à l'initiative des parlementaires et la demande de confiance formulée par le gouvernement. Si, dans la première hypothèse, exiger une majorité qualifiée est favorable à l'exécutif, requérir la même majorité dans la seconde hypothèse est défavorable au gouvernement(46). Il en résulte

(42) Séance plénière du 18 septembre 2017, Parl. Rég. Brux.-Cap., *C.R.I.*, 2017-2018, n° 1, p. 39. Puisque la motion doit être déposée par le Gouvernement et non uniquement par le ministre-président (voy. l'article 120, § 1, du Règlement du Parlement bruxellois), elle a été délibérée au sein du Gouvernement avant son dépôt (voy. le préambule de la motion reproduite in Parl. Rég. Brux.-Cap., *C.R.I.*, 2017-2018, n° 4, p. 7).

(43) On notera que le moment du vote de la motion a été fixé dès l'annonce du ministre-président, avant même qu'il soit donc chargé par son gouvernement de la déposer. Le texte de la motion ne semble du reste pas avoir été transmis aux parlementaires avant la séance consacrée à son adoption (voy. Séance plénière du 20 septembre 2017, Parl. Rég. Brux.-Cap., *C.R.I.*, 2017-2018, n° 4, pp. 8 et 9).

(44) Séance plénière du 20 septembre 2017, Parl. Rég. Brux.-Cap., *C.R.I.*, 2017-2018, n° 4, p. 24.

(45) Article 35 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(46) P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 235.

qu'un gouvernement peut être contraint de démissionner, à l'issue d'un vote sur une motion de confiance, même si, en réalité, il n'existe pas une majorité absolue au sein de l'assemblée souhaitant sa chute, soit parce que des députés de l'opposition acceptent l'idée d'un gouvernement minoritaire en s'abstenant, soit parce que des membres de la majorité sont absents lors du vote. On mentionnera qu'un amendement au projet de loi spécial avait été déposé pour faciliter l'adoption d'une motion de confiance, en la conditionnant au simple soutien de la majorité des membres présents. Le ministre, tout en admettant que cette majorité rencontrait mieux l'objectif poursuivi, s'en remet à l'appréciation de la Commission, qui finira par rejeter l'amendement sans s'en expliquer(47).

En outre, l'article 72 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit qu'en cas de rejet de la motion de confiance, le gouvernement est démissionnaire de plein droit. Ce principe de la démission automatique apparaît pour le moins incongru dans un régime qui a pour objectif de favoriser la stabilité gouvernementale.

Pour Marc Uyttendaele, l'article 72 est une disposition qui « a l'effet inverse » de celui recherché par l'article 71, c'est-à-dire la stabilité du gouvernement ; en conséquence, « il s'agit [...] d'une disposition inutile qu'il eût été préférable de supprimer »(48). On peut observer que, sur ce plan, le système des motions de confiance est moins favorable à l'exécutif au niveau fédéré qu'au niveau fédéral. L'exigence de majorité absolue des membres de la Chambre est posée pour rejeter une motion de confiance, et non pour l'adopter. Ce n'est que dans cette hypothèse, et pour autant que ce rejet s'accompagne de l'adoption d'une motion de présentation proposant au Roi un successeur au Premier ministre, que le Gouvernement fédéral est tenu de démissionner(49).

9. Si l'article 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 peut être considéré comme favorable à l'exécutif, puisqu'il exige également la même majorité des membres du Parlement(50) pour provoquer la chute du Gouvernement, il n'en demeure pas moins que cette majorité empêche aussi la constitu-

(47) *Doc. parl.* Sénat, 1979-1980, n° 434-2, p. 290.

(48) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 263. Dans le même sens, P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 236.

(49) Articles 46 et 96 de la Constitution, articles 135 et 136 du Règlement de la Chambre. Voy. M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement*, *op. cit.*, p. 430 (ainsi que le tableau p. 405). On notera que les entités fédérées ne connaissent pas ce système de rejet « constructif » de motion de confiance.

(50) En Région de Bruxelles-Capitale, cette exigence de majorité qualifiée, qui poursuit l'objectif de favoriser la stabilité du gouvernement, se double d'autres exigences procédant d'une logique communautaire. Une motion de méfiance dirigée contre le Président doit être adoptée à la majorité des membres du Parlement ; une motion de méfiance dirigée contre l'ensemble du Gouvernement doit l'être à la majorité des membres du Parlement et des membres de chaque groupe linguistique ; enfin, une motion de méfiance dirigée contre un membre du Gouvernement autre que le Président doit être adoptée à la majorité des membres du groupe linguistique auquel ce membre du Gouvernement appartient (article 36 de la LSIB).

tion d'un gouvernement minoritaire. En effet, on pourrait penser que des députés de l'opposition puissent apporter leurs voix au vote d'une motion de méfiance constructive sans pour autant soutenir le nouveau gouvernement. Mais ce scénario est rendu impossible par l'article 71, alinéa 4, de la LSRI qui donne un double effet à l'adoption d'une motion de méfiance constructive : elle provoque la démission du gouvernement et l'installation d'un nouveau gouvernement(51). Ce vote trace donc la frontière entre la majorité et l'opposition au nouveau gouvernement. Un parlementaire qui vote la motion de méfiance constructive soutient forcément les nouveaux ministres et leur programme.

En témoigne, le déroulement de la séance plénière du 28 juillet 2017 du Parlement wallon pendant laquelle la motion de méfiance constructive a été adoptée(52). Consécutivement à ce vote, les ministres ont prêté serment et ont été installés. Le Ministre-Président Borsus a ensuite lu la déclaration de politique régionale, sans déposer de motion de confiance(53). Logique : comme ses nouveaux collègues, il a déjà été investi par les parlementaires. Ce qui l'est moins, c'est que deux députés de la nouvelle majorité ont déposé une motion pure et simple, ainsi libellée : « après avoir entendu la déclaration de politique régionale et le débat qui a suivi ; le parlement de Wallonie accorde sa confiance au Parlement wallon et passe à l'ordre du jour »(54). Cette motion cultive une certaine ambiguïté, puisque son contenu s'apparente à celui d'une motion de confiance que seul le Gouvernement peut déposer et qui ne peut être soumise au vote qu'après l'épuisement d'un délai de 48 heures, en vertu de l'article 72 de la LSRI. Sans doute cette ambiguïté est-elle le résultat des silences du Règlement du Parlement wallon qui ne précise pas en quoi consiste la motion pure et simple et n'indique pas dans quelles hypothèses elle peut être déposée. Au sujet de la notion de « motion », l'article 134 de ce Règlement se borne à disposer tout à la fois que « [d]ans les trente minutes après la clôture de la discussion et au plus tard avant la fin de la séance plénière ou de la commission, tout député peut déposer un projet de motion en conclusion d'une interpellation » et que « [s]i l'assemblée est saisie de plusieurs projets de motion, la motion pure et simple est prioritaire »(55). Or, l'article 134 du Règlement de la Chambre définit quant à lui la motion pure et simple comme celle

(51) C'est au nom de cet effet d'investiture que l'exigence de majorité renforcée pour l'adoption d'une motion de méfiance constructive fut justifiée dans les discussions parlementaires du projet de loi spéciale (voy. P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., pp. 225-227).

(52) Pour le texte de la motion de méfiance constructive, voy. *Doc.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 878-1.

(53) Séance plénière du 28 juillet 2017, Parl. wall., 2016-2017, *C.R.I.*, n° 26.

(54) *Doc.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 881-1.

(55) Cette disposition ne précise pas si une telle motion peut être adoptée après une déclaration ou communication du gouvernement. Cette procédure est néanmoins importée du droit parlementaire fédéral.

qui consiste uniquement, en conclusion d'un débat sur une interpellation, à passer à l'ordre du jour. Cette disposition interdit, par ailleurs, le dépôt d'une telle motion à l'issue d'une déclaration ou d'une communication du gouvernement (56).

10. Le dispositif des articles 71 et 72 LSRI rend donc impossible le maintien d'un gouvernement qui ne dispose pas de la confiance de la majorité des membres du Parlement.

Cette solution contraste singulièrement avec celle retenue dans un autre système parlementaire connaissant un Parlement dit « de législature » : la Norvège. Si, comme les Parlements fédérés, le *Storting* norvégien ne peut être dissous, il ne connaît pas, à la différence de ces derniers, de procédure formelle d'élection du gouvernement (57). Le système politique norvégien, qualifié de « parlementarisme négatif » s'accommode de gouvernements qui, faute d'alternatives politiquement possibles, ou souhaitables, ne jouissent pas de la majorité de la Chambre. Le gouvernement reste en place jusqu'à ce qu'une motion de censure soit adoptée, ou jusqu'à ce qu'il présente sa démission, le plus souvent pour cause de désunion interne. On parle de *minority parliamentarism* (58) : de nombreux gouvernements se maintiennent, sans pour autant disposer du soutien de la majorité de l'assemblée. En outre, la Norvège se caractérise par une remarquable stabilité politique. Il arrive même que la stabilité d'un gouvernement minoritaire ne soit pas affectée par des élections générales dont il sort pourtant affaibli. En particulier, le traitement d'un soubresaut de la vie politique norvégienne est interpellant : on y mesure l'écart qui le sépare de la crise francophone de l'été 2017. Après presque trois décennies où le Parti travailliste régna en maître absolu, ce dernier finit par perdre sa majorité au Parlement norvégien aux élections de 1961. Bénéficiant du soutien des deux élus d'un petit parti socialiste nouvellement fondé — mais qui ne participaient pas au gouvernement — les travaillistes se maintinrent au pouvoir jusqu'en 1963, sous la forme d'un gouvernement minoritaire, date à laquelle ledit parti socialiste apporta son soutien décisif à une motion de méfiance (simple) initiée par les partis du centre et de la droite. Suite à la démission du gouvernement travailliste, le Roi désigna le leader des conservateurs pour former un nouveau gouvernement (minoritaire, lui aussi). Après seulement quatre semaines, ce gouvernement conservateur fut mis en échec et présenta sa démission. Finalement, le Roi demanda au leader travailliste de

(56) « In een eenvoudige motie spreekt de Kamer dus noch haar vertrouwen, noch haar wantrouwen ten aanzien van de regering uit » (M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement*, op. cit., p. 427).

(57) A l'instar de nombreuses Constitutions anciennes, la Constitution norvégienne reste très évasive sur l'organisation concrète des relations entre le Gouvernement et le Parlement, qui procède plutôt de la sédimentation de pratiques.

(58) H. ROMMETVEDT, *The Rise of the Norwegian Parliament: Studies in Norwegian Parliamentary*, Londres, Routledge, 2002, pp. 17 et s.

reformer un gouvernement, minoritaire, qui resta en place jusqu'à la fin de la législature (59). En l'absence de dissolution, on voit que la possibilité d'un gouvernement minoritaire, de motion de méfiance simple et le rôle du chef de l'Etat apparaissent déterminants (60).

On peut objecter que le gouvernement minoritaire est affecté d'un double problème de viabilité et d'efficacité, en ce qu'il est vulnérable à une censure parlementaire qui peut entraîner sa chute et en ce qu'il ne dispose pas de la garantie que les textes qu'il déposera seront soutenus par le Parlement (61). S'agissant du premier problème, dans un système encadrant la démission du gouvernement par le jeu des motions de méfiance constructive, le gouvernement minoritaire peut en réalité s'avérer viable, vu l'absence de formule alternative, que les partis soient idéologiquement inconciliables ou qu'ils estiment ne pas avoir intérêt à rejoindre une coalition gouvernementale. Dans cette perspective, la légitimité de l'exécutif repose non sur un vote d'investiture, mais sur l'absence de vote de censure (62). S'agissant du second problème, les travaux de Kaare Strøm nuancent le constat d'inefficacité de la formule du gouvernement minoritaire, qui du reste est loin d'être rare dans de nombreux systèmes parlementaires (63). Si cette formule est appliquée dans un cas de désunion gouvernementale en cours de législature, il faudrait du reste comparer son efficacité avec celle du gouvernement en affaires courantes et celle du divorce qui ne peut être consommé. Ce n'est pas le gouvernement minoritaire, mais l'obligation du gouvernement majoritaire qui peut se révéler source d'instabilité.

Par ailleurs, il y a un pas entre juger que le gouvernement minoritaire n'est pas la panacée et exclure juridiquement ce scénario. Dès lors que ce type de gouvernement peut répondre à certaines nécessités, peut constituer une réponse adéquate, ou transitoire, à certains remous politiques, et apparaître comme un phénomène conciliable à la logique parlementaire, pourquoi faudrait-il en empêcher à tout prix l'existence, particulièrement dans un système où la méfiance doit être constructive et où l'assemblée ne peut être dissoute ? Le droit constitutionnel ne va-t-il pas au-delà de ses fonctions lorsqu'il fait ainsi obstruction à un scénario « classique » de résolution des crises politiques ?

(59) V. HERMAN et J. POPE, « Minority Governments in Western Democracies », *British Journal of Political Science*, Vol. 3, n° 2, April 1973, p. 197.

(60) Pour plus d'informations sur les évolutions de la démocratie norvégienne, voy. O. ØSTERUD, *Norway in Transition : Transforming a Stable Democracy*, London/New York, Routledge, 2007, p. 91. On remarquera que, dans les faits, les motions de méfiance « simples » manifestent une culture politique « sage » dès lors qu'elles ne sont déposées que si une alternative politique a été envisagée.

(61) Sur cette critique régulièrement adressée au gouvernement minoritaire, voy. K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 5 et 6.

(62) On ne dénombre, pour le cas norvégien, que deux votes de motion de méfiance, en 1928 et en 1963 ; les autres causes de démission sont beaucoup plus fréquentes.

(63) K. STRØM, *Minority Government and Majority Rule*, *op. cit.*, pp. 93 et s.

III. L'IMPOSSIBLE DISSOLUTION DES PARLEMENTS FÉDÉRÉS

11. En 1988, Philippe Lauvaux écrivait : « lorsque des raisons politiques, aboutissant par exemple à la rupture d'une coalition, auront déterminé la chute de l'exécutif en bloc, le système envisagé risque de présenter des inconvénients et d'aboutir à une impasse »(64). Il faisait référence à une singularité de l'organisation institutionnelle des entités fédérées : l'impossibilité des Gouvernements de provoquer la dissolution de leurs Parlements respectifs.

Pareille impossibilité de dissolution anticipée est parfois déduite du seul article 117 de la Constitution(65). Elle s'impose plutôt à partir d'un raisonnement par analogie aux règles organisant la dissolution au niveau fédéral. Il n'existe, en effet, pour les communautés et les régions, dans la Constitution ou dans les lois de réformes institutionnelles, aucun équivalent à l'article 46 de la Constitution qui, depuis 1831, attribue au Roi un droit de dissolution restreint, depuis 1993, à trois hypothèses déterminées sur lesquelles nous reviendrons et limité dans ses effets, depuis 2014, à la Chambre des représentants. Si l'article 117, alinéa 1^{er}, de la Constitution impose le renouvellement intégral des assemblées fédérées tous les cinq ans, l'article 65, alinéas 1^{er} et 2, contient la même prescription pour la Chambre des représentants. Toutefois, en raison des dispositions constitutionnelles prévoyant la dissolution de la Chambre(66), les deux premiers alinéas de l'article 65 ne fixent qu'un maximum, une durée ordinaire de la législature(67). A défaut de dispositions autorisant la dissolution pour les assemblées des entités fédérées, l'article 117, alinéa 1^{er}, n'établit pas qu'un maximum, mais détermine la durée qui, en toute hypothèse, sera celle des législatures fédérées. Il n'y a pas à ce niveau de distinction entre une durée ordinaire ou extraordinaire de la législature.

Dans les lignes qui suivent, nous allons tâcher de comprendre les raisons de cette absence en remontant le fil des réformes de l'Etat, de la deuxième à la sixième. L'on cherchera dans les normes issues de ces réformes et dans leurs travaux préparatoires à déceler ou à reconstruire les obstacles qui ont pu se dresser face au droit de dissolution (A). Si ces obstacles sont loin d'être négligeables, plusieurs motifs nous conduisent à plaider pour la mise en place d'un tel droit (B), en particulier dans un système où les moyens les plus commodes pour résoudre les crises politiques sont inopérants.

(64) P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 200.

(65) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 858.

(66) Les assemblées fédérales peuvent être dissoutes pour deux autres raisons : la vacance du trône (article 95 de la Constitution) et l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution (article 195 de la Constitution). Ces deux hypothèses ne sauraient concerner les collectivités fédérées, à la fois privées de monarque héréditaire et du pouvoir constituant dérivé.

(67) F. BOUHON, « La fréquence des élections », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 409.

*A. Tentative d'explication de l'absence de dissolution
à partir d'une archéologie des réformes de l'Etat*

12. Les discussions parlementaires autour du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles furent l'une des rares occasions où la question de l'indissolubilité des assemblées fédérées a été explicitement soulevée et (brièvement) débattue. Face aux inquiétudes d'un membre de la Commission de la réforme de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre qui évoquait le scénario où le Parlement ne peut proposer une alternative à l'exécutif démissionnaire, le ministre de l'Intérieur se limita à répondre « tout système a ses inconvénients. Ici, on a voulu assurer la stabilité de l'Exécutif. Il est exact que, dans un cas comme celui évoqué par l'orateur précédent, on peut connaître une période prolongée d'expédition des affaires courantes »(68). Il faut souligner l'importance qu'occupait ce thème de la stabilité politique dans les esprits de l'époque, marqués par les crises que connut la Belgique à la fin des années 1960, et tout au long des années 1970. En parallèle étaient d'ailleurs menées les discussions afin d'instaurer au niveau national un système de « gouvernement de législature »(69), voire de « parlement de législature »(70), l'article 71 de la Constitution relatif au droit de dissolution du Roi ayant été ouvert à révision en novembre 1978(71). Dans ce contexte, le droit de dissolution a pu avoir mauvaise presse, dès lors qu'il était, dans les esprits, synonyme d'instabilité politique.

Toutefois, ce n'est pas tant cette préoccupation de stabilité que le système du « double mandat » qui amena à écarter toute idée de dissolution. Ce système consistait à composer le Parlement de la Région wallonne, celui de la Communauté française et le Parlement flamand de membres des Chambres fédérales. En vigueur sous diverses modalités entre 1974 et 1995(72), le double mandat a été jugé inconciliable avec l'attribution d'un droit de dissolution à l'Exécutif d'une communauté ou une région sur le Conseil correspondant.

Selon Philippe Lauvaux, « dans la mesure où le mode définitif de composition des conseils s'identifie à celui du Sénat national, le législateur n'a pas voulu que l'existence de cette assemblée fût affectée par les aléas de la

(68) *Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 627-10, p. 144.

(69) *Doc. parl.*, Sénat, 1978-1979, n° 476-2, p. 43.

(70) *Doc. parl.*, Chambre, 1978-1979, n° 519-4, p. 16.

(71) Pour le contexte de la déclaration de 1978, voy. C. DAUBIE, « Parlement et Gouvernement de législature ou les perspectives d'une révision de l'article 7 de la Constitution belge », *Ann. dr. Lw.*, 1980, pp. 37-46. Pour une analyse des propositions de révision déposées entre 1979 et 1981, voy. P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 169.

(72) Trois phases se traduisant par des variations dans la détermination des élus fédéraux appelés à siéger dans les assemblées fédérées avaient, en effet, été envisagées par le législateur. Voy. C. LEGAST, « Les élections régionales directes », *R.B.D.C.*, 1994, pp. 285 et 286.

politique aux échelons communautaire et régional »(73). Ainsi, dans l'une des versions antérieures du projet qui deviendra la loi spéciale du 8 août 1980 avait-il été soutenu de manière on ne peut plus explicite qu'« en raison de la composition même des conseils régionaux — dont les membres ne sont pas élus directement en cette qualité — [le rejet de la motion de confiance] ne peut aboutir à la dissolution de l'assemblée »(74). En revanche, l'inverse était admis, bien que critiqué : la dissolution des Chambres fédérales pouvait entraîner celle des assemblées fédérées, ce qui avait pour effet de rendre le sort de celles-ci dépendant de la vie politique fédérale, car « lorsque le Roi procède à une dissolution anticipée des chambres nationales, sa décision est, le plus souvent, motivée par une crise politique nationale, étrangère aux politiques respectivement menées au sein des Régions et des Communautés »(75). Ce choix était pourtant logique, en ce qu'il rejoignait l'idée généralement admise en droit public comparé d'une incompatibilité de l'élection indirecte avec le mécanisme de la dissolution, en raison du lien de dépendance de l'assemblée procédant de l'assemblée directement élue de laquelle elle puise sa légitimité démocratique. Le principe même du droit de dissolution, qui implique un retour vers l'électeur, n'a pas de sens dans le cas d'assemblées indirectement élues, dès lors qu'elles ne procèdent pas d'une rencontre immédiate avec l'électeur. Inversement, il est tout à fait admissible que la dissolution de l'assemblée élue directement affecte la composition de celle qui est élue indirectement(76).

(73) P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 201. Voy., dans le même sens, Michel Leroy qui écrit : « Aussi longtemps que l'on a connu des conseils communautaires, régionaux et, avant eux, culturels, qui étaient formés par regroupement de parlementaires élus en ordre principal pour une autre mission, il ne pouvait même pas être question d'une quelconque abréviation du mandat de leurs membres. On n'imaginerait pas de dissoudre les chambres suite à un accident de parcours de la politique régionale, alors que tout va bien en politique nationale » (M. LEROY, « Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales », op. cit., p. 145).

(74) *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 461-1, p. 19.

(75) M. UYTENDAELE, « La réforme des assemblées législatives et le cumul des mandats », *Rev. dr. ULB*, 1990, p. 94.

(76) C'est au nom de cette logique que, dans les Etats où les membres de la Chambre Haute du Parlement sont élus par des parlements d'entités fédérées, la dissolution de ces derniers peut affecter la composition du Sénat. C'est, par exemple, le cas de certaines assemblées législatives des Etats indiens, qui peuvent être dissoutes avec potentiellement un impact sur le « Rajya Sabha » (Conseil des Etats) du Parlement fédéral. En Autriche, le *Bundesrat* (Conseil fédéral) est composé de représentants des neuf *Landtage* (Diètes fédérées), qui sont élus à la proportionnelle par chaque *Land*. Contrairement au *Nationalrat* (Conseil national), le *Bundesrat* ne peut être dissous. La composition du Conseil fédéral varie en fonction des élections qui sont tenues dans les différents *Landtage*, et qui ne coïncident pas nécessairement. En outre, en vertu de l'article 100 de la Constitution autrichienne, les parlements fédérés autrichiens peuvent être dissous, cette dissolution procède formellement d'une décision du Président fédéral, sur proposition du cabinet, et après approbation d'une majorité qualifiée de deux tiers du Conseil fédéral (un quorum de présence est également requis pour ce vote). Dans le cas d'une dissolution, le *Landtag* nouvellement élu procède au remplacement de ses représentants au *Bundesrat*. Voy. not. K. UCAKAR et S. GSCHIEGL, *Das politische System Österreichs und die EU*, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 1^{er} juin 2014, p. 95.

Le Pacte d'Egmont offre une preuve supplémentaire que le système du double mandat a été à l'époque un empêchement dirimant au droit de dissolution. Ce Pacte communautaire signé le 24 mai 1977 prévoyait l'élection des membres des conseils régionaux au suffrage universel, le renouvellement de ces conseils tous les quatre ans, ainsi que « dans des cas exceptionnels et dans les conditions déterminées par la loi, un Conseil régional pourra être dissous anticipativement. Dans ce cas, le nouveau conseil achèvera uniquement la législature en cours »(77). Son complément, l'accord du Stuyvenberg, confirmait et précisait cette option. Selon son point 105, à défaut de l'élection d'un nouveau gouvernement dans les vingt et un jour du rejet d'une motion de confiance, « le conseil est dissous de plein droit. Le président du collège constate cette dissolution et convoque les électeurs dans les quarante jours. Le Conseil nouvellement élu achève la législature en cours »(78).

13. Si le système du double mandat empêchait de confier aux Exécutifs fédérés un droit de dissolution, la question de celui-ci aurait pu revenir lors des discussions à l'occasion de l'adoption de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises. En effet, ces deux lois ont prévu l'élection directe des membres des assemblées de ces deux collectivités(79). Toutefois, comme l'observe Michel Leroy, « nul n'a proposé de permettre que ces assemblées soient dissoutes avant terme, et cette question fut même à peine évoquée, ce qui témoigne de l'unanimité qui régnait à ce propos »(80).

L'élaboration de la loi du 31 décembre 1983 semble du reste avoir été gouvernée par une volonté de s'éloigner le moins possible des prescriptions de la loi spéciale du 8 août 1980 : « vu le souci du Gouvernement d'établir une concordance aussi parfaite que possible entre le statut de la Communauté germanophone et celui des deux autres Communautés, en particulier quant au fond, il a été recouru au maximum, dans le projet à la technique de la référence »(81). Alors qu'il instaurait un système d'élection directe pour la Communauté germanophone, le législateur rendait ainsi purement et simplement applicable à cette dernière les dispositions organisant le parlementarisme rationalisé des régions et communautés, alors privées d'un

(77) Voy. le texte annexé à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, *Ann.*, Chambre, n° 2, Sess. extr. 1977, séance du mardi 7 juin 1977, p. 32.

(78) Voy. le texte annexé à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978, *Ann.*, Sénat, n° 36, 1977-1978, p. 999.

(79) Si la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la communauté culturelle allemande instituait une assemblée composée à la suite d'une élection directe qui coïncidait avec les élections législatives, la Communauté culturelle ne disposait pas encore d'un exécutif propre. Par ailleurs, le conseil ainsi créé n'avait pas de pouvoir dérégal.

(80) M. LEROY, « Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales », *op. cit.*, p. 145.

(81) *Doc. parl.*, Chambre, 1982-1983, n° 622-1, p. 1.

tel système. Un même choix a été posé avec la loi spéciale du 12 janvier 1989(82). Ce recours à la technique de la législation par référence a permis de faire l'économie d'une réflexion sur le parlementarisme rationalisé dont les modalités ont simplement été étendues à d'autres collectivités fédérées. Le poids des habitudes en est en quelque sorte renforcé.

Dans le cadre de la loi spéciale du 12 janvier 1989, on doit, en outre, souligner la volonté de faire coïncider la date des élections du Parlement bruxellois avec celle des élections du Parlement européen qui se trouve encore aujourd'hui exprimée à l'article 11 de cette loi. Le Conseil d'Etat s'était montré critique à l'égard de cette concordance des scrutins : « les élections précitées ayant chacune pour objet une politique différente, il se recommande, dans un souci de clarté, que ces élections et les campagnes électorales respectives restent nettement séparées également dans le temps »(83). Le Gouvernement a néanmoins estimé que les considérations « de pure opportunité » du Conseil d'Etat « ne pouvaient l'emporter sur le souci de ne pas multiplier les cas où les citoyens sont invités à remplir leurs devoirs électoraux »(84). Cet alignement de la législature bruxelloise sur celle d'une assemblée, le Parlement européen, qui ne peut être dissoute renforce fatalement la logique de Parlement de législature, à telle enseigne que la question du droit de dissolution ne fut même pas évoquée dans les travaux préparatoires de 1989. La logique de concordance du scrutin fut étendue à la Communauté germanophone par la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone.

14. En 1993, le système du double mandat est abandonné. Les élus fédérés ne sont plus issus d'élections fédérales. Un obstacle de taille au droit de dissolution était donc levé. Le système des motions de méfiance et de confiance réglé par les lois de réformes institutionnelles n'en a cependant pas été affecté. Il faut dire que la quatrième réforme de l'Etat a conduit à un réaménagement important des relations entre le Parlement fédéral et le Gouvernement fédéral par la révision des articles 46 et 96 de la Constitution sous le signe du parlementarisme rationalisé, si bien que l'on n'a pas entendu s'écarter des solutions jusqu'alors retenues au niveau fédéré au moment même où on les appliquait au niveau fédéral. Ainsi, après avoir

(82) Voy. notamment le commentaire de l'article 36 du projet : les mécanismes de la motion de confiance et de la motion de méfiance et les principes de collégialité, de consensus et de responsabilité gouvernementale « sont les mêmes que ceux qui sont en vigueur pour les autres Régions et les autres Communautés du Royaume, moyennant quelques adaptations compte tenu de la composition spécifique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils n'appellent donc pas de commentaires particuliers » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514-1, p. 11). Dans le rapport de la commission, il y est précisé que « [l]e Gouvernement a eu le souci, dans la rédaction de ce projet, de suivre aussi fidèlement que possible, pour l'exécution de l'article 107^{quater} de la Constitution à l'égard de la Région bruxelloise, les principes et les règles fixés par la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988 » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514-2, p. 5).

(83) *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514-1, p. 63.

(84) *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514-2, p. 44.

évoqué le système de la motion de méfiance constructive fédérée dont il s'inspirait pour le niveau fédéral⁽⁸⁵⁾, le Constituant de 1993 ajoutait : « cette stabilité des Exécutifs sera prolongée dans le cadre de la présente réforme par la stabilité des conseils qui, à l'instar du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté française, seront élus pour une période fixe de cinq ans, à l'exclusion de toute dissolution anticipée »⁽⁸⁶⁾.

La préoccupation de stabilité a par ailleurs trouvé une autre traduction juridique importante dans la réforme du Sénat. Le Constituant a refusé que l'introduction d'une dose de représentation des entités fédérées dans la composition du Sénat — par les vingt et un sénateurs désignés par les communautés — puisse avoir des conséquences sur la vie politique fédérale. Ainsi, la répartition des mandats de sénateurs de communauté entre les groupes politiques n'était pas fonction du résultat des élections fédérées, mais dépendait de celui des élections de la Chambre. Il s'ensuivait que le Sénat n'était pas renouvelé à l'issue des scrutins fédérés qui intervenaient en cours de législature fédérale : « Un changement de la représentation proportionnelle au sein d'un Conseil de communauté est sans influence sur les sénateurs désignés. Seule la non-réélection d'un membre à une incidence puisqu'elle implique son remplacement. C'est la même famille politique qui y pourvoit. Ainsi, le rapport des forces politiques au Sénat est stabilisé pour une période de 4 ans »⁽⁸⁷⁾.

Dans ce contexte où la stabilité avait, à nouveau, les faveurs du monde politique, la quatrième réforme de l'Etat permettait de réaliser un véritable régime de Parlement de législature à l'échelon fédéré. Auparavant, ce régime ne recevait qu'une traduction institutionnelle partielle puisque la dissolution anticipée des Chambres fédérales entraînait celle des Conseils⁽⁸⁸⁾. Cette idée ne deviendra pleinement réalité qu'avec l'élection directe des Parlements fédérés. Selon les développements de la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat, « en ce qui concerne la problématique du Parlement et du Gouvernement de législature, ainsi que l'élection du Parlement européen, il n'est pas nécessaire de modifier une législation ou une disposition d'une loi spéciale existante »⁽⁸⁹⁾. Il n'est pas nécessaire, car l'intention du Constituant a bien été de consacrer l'indissolubilité des assemblées fédérées : « les Conseils seront désormais élus pour un terme fixe de cinq ans. Ils seront donc de véritables “parlements

(85) Voy. *supra* n° 1.

(86) *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 729/7, p. 3.

(87) *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-20/2, p. 34. Voy. égal. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 756 et 757.

(88) K. MUYLLE, « Legislatuurparlement of legislatuurregering, een hervorming naar bestande voorbeelden ? », *Jur. Falc.*, 1992-1993, p. 142.

(89) *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 5.

de législature”, contrairement aux institutions fédérales »(90). Des craintes se font à nouveau entendre au cours des discussions parlementaires : « si des problèmes politiques graves venaient à se poser au sein d’une coalition et qu’il s’avère impossible de former une majorité de rechange avec un certain nombre de partis d’opposition, la région ou la communauté concernée deviendra sans doute ingouvernable »(91). Auteur principal de la proposition de révision, Johan Vande Lanotte répliqua : « Il s’agit d’une discussion sans fin. On peut prétendre que cette solution n’offre pas de garantie définitive de stabilité politique, puisque des difficultés internes peuvent continuer à subsister. Il faut donc qu’il y ait entre les groupes de la majorité une volonté minimale de garantir cette stabilité. Le parlement de législature constitue cependant un moyen structurel qui incite à cette stabilité. Toutes proportions gardées, la comparaison peut être opérée avec le niveau communal, où le délai de six ans qui sépare chaque élection incite à la pacification des esprits en cause »(92).

Il apparaît ainsi clairement que les architectes de la quatrième réforme de l’Etat n’ont pas voulu remettre en cause les principes hérités de la deuxième(93). Une cause de la privation des Gouvernements du droit de

(90) *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 725-6, p. 16.

(91) *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 725-6, p. 41. Voy. égal. pp. 63 et 64.

(92) *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 725-6, p. 59. On pourra juger la comparaison empreinte d’une certaine maladresse. *Perservare diabolicum...* En réponse aux regrets de certains que la réforme n’ait pas modifié l’appellation des conseils de communauté ou de région en parlements, on peut lire : « L’intervenant juge opportun de maintenir la distinction dans la dénomination entre Parlement et Conseil. Cette distinction est plus claire. Seule une confusion avec les conseils communaux ou provinciaux est encore possible » (p. 59). Pour faire le lien entre ces deux maladrotes, on observera du reste qu’un des motifs avancés pour rejeter un amendement visant à rebaptiser Parlements ces Conseils était que ces derniers ne possèdent pas « l’une des caractéristiques inhérentes à un véritable parlement, étant donné qu’ils sont composés de membres élus pour cinq ans et ne pouvant être dissous anticipativement » (p. 77). Lorsque les Conseils furent rebaptisés Parlements avec les révisions du 25 février 2005, cette question ne revint pas dans les brefs débats.

(93) L’article 59^{quater}, § 3, alinéa 2, de la Constitution, inséré le 5 mai 1993, ne doit-il pas nous amener à nuancer ce verdict ? Cette disposition permettait au législateur spécial de déroger au principe de la simultanéité des élections des conseils et entre celles-ci et celles du Parlement européen. N’y avait-il pas l’indice que la quatrième réforme de l’Etat avait rangé au rang des possibles l’instauration d’un droit de dissolution ? L’hypothèse a été avancée dans la doctrine : « Une telle désynchronisation des élections régionales et communautaires pourrait être la conséquence de l’introduction d’un droit de dissolution des Conseils par leurs gouvernements respectifs. Ce pouvoir de dissolution permettrait en effet de parer à tout risque de crise politique grave au sein d’une Région ou d’une Communauté qui rendrait celle-ci ingouvernable » (C. LEGAST, « Les élections régionales directes », *op. cit.*, p. 293). Les développements de la proposition de révision ne vont pas en ce sens : « [i]l est laissé au législateur spécial la possibilité de déroger au double principe que les élections des conseils ont lieu le même jour, et ce le jour de l’élection du Parlement européen. Cela s’impose pour diverses raisons. D’une part, il faut envisager l’hypothèse dans laquelle la première élection directe des Conseils ne coïnciderait pas avec la première élection du Parlement européen suivant la mise en application de l’article 59^{quater} proposé. C’est dans cette hypothèse qu’il pourrait être décidé d’organiser les prochaines élections directes du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le même jour que les prochaines élections des Chambres législatives. D’autre part, cela permet une flexibilité dans l’éventualité où la périodicité quinquennale de

dissolution avait cependant disparu. Cela confirme la thèse que le double mandat n'a jamais été la seule justification de cette privation.

Les travaux de la quatrième réforme de l'Etat confirment deux options prises par le législateur spécial de 1989 : la préoccupation d'un rapprochement entre les règles organiques des différentes collectivités fédérées(94) et la volonté de concordance des scrutins, désormais inscrite dans la Constitution(95). La concordance joue sur deux plans : entre les élections régionales et communautaires ; et entre ces élections et celles du Parlement européen. C'est le régime qui correspond à l'actuel article 117, alinéa 2, de la Constitution. Si la simultanéité avec les élections européennes ne se justifie que par l'objectif — discutable — de ne pas convoquer les électeurs trop fréquemment, la simultanéité des élections fédérées peut se réclamer d'un autre motif lié à la composition du Parlement flamand et du Parlement de la Communauté française. Les membres bruxellois de ces deux assemblées étaient — et le sont toujours s'agissant du Parlement de la Communauté française — désignés parmi les parlementaires bruxellois(96). Compte tenu du recours à la technique du dédoublement fonctionnel, le sort de plusieurs assemblées a été lié, si bien que permettre la dissolution anticipée de l'une signifiait le renouvellement partiel de l'autre. Or, le Constituant a bien opté dès 1993 pour un système de renouvellement intégral des assemblées fédérées(97).

15. Deux données juridiques complémentaires, apportées respectivement par les cinquième et sixième réformes de l'Etat, doivent encore être prises en considération. L'une restreint encore l'horizon du droit de dissolution fédéré, tandis que l'autre l'ouvre.

l'élection du Parlement européen était modifiée » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 725-1, p. 5).

(94) Si la loi spéciale de 1989 se référait à celle de 1980 pour les règles relatives au fonctionnement du Gouvernement bruxellois, la loi spéciale du 8 août 1980 telle que modifiée en 1993 incorpore, à son tour, une partie des dispositions de la loi spéciale de 1989 relatives aux élections, « étant donné l'uniformité souhaitée entre l'élection directe des différents Conseils » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 39).

(95) L'argument avancé est à nouveau celui d'éviter une fatigue électorale des citoyens obligés de se rendre aux urnes presque chaque année (voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring », in A. ALEN et J. VAN NIEUWENHOVE (ed.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, I, Bruges, die Keure, 2008, p. 202). L'auteur fait le lien entre cette option et l'impossibilité de la dissolution anticipée des Parlements fédérés : « De grondwetgever oordeelde dat het waarborgen van die gelijktijdigheid belangrijker was dan de nadelen die het uitsluiten van vervroegde ontbinding van de gemeenschaps- en gewestparlementen inhoudt » (p. 203).

(96) Ainsi, les six premiers élus du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale siégeaient également au sein du Parlement flamand. S'agissant du Parlement de la Communauté française, la technique de sélection de ses membres bruxellois n'a jamais été modifiée. Le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne 19 de ses membres pour siéger, aux côtés des 75 membres du Parlement wallon, au sein du Parlement de la Communauté française (loi spéciale du 8 août 1980, art. 24, § 3).

(97) Voy. l'article 58*quater*, § 3, alinéa 1^{er}, devenu l'article 117, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

D'une part, en application des accords du Lombard, les membres bruxellois du Parlement flamand sont désormais directement élus(98). C'est le système que l'on connaît aujourd'hui. Il présuppose la simultanéité des élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de celles du Parlement flamand. En effet, l'article 14, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ne permet aux Bruxellois de participer aux élections du Parlement flamand qu'à condition qu'ils n'émettent pas leur suffrage pour les élections régionales en faveur d'une liste de candidats appartenant au groupe linguistique français(99). L'article 14, l'alinéa 1^{er}, établit, lui, le principe selon lequel les électeurs bruxellois forment un seul collège électoral. Ainsi, et contrairement au système en vigueur pour les candidats enfermés dans une sous-nationalité(100), « dans le secret de l'isoloir, [les électeurs] sont libres de porter leur choix sur une liste francophone ou sur une liste néerlandophone, sans avoir à justifier d'aucune espèce d'appartenance communautaire »(101). En cas de non-coïncidence entre les scrutins flamand et bruxellois, cette logique risquerait d'être brisée. Nous y reviendrons.

D'autre part, le Constituant de 2014 a cherché à réaliser une concordance de l'ensemble des scrutins, hors élections locales, en révisant l'article 65 en vue d'aligner la durée de la législature de la Chambre sur celle des Parlements fédérés, à savoir cinq ans. En outre, dans un savant mélange de non-choix et de compromis, le Constituant a inséré trois dispositions qui sont appelées à entrer en vigueur simultanément, lorsque le législateur spécial sera intervenu(102). Il s'agit, *primo*, de l'article 65, alinéa 3, qui prescrit la simultanéité entre les élections de la Chambre et celles du Parlement européen, *secundo*, de l'article 46, alinéa 6, qui, en cas de dissolution anticipée, limite la durée de la législature de la Chambre aux prochaines élections européennes et, *tertio*, de l'article 118, § 2, alinéa 4, qui prévoit d'inclure dans l'autonomie constitutive des communautés et des régions la compétence de régler la durée de leur législature ainsi que la date de l'élection de leur Parlement. Si ce jeu de dispositions devait entrer en vigueur, une possibilité de dérogation serait ouverte à la règle de simultanéité des scrutins fédérés, et de ceux-ci avec les élections européennes(103).

(98) Article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés.

(99) Cette formulation alambiquée visait à embrasser deux hypothèses : celle de l'électeur qui émet un suffrage en faveur des candidats du groupe linguistique néerlandais et celle de l'électeur qui s'abstient de voter aux élections régionales (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/4, p. 8).

(100) Voy. H. DUMONT et X. DELGRANGE, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *A.P.*, 2011, pp. 215 et 216.

(101) B. RENAULD, « Le Conseil et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune », *A.P.*, 2002, p. 138.

(102) 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, 2015, pp. 64 et 65.

(103) Voy. l'article 117, alinéa 3, de la Constitution.

Ce parcours dans les méandres de cinq réformes de l'Etat nous a permis de comprendre les obstacles à la consécration d'un mécanisme de dissolution des assemblées fédérées. Ils ne sont pas minces. Avant d'esquisser des pistes pour lever ceux des obstacles qui demeurent d'actualité, il nous faut avancer les raisons au nom desquelles la mise en place d'un tel mécanisme peut être défendue.

B. *Pour un droit de dissolution des assemblées fédérées*

16. L'on doit sans doute à une forme de pragmatisme couramment pratiquée par les élites politiques de ce pays, le fait que le droit de dissolution ne fasse pas partie des questions jugées dignes d'être abordées dans les négociations institutionnelles. Ne « résoudre les problèmes que quand ils se posent », le précepte de Jean-Luc Dehaene compte probablement de nombreux adeptes.

Le droit constitutionnel ne saurait pourtant s'en satisfaire. Il a pour tâche essentielle d'encadrer l'exercice du pouvoir⁽¹⁰⁴⁾. Cette fonction se matérialise par des règles définissant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des organes de l'Etat. En établissant ces règles, l'on peut être assailli par la tentation de ne penser qu'aux jours heureux. En les décrivant, l'on peut les présenter sous le bénéfice d'une présomption d'harmonie. On cède alors à l'idée qu'« une crise politique ne peut avoir de cause que politique », que « la solution ne saurait être que politique ». Francis Delpérée la récuse : « avec la prudence nécessaire et dans le respect des règles élémentaires de déontologie, il doit être possible de tenir un discours scientifique et juridique sur les crises politiques »⁽¹⁰⁵⁾. C'est le pli que nous prenons.

Nous voudrions consacrer les lignes qui suivent à formuler une proposition. Il serait naïf et bien imprudent de penser que jamais plus ne se reproduiront des épisodes de même nature que ceux qui ont ébranlé la vie politique francophone en 2017. Pourra-t-on à nouveau se contenter de regretter ce droit constitutionnel fédéré qui ne connaît pas la crise ? Espérons que nous n'en serons plus là. C'est le sens de notre proposition : le droit des institutions fédérées doit envisager le pire et permettre la dissolution anticipée des assemblées parlementaires.

17. Avant de présenter les modalités de la dissolution, il nous impose de présenter les raisons qui nous amènent à plaider en sa faveur.

La première raison est d'ordre *symbolique*. La construction fédérale belge a engendré des collectivités fédérées dont les organes se sont progressivement différenciés des institutions fédérales et dont l'autonomie organique n'a fait

(104) Voy. D. GRIMM, « The Function of Constitutions and Guidelines for Constitutional Reform », *Constitutionalism : Past, Present and Future*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 128-142.

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

que croître. Les Exécutifs fédérés sont sortis du Gouvernement fédéral en 1981, et les députés fédérés ne sont plus issus d'assemblées fédérales, l'introduction d'élections communautaires et régionales s'étant même accompagnée de l'érection d'incompatibilités entre mandat fédéral et fédéré(106). L'octroi de l'autonomie constitutive en 1993 et son élargissement, tant du point de vue de ses objets que de ses bénéficiaires, en 2014(107) ont prolongé cette dynamique. Rapprocher les régions et communautés des pouvoirs locaux, comme le faisait encore Vande Lanotte en 1993(108), c'est méconnaître la distinction décisive entre un niveau de pouvoir principalement chargé d'administrer un territoire d'un niveau de pouvoir chargé de le gouverner dans un certain nombre de matières. Gouverner, pour reprendre les termes par lesquels Vedel distinguait ces fonctions, « c'est tracer des orientations générales, opérer de grandes options ». Administrer, « c'est satisfaire quotidiennement à certains besoins collectifs »(109). Il s'ensuit que l'espace politique d'une collectivité fédérée n'est pas de la même nature que celui d'une province ou d'une commune, mais se rapproche davantage de celui du niveau fédéral. Que les collectivités fédérées ne connaissent pas un mécanisme des plus classiques du parlementarisme entretient pourtant une distance symbolique entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

Cette première considération en appelle immédiatement une deuxième qui renvoie à la *réalité politique* des collectivités fédérées. Comme *polity*, les communautés et les régions sont susceptibles d'être confrontées aux crises et aléas dont les démocraties sont, à des degrés divers, coutumières. Longtemps a prévalu l'idée qu'au niveau fédéré, la politique prendrait des formes plus consensuelles, que les élus y feraient montre d'une moindre combativité, alors que les hémicycles fédéraux resteraient le théâtre des luttes politiques. Assez rapidement, cette idée s'est montrée vulnérable à l'épreuve des faits, qu'ils aient pris la forme de flibustes parlementaires(110) ou de démissions gouvernementales(111). Il n'empêche que cette représentation est tenace, et il n'est absolument pas certain qu'elle ne soit pas encore dominante aujourd'hui. Dans cette perspective, à quoi bon prévoir un cadre juridique pour sortir de la crise politique si son occurrence est rendue peu probable par la tranquillité de la vie politique ? Les événements de 2017 auront démontré l'inanité de cette interrogation. Même si les collectivités fédérées,

(106) Voy. M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Les incompatibilités », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, à paraître.

(107) Pour une récente synthèse sur ce thème, voy. Q. PEIFFER, *L'autonomie constitutive des entités fédérées*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2017, n° 2350-2351.

(108) Voy. *supra* n° 14.

(109) G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, rééd. 2002, p. 4. C'est ainsi qu'il fondait la distinction entre le droit constitutionnel et le droit administratif.

(110) Voy. les exemples relatés dans M. EL BERHOUMI et J. PITSEYS, *L'obstruction parlementaire en Belgique*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2016, n° 2229-2230, pp. 15, 17 et 20.

(111) Voy. J. FANIEL et C. ISTASSE, *Les démissions ministérielles dans les entités fédérées (1981-2017)*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2017, n° 2330-2331-2332.

y compris Bruxelles, sont globalement épargnées par le conflit communautaire dont on connaît la force déstabilisatrice au niveau fédéral(112), elles peuvent traverser des périodes de turbulences politiques intenses.

Ceci nous amène à une troisième considération liée aux *fonctions* qu'une dissolution peut poursuivre. Les événements de 2017 ont particulièrement mis en lumière l'une d'entre elles : répondre à une situation de crise politique. Lorsqu'un dissensus irrémédiable éclate entre les partis d'une coalition gouvernementale, la dissolution permet aux électeurs d'être juges de ce conflit et de rebattre les cartes. La dissolution s'avère en particulier précieuse lorsque les rapports de force au sein du Parlement laissent peu de place aux options alternatives un tant soit peu cohérentes(113). Tout en évoquant aussi l'hypothèse du blocage, Koen Muylle ajoute que, dans un régime de Parlement de législature, il est moins risqué pour un parti qui fait partie du gouvernement de provoquer une crise gouvernementale, voire la chute du gouvernement, une telle attitude ne pouvant être immédiatement sanctionnée par l'électorat(114).

Au-delà de ce scénario d'impasse, la dissolution permet de remplir d'autres fonctions(115) : recoller les calendriers électoraux, permettre à la majorité de maîtriser la temporalité électorale et de réduire la durée des campagnes, renforcer la légitimité d'un gouvernement lorsqu'il est fortement contesté par un mouvement social, reconstituer une majorité disparue à la suite de la scission d'un parti de la coalition ou d'élections partielles, donner au gouvernement les coudées franches par l'élargissement de son assise parlementaire afin qu'il mène des négociations délicates, etc. Ainsi, la dissolution peut remplir des fonctions différentes : l'outil qui fut naguère justifié comme un élément déterminant de l'équilibre entre pouvoir exécutif et législatif peut désormais contribuer à la stabilité politique, permettre la résolution

(112) Pour Jeroen Van Nieuwenhove, en raison de cette différence, il est inenvisageable d'appliquer un système de Parlement de législature au niveau fédéral. Tout en admettant que la question communautaire donne un argument supplémentaire au maintien d'un droit de dissolution à l'échelon fédéral, il estime aussi qu'il y a de bons arguments en faveur de l'extension d'un mécanisme de même nature pour les régions et les communautés (voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring », *op. cit.*, pp. 212-213 et 217-218).

(113) En ce sens, Hendrik Vuye, *in tempore non suspecto*, avait livré un avertissement au Parlement flamand sur le danger du Parlement de législature. A son estime, la dissolution est, en effet, un moyen commode de résoudre des crises politiques, notamment lorsque des urnes ne se dégagent pas une majorité claire ou lorsqu'un gouvernement est miné par les divisions internes (H. VUYE, « De moeilijke verhouding tussen parlement en regering, historisch en prospectief », in N. DE BATSELIER (dir.), *Levende democratie. De kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Tielt, Lannoo, 2004, p. 109). Il évoquait en particulier l'expérience de la « Lijst Pim Fortuyn » aux Pays-Bas qui, après un succès électoral important en mai 2002, s'était fracturée, ce qui avait nui tant au fonctionnement du Gouvernement qu'à celui du Parlement. Cette situation a été réglée par des élections anticipées en janvier 2003 qui se sont traduites par un net reflux de ce parti.

(114) K. MUYLLE, « Legislatuurparlement of legislatuurregering, een hervorming naar bestaande voorbeelden ? », *op. cit.*, pp. 150 et 151.

(115) Voy. not. P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, pp. 414 et s.

d'un conflit entre plusieurs partis ou faciliter la recherche d'une majorité, voire, dans certains cas, constituer un substitut de referendum(116).

Bien évidemment, on peut juger ces fonctions d'arbitrage entre pouvoirs et forces politiques ou de contrôle démocratique(117) plus ou moins légitimes et les dissolutions selon les circonstances plus ou moins justifiables. Il ne s'agit pas de céder à une vision idéale du droit de dissolution, qui attribuerait à ce mécanisme une valeur intangible et univoque ; il faut au contraire considérer le droit de dissolution comme doublement dépendant du système constitutionnel global dans lequel il s'insère, d'une part, et du système politique dans lequel il est utilisé, d'autre part(118). En outre, on peut aussi observer que les élections anticipées conservent toujours une part d'aléatoire qui peut rendre la dissolution contre-productive ; le droit de dissolution « n'empporte aucune certitude d'efficacité », du point de vue « de l'organe qui y recourt »(119). Ce *suspense* participe d'ailleurs de la légitimité du mécanisme, on y reviendra plus loin.

On doit, en même temps, constater que l'outil de la dissolution est largement admis à travers le monde et que, s'il peut être instrumentalisé, il est difficilement contestable sur le plan démocratique puisqu'il a pour principal ressort l'expression renouvelée de la volonté du corps électoral. Si la dissolution n'est pas inhérente à la démocratie et au régime parlementaire, elle peut cependant favoriser son bon fonctionnement. Inversement, à vouloir enfermer le jeu des forces politiques dans un corset juridique trop serré, on court le risque de porter atteinte à la vitalité de la vie politique. Le droit de dissolution peut, en effet, être appréhendé par le prisme de ce que Carlos-Miguel Pimentel appelle les « armes régulatrices »(120). Cette notion renvoie à des mécanismes de résolution des conflits politiques qui se caractérisent par une *double incertitude* : incertitude quant au résultat de la confrontation, mais aussi quant à l'éventualité même de l'utilisation de l'arme. De cette double incertitude, les armes régulatrices tirent une redoutable efficacité, reposant sur un effet dissuasif permanent, à l'inverse d'élections organisées selon un terme préfix. Elles y puisent aussi une légitimité, en ce qu'il y a n'a pas coïn-

(116) Comme le conçoit Carré de Malberg (« Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme », *R.D.P.*, 1931, pp. 229 et s., tel qu'analysé dans P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, PUF, 1977, pp. 249 et s.). Voy. égal. *supra*, note 24.

(117) Voy., sur la dissolution comme procédé d'arbitrage et comme procédé de contrôle, F. MOHRHOFF, *La dissolution des assemblées législatives dans les Constitutions modernes, Histoire, politique, droit constitutionnel et parlementaire comparé, procédure*, Rome, Carlo Colombo, 1953, pp. 95-103.

(118) P. ALBERTINI, *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, *op. cit.*, p. 399.

(119) *Ibidem*, p. 400. L'auteur estime que, dans le cas français, « [e]n dépit de l'analyse opérée par les constituants, la fonction et les effets du droit de dissolution ne sauraient donc être présumés ni déduits du texte constitutionnel ».

(120) C.-M. PIMENTEL, « Responsabilité et typologie des régimes politiques », in O. BEAUD et J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, pp. 58-60.

cidence parfaite entre l'acteur qui enclenche l'arme et celui qui en façonne les effets. Ces armes régulatrices, selon Carlos-Miguel Pimentel « fondent la plasticité de l'espace politique, et dès lors créent le lieu où, à chaque fois de façon différente, se recréera un équilibre entre stabilité et mutabilité, entre ordre et désordre, entre pouvoir et remise en cause du pouvoir »(121). Nous défendons une conception selon laquelle le droit constitutionnel a vocation à aménager de telles armes régulatrices, plutôt qu'à les interdire.

Nous achèverons ce plaidoyer en citant Michel Leroy à propos du Parlement de législature fédéré : « Si l'efficacité institutionnelle est un objectif dont l'importance ne peut être négligée, il serait bien imprudent de la faire primer en toute circonstance sur d'autres considérations. L'adéquation entre le sentiment général, entre l'opinion publique et les corps électifs qui ont pour vocation de la représenter, en est une autre, et elle doit parfois l'emporter sur la stabilité. Aucune règle ne prévaut en ce domaine ; les aléas de la politique peuvent parfois justifier un rapide recours aux urnes. On peut imaginer qu'un parlement élu dans un contexte déterminé soit dissous, même après peu de temps, s'il est entre-temps survenu un événement politique majeur susceptible de provoquer un glissement d'opinion : tension internationale, crise politique, scandale jetant le discrédit sur une fraction du monde politique... Attendre les prochaines élections ordinaires, c'est parfois maintenir une tristement célèbre distance entre le pays légal et le pays réel »(122).

18. Supposons que nous ayons convaincu le lecteur de l'opportunité d'un droit de dissolution. Encore faut-il passer du « pourquoi » au « comment », ce qui, en droit constitutionnel belge, est rarement une mince affaire. Au fil des réformes de l'Etat, l'idée d'un droit de dissolution entre les mains des Gouvernements fédérés a pu se heurter à une série d'obstacles. Certains ont été levés par l'évolution des institutions. C'est bien évidemment le cas de l'objection tenant au « double mandat ». Cela nous semble aussi le cas du tropisme d'un rapprochement entre les législations organisant les collectivités fédérées. Si cet objectif a pu être poursuivi dans l'élaboration des lois de réformes institutionnelles, il est aujourd'hui dépassé par l'activation croissante de l'autonomie constitutive de la part des entités fédérées.

Il reste à prendre en charge une pierre d'achoppement évidente : celle issue de la combinaison entre l'interdépendance de la composition de certains parlements fédérés et la concomitance des scrutins.

Précisons, d'abord, que cette problématique ne concerne aucunement le Parlement de la Communauté germanophone, dont l'élection n'a d'effet sur aucun autre Parlement fédéré.

(121) *Ibidem*, p. 62.

(122) M. LEROY, « Les régions et les communautés, bancs d'essai de réformes nationales », *op. cit.*, pp. 150 et 151.

Revenons, ensuite, à la composition du Parlement flamand et à celle du Parlement de la Communauté française. Notre pierre d'achoppement s'y matérialise à travers deux problèmes.

Premier problème : comment élire les députés flamands de Bruxelles en cas de non-concomitance avec les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ? La question se pose non seulement dans l'hypothétique introduction d'un droit de dissolution, mais aussi dans la presque autant hypothétique entrée en vigueur de l'article 118, § 2, alinéa 4, de la Constitution(123). C'est à propos de celle-ci que la doctrine a réfléchi à des pistes permettant de rencontrer cette difficulté en rejetant d'emblée deux scénarios jugés peu souhaitables, créer des sous-nationalités à Bruxelles ou permettre à tous les Bruxellois, francophones y compris, de participer à l'élection de ces six députés. Une solution pourrait être de revenir au système en vigueur avant la cinquième réforme de l'Etat, en allant chercher ces six parlementaires parmi les membres du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale(124). Une autre solution serait de maintenir l'élection directe de ces députés, mais en distinguant le scrutin qui les désigne et qui doit rester concomitant aux élections régionales bruxelloises, de celui qui renouvelle les 118 autres membres du Parlement flamand(125).

D'un côté comme de l'autre, la dissolution du Parlement flamand n'affecterait que ses 118 membres élus en dehors de Bruxelles, tandis que la dissolution du Parlement bruxellois entraînerait la perte du mandat des 6 membres du Parlement flamand issus de Bruxelles. Ces deux solutions auraient en commun de provoquer un renouvellement partiel du Parlement flamand, 118 de ses membres seraient renouvelés lors des élections organisées dans les circonscriptions de la région de langue néerlandaise, alors que les 6 autres le seraient à l'occasion ou en même temps que les élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale(126). Symétriquement la dis-

(123) Elle se poserait aussi si l'on devait, aujourd'hui, appliquer l'article 15 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(124) En ce sens, T. WYNGAARD et O. LEGRAND, « Le nouveau politique. Questions choisies », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 204 et 205.

(125) En ce sens, voy. K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezing, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *T.B.P.*, 2013, pp. 489 et 490 ; J. VELAERS, « De gewestelijke volksraadpleging en het Grondwettelijk Hof, de constitutieve autonomie van gemeenschappen en gewesten en de (niet-)samenvallende Europese, federale en deelstatelijke verkiezingen », in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (dir.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 268 et 269.

(126) Notons que si l'on maintient l'élection directe des six membres bruxellois du Parlement flamand, leur élection pourrait aussi être couplée avec les élections du Parlement européen pour lesquelles les citoyens de la circonscription de Bruxelles appartiennent soit au collège électoral français, soit au collège électoral néerlandais (loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, art. 9 et 10). En faisant le choix de ce second collège, il pourrait, dans ce scénario, participer à l'élection des députés bruxellois du Parlement flamand.

solution du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou celle du Parlement wallon entraîneraient un renouvellement partiel du Parlement de la Communauté française, soit respectivement ses 75 membres wallons ou ses 19 membres issus du groupe linguistique français du Parlement bruxellois. En revanche, il n'y aurait pas lieu, à nos yeux, de permettre la dissolution du Parlement de la Communauté française. Cela tient à la particularité de cette assemblée composée de membres élus en qualité de membres de parlements de régions(127). C'est en raison de cette particularité que la Communauté française est d'ores et déjà privée de toute autonomie constitutive en matière de droit électoral(128). Comme on l'a déjà évoqué, autoriser la dissolution d'une assemblée non directement élue impliquerait une rupture entre l'outil de la dissolution et la logique démocratique qui l'anime : le retour vers l'électeur. En effet, non seulement, dans le cas d'une dissolution du Parlement de la Communauté française, une confrontation au corps électoral n'est pas possible, mais en plus, dans ce cas, l'assemblée démocratiquement élue dont elle tire sa légitimité en serait affectée. Les enseignements du droit comparé précités montrent d'ailleurs que d'autres assemblées composées de manière indirecte s'accommodent d'une composition qui peut évoluer en fonction des élections des assemblées desquelles elles procèdent(129).

Deuxième problème : comment concilier un renouvellement partiel des Parlements de la Communauté flamande et de la Communauté française avec le prescrit de l'article 117, alinéa 1^{er}, de la Constitution, déjà mentionné, qui prévoit que les parlements de communauté ou de région sont *intégralement* renouvelés tous les cinq ans(130). Sans doute le Constituant de 1993, qui s'est limité à faire un calque de la disposition applicable à la Chambre — l'article 65, alinéa 2, de la Constitution —, n'avait pas en tête ce problème(131). On pourrait alors interpréter le terme « intégralement » qu'il contient comme s'opposant uniquement au système en vigueur dans le premier siècle de l'Etat belge : celui d'un renouvellement par l'ensemble du corps électoral d'une fraction de l'assemblée(132). La difficulté de cette

(127) Pour reprendre la formulation de l'article 116, § 2, de la Constitution.

(128) M. NIHOUL et F.-X. BÁRCENA, « Le principe de l'autonomie constitutive : le commencement d'un embryon viable », in A. DE BECKER et E. VANDENBOSSCHE (ed.), *Elements charnières ou éléments clefs en droit constitutionnel*, Bruges, La Charte, 2011, p. 220.

(129) Voy., *supra*, n° 12.

(130) Voy. K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een processie van Echternach naar de federale (model)staat ? », in A. ALEN, B. DALLE, K. MUYLLE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE et W. VERRIJDT (dir.), *Het federale België na de zesde staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2014, p. 122.

(131) A l'occasion des travaux sur la Sixième Réforme de l'Etat, un amendement avait été déposé par des élus du Vlaams Belang pour supprimer ce mot « intégralement » précisément pour lever un obstacle aux élections différées des membres du Parlement flamand (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3195/002, p. 2). Sans que l'on puisse en tirer des conséquences décisives pour notre propos, cet amendement a été rejeté.

(132) Voy. la formulation de l'article 51 de la Constitution de 1831 avant la révision du 15 octobre 1921 : « Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés pour moitié tous les deux ans [...] ».

lecture, c'est qu'elle se concilie difficilement avec la révision de l'article 70 de la Constitution qui, dans le cadre de la réforme du Sénat en 2014, a supprimé la phrase prévoyant le renouvellement intégral de cette assemblée, précisément parce que sa rédaction actuelle admet le renouvellement partiel de la haute assemblée en cas de non-coïncidence entre les élections fédérées ou entre celles-ci et les élections de la Chambre(133).

Nous estimons donc que l'introduction d'une possibilité de dissolution anticipée au niveau fédéré nécessite une révision de la Constitution — ce qui ne signifie pas pour autant entrer dans une réforme de l'Etat, même si cette question pourrait faire partie des négociations de la septième —.

Nous nous écartons ainsi de la thèse soutenant que les collectivités fédérées, dans le cadre de leur autonomie constitutive, pourraient aménager un tel mécanisme(134).

Tout d'abord, l'autonomie qui serait octroyée en cas d'entrée en vigueur de l'article 118, § 2, alinéa 4, à savoir régler la durée de la législature et la date des élections du Parlement est étrangère à la problématique de la dissolution anticipée. En effet, une chose est d'autoriser les communautés et régions à fixer la fréquence à laquelle les mandats collectifs de leurs parlementaires arrivent à échéance et le jour où ils doivent être renouvelés, une autre est de leur permettre de provoquer une dissolution anticipée par rapport à cette durée « normale ». D'un côté, il s'agit d'une norme s'appliquant de législature en législature, de l'autre une décision particulière qui déroge à la norme sans la modifier ni l'abroger.

En outre, comme le relève Koen Muylle, la dissolution relève davantage des relations entre le Gouvernement et le Parlement que de la question de la durée de législature et de la date des élections(135). Mais ne peut-on alors soutenir que l'autonomie constitutive vise d'ores et déjà ces relations, puisque les articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution mentionnent le fonctionnement du Parlement et du Gouvernement ? Ne peut-on se demander si une entité fédérée ne pourrait pas audacieusement « soutenir que la Constitution fixe, pour les organes fédéraux, le droit de dissolution dans le chapitre relatif aux chambres fédérales et, plus précisément, dans l'article relatif aux règles du parlementarisme rationalisé ? Et de se souvenir que le pendant de cet article, pour les entités fédérées, se trouve dans l'article 71

(133) « Puisque la composition du Sénat est basée sur les résultats d'élections différentes qui ne coïncident pas nécessairement, le Sénat ne sera en principe plus que partiellement et périodiquement renouvelé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 5-1702/3, p. 9). Voy. égal. p. 21.

(134) Voy. la réponse nuancée de Q. PEIFFER et J. SAUTOIS (« L'autonomie constitutive après la sixième réforme de l'Etat », in J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 121 et 122) ; voy. aussi Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 83-85.

(135) K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen : een proces van Echternach naar de federale (model)staat ? », *op. cit.*, p. 121.

de la loi spéciale, lequel article fait, lui, partie des règles pouvant être réglées par les entités fédérées dans le cadre de leur autonomie constitutive »(136). Ainsi, s'estimerait-elle compétente pour introduire un droit de dissolution, sans changement de la Constitution ou de la loi spéciale. Ce raisonnement ne nous convainc pas. On rappellera d'abord que l'argument *a rubrica* qui le soutient perd de vue que l'article 46 de la Constitution figurait, avant la coordination de 1994, dans la section relative au Roi. De plus, le pendant constitutionnel de l'article 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas l'article 46, mais le 96 qui oblige le Gouvernement à démissionner en cas d'adoption d'une motion de méfiance constructive. L'article 46 de la Constitution n'a pas d'équivalent dans la loi spéciale du 8 août 1980, puisqu'aucune de ses dispositions n'aménage un droit de dissolution. Les communautés et les régions ne peuvent régler un objet étranger à la loi spéciale puisque celle-ci doit désigner, selon les articles 118, § 2, et 123, § 2, celles des matières relatives à la composition et au fonctionnement du Parlement et du Gouvernement qui entrent dans le spectre de l'autonomie constitutive(137). On peut penser que si le législateur spécial avait voulu étendre l'autonomie constitutive à un objet aussi essentiel, il en aurait exprimé l'intention, ce qu'il n'a fait à aucun moment, raison pour laquelle la doctrine considère traditionnellement que parmi les balises de l'autonomie constitutive des communautés et régions figure le Parlement de législature(138).

Pour terminer sur cette question de la dissolution, on ne saurait sous-estimer la difficulté de surmonter les obstacles dont nous venons de rendre compte. Ceux-ci nous inspirent deux réflexions. D'une part, l'intrication de différentes assemblées ou scrutins est la conséquence d'un modèle fédéral qui implique une superposition dans la capitale des institutions régionales et communautaires. Les obstacles issus de cette singularité du fédéralisme belge seraient largement atténués dans un modèle se rapprochant d'une « Belgique à quatre ». D'autre part, dans l'hypothèse où l'instauration de mécanismes de dissolution devait s'avérer irréalisable dans le contexte institutionnel existant, ce constat n'empêcherait pas d'ouvrir d'autres espaces afin de rendre moins rigide le parlementarisme rationalisé fédéré. Dans

(136) Q. PEIFFER, « L'autonomie constitutive », *op. cit.*, p. 85. Voy., à cet égard, l'article 49 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui inscrit dans le champ de l'autonomie constitutive « la disposition (*sic*) du Chapitre III, section II », à savoir les articles 68 à 77.

(137) Ainsi était-il précisé, dans les travaux préparatoires de la loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat : « Afin d'exclure toute lacune dans la législation, ce qui peut être réglé par les Conseils en vertu de leur "autonomie constitutive" est réglé, en attendant, par la présente proposition de loi ou par les dispositions actuelles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dès que la loi entrera en vigueur, les Conseils concernés pourront modifier ces dispositions » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-1, p. 4).

(138) P. VANDERNACHT, « Les nouvelles règles de fonctionnement et de composition des organes des entités fédérées à la lumière des dernières réformes institutionnelles », in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 358.

cette solution de *second best*, les pistes de la motion de méfiance simple et du gouvernement minoritaire pourraient être explorées. Cette dernière piste aurait aussi le mérite de protéger la Région de Bruxelles-Capitale du scénario où une majorité nationaliste au sein du groupe linguistique flamand rend celle-ci proprement ingouvernable.

CONCLUSION

LORSQUE LA GREFFE NE PREND PAS... LES LIMITES DE L'IMPORTATION PARTIELLE D'UN PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

19. La combinaison de trois caractéristiques que nous avons étudiées, très rares dans le paysage des systèmes parlementaires, est proprement infernale. Il est impossible de gouverner sans disposer d'une majorité, mais il est également impossible de retourner vers l'électeur pour tenter d'en dégager une nouvelle.

Le parlementarisme rationalisé mis en place au niveau des collectivités fédérées revendique une filiation avec un autre système celui mis en place par la Loi fondamentale allemande. Ce système a d'ailleurs fait l'objet d'une « transplantation » juridique dans de nombreuses Constitutions, particulièrement dans les pays d'Europe centrale dans la seconde moitié du XX^e siècle, mais aussi dans d'autres systèmes, comme le système espagnol(139).

Alors que le législateur spécial se réclame de cette source d'inspiration réputée pour sa cohérence et sa stabilité, le système qu'il met en place s'écarte par maints aspects de la mécanique complexe de l'architecture constitutionnelle allemande. Il importe d'en rappeler brièvement les traits caractéristiques, pour mesurer la distance qui la sépare du système mis en place au niveau des entités fédérées(140).

Le parlementarisme rationalisé allemand est destiné à exorciser le souvenir de l'instabilité de la République de Weimar, qui contribua à l'effondrement de la démocratie allemande dans les années 1930(141). Il entend

(139) Aux Etats-Unis, la motion de méfiance constructive a séduit une partie de la littérature, qui y voit une arme pour contrecarrer les pouvoirs du Président (voy. S. LEVINSON et. J. M. BALKIN, « Constitutional Dictatorship : Its Dangers and Its Design », *Minn. L. Rev.*, 2010, n° 789, p. 1860 ; B. ACKERMAN, « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review*, Vol. 113, n° 3 (Jan., 2000), pp. 633-729. Voy. la réponse de S. G. CALABRESI, « The Virtues of Presidential Government : Why Professor Ackerman is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution », *Constitutional Commentary*, Vol. 18, Issue 1 (Spring 2001), pp. 51-72.

(140) Sur l'origine et les modalités des mécanismes de la rationalisation du parlementarisme allemand, voy. A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 327-341.

(141) L'usage, par le Président Hindenburg, de l'article 25 de la Constitution de Weimar, qui confiait au Président du Reich le pouvoir de dissoudre le Reichstag, par la voie d'un décret présidentiel contresigné par le Chancelier ou le ministre compétent, a abouti à une instabilité et une fragilisation extrême du Parlement, dans un contexte politique extrêmement polarisé.

ainsi favoriser la plus grande stabilité gouvernementale possible, et plus particulièrement réduire la possibilité d'une multiplication de crises suscitées par des motions de méfiance simples. L'article 67 de la loi fondamentale a porté sur les fonts baptismaux le principe de la motion de méfiance constructive : la défiance du Bundestag envers le Chancelier (seul responsable devant l'assemblée⁽¹⁴²⁾) ne peut être exprimée que par une motion désignant un successeur au Chancelier, à la majorité absolue de ses membres⁽¹⁴³⁾. Si une telle motion est adoptée, le Président de la République fédérale n'a aucune marge de manœuvre : il doit relever le Chancelier renversé de ses fonctions, et nommer Chancelier la personne mentionnée par la motion de méfiance.

Si le Chancelier souhaite s'assurer de la confiance du Bundestag, il peut déposer une motion de confiance, qui doit être adoptée par la majorité absolue des membres du Bundestag. Dans le cas où la confiance est rejetée, trois possibilités sont ouvertes. Premièrement, le Chancelier *peut* démissionner. Deuxièmement, le Président de la République *peut*, à la demande du Chancelier, dissoudre le Bundestag, dans un délai de 21 jours. A cette menace de dissolution, le Bundestag peut répliquer en désignant un successeur au Chancelier, à la majorité absolue de ses membres, sans devoir mobiliser la procédure de l'article 67. Troisièmement, dans le cas du rejet d'une motion de confiance liée au vote d'un texte, le Chancelier peut recourir à l'état de nécessité législative, organisé par l'article 81 de la Loi fondamentale. Si le Bundestag n'a pas été dissous dans le délai de 21 jours précité tout en étant incapable de proposer un successeur au Chancelier, « ce dernier peut, avec l'appui du Président et du Bundesrat, gouverner pendant une période de six mois, et bénéficier de certaines garanties permettant de surmonter l'opposition du Bundestag ». On remarquera que si le Chancelier ne recourt pas à cette procédure de l'état de nécessité législative, le Président, face à un Bundestag qui a refusé la confiance, mais n'a pas été capable de proposer un successeur au Chancelier, doit dissoudre l'assemblée.

Dans cette perspective, la motion de méfiance constructive, le droit de dissolution et l'état de nécessité législative, doublés des règles propres à la responsabilité du Chancelier et aux moyens d'action du Bundestag, du Président et du Chancelier dans le déroulement des crises, forment un ensemble indissociable. Il y a une mécanique équilibrée, une « chaîne des responsabilités » selon l'expression de la Cour constitutionnelle allemande⁽¹⁴⁴⁾, entre différents acteurs aux rôles définis.

(142) En effet, dans le système allemand, seul le Chancelier est investi de la confiance du Bundestag ; cette investiture est régie par les articles 63 et 65 de la Loi fondamentale.

(143) Une motion de méfiance simple, qui ne propose pas de successeur au Chancelier, est tout simplement irrecevable.

(144) BVerfG, 2 BvE 4/05 of Aug. 25, 2005, § 156 (<http://www.bverfg.de>). Sur cette décision, voy. S. APEL, C. KÖRBER et T. WIHL, « The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament », *German Law*

20. Le parlementarisme rationalisé des entités fédérées de l'Etat belge illustre les angles morts des *constitutional transplants* mal instruits et qui négligent le contexte institutionnel conférant une logique aux mécanismes importés(145). Ce constat avait déjà été posé par Philippe Lauvaux alors que les dispositions pertinentes de la loi spéciale n'avaient pas encore reçu d'application(146). En outre, à l'époque de l'élaboration de la loi spéciale du 8 août 1980, le parlementarisme rationalisé à l'allemande avait révélé certaines de ses limites si bien que l'on pouvait déjà mettre en cause son utilité, voire constater qu'il complique parfois la résolution des crises(147). Ce régime a pourtant été greffé sans réflexion approfondie sur ces limites et après avoir été amputé de plusieurs des mécanismes qui lui servent de pivot.

Durant près de quatre décennies, il n'a pas paru nécessaire de s'interroger sur les règles organiques des institutions fédérées : l'absence de crise insoluble paraissait démontrer qu'elles étaient pénétrées de la stabilité allemande. La crise politique de l'été 2017 révèle les impensés de ces règles. Espérons qu'il ne faille pas attendre de nouvelles turpitudes politiques pour les amender.

Journal, Vol. 06, n° 09, pp. 1243-1254. Voy. égal. D.P. KOMMERS et R.A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3^e ed., Durham, Duke University Press, 2012, pp. 153 et s.

(145) Voy. V. PERJU, « Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations », in M. ROSENFELD et A. SAJÒ (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1304-1327 ; M. J. HORWITZ, « Constitutional Transplants », *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 10, n° 2, juillet 2009, pp. 535-560. Dans la littérature consacrée aux greffes constitutionnelles, on explique souvent le développement de l'augmentation des emprunts et des greffes par l'émergence d'un modèle globalisé de justice constitutionnelle largement partagé (voy. particulièrement *ibidem*, pp. 540-550), voire par l'essor du droit des droits fondamentaux. L'étude ici menée nous rappelle que le droit constitutionnel connaît bien des greffes qui ne sont pas explicables ou motivées par ces deux éléments.

(146) Il estimait ainsi que l'article 72 de la LSRI « représente un modèle indépassable d'échec en matière de transposition d'une institution étrangère », dès lors que cette disposition « méconnaît l'essentiel des virtualités que cet article comporte dans le système allemand » (P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, respectivement pp. 269 et 229).

(147) Voy. A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, pp. 344-350.

