



Journal des tribunaux

7 février 2004
123^e année - N° 6126

Bureau de dépôt : Charleroi X
Hebdomadaire, sauf juillet/août

Editeurs : LARCIER, rue des Minimes, 39 - 1000 BRUXELLES

Edmond Picard (1881-1900) - Léon Hennebicq (1901-1940) - Charles Van Reepinghen (1944-1966) - Jean Dal (1966-1981)

6 ISSN 0021-812X

LES VOILETS DE LA CRISE

La crise du printemps et du début de l'été 2003 s'est développée et conclue sans difficulté majeure. L'on ne saurait s'en étonner. Les résultats des élections du 18 mai étaient lumineux. Ils dictaient la composition d'un second gouvernement Verhofstadt. Ils permettaient la formation de cette équipe en moins de deux mois.

À y regarder de plus près, la crise de 2003 peut se révéler plus longue et plus complexe. Il y a lieu d'en considérer les préliminaires et les retombées, Pareils aux volets du retable, ils peuvent contribuer à en démonter les ressorts ou à en éclairer des facettes inattendues.

Dans la perspective large qui est ici privilégiée (1), l'on ne saurait négliger les aspects communautaires et régionaux d'une crise qui devait, en principe, ne se développer qu'au seul niveau fédéral.

LES PRÉLIMINAIRES DE LA CRISE

Le premier trimestre de l'année 2003 s'ouvre par une ample discussion sur les modes de révision de la Constitution, tels qu'ils sont aménagés par son article 195. Il s'achève par la rédaction d'une déclaration qui permet d'en modifier de fond en comble les dispositions.

Janvier. — Une révision de la révision? — L'article 105, alinéa 1^{er}, du Code électoral le veut ainsi. Si la législature doit aller jusqu'à son terme, le renouvellement des Chambres législatives aura lieu « le premier dimanche qui suit l'expiration d'un délai de quatre

(1) Des aspects plus personnels ne sont pas envisagés dans cette « chronique de crise ». Ils font l'objet d'un livre qui est publié sous le titre *Carnet de campagne* (Bruxelles, Racine, 2004, 278 p.).

années » qui se calcule à partir de la cooptation, en 1999, de dix sénateurs. Le 20 juillet 2003, pour être précis.

Mais l'usage est-il de voter en période de vacances? Et de former un gouvernement pendant l'été? Tous partis confondus, le monde politique dit sa préférence pour un scrutin anticipé, fût-ce de quelques jours ou de quelques semaines.

Le gouvernement partage ce point de vue. Dès le 8 janvier, il fait connaître ses intentions. Il envisage de réunir les collèges électoraux le dimanche 18 mai, soit deux mois plus tôt que la normale.

Comme le précise l'article 46, alinéa 5, de la Constitution, les Chambres législatives ne peuvent être dissoutes que quarante jours au plus tôt avant cette date. Le développement des opérations électorales demande au minimum trente-cinq jours. Dans ces conditions, l'on devine que la dissolution pourrait intervenir aux alentours du mardi 8 avril.

L'hypothèse la plus vraisemblable est celle d'une dissolution automatique (2). Elle se réalisera au moment de la publication au *Moniteur belge* d'une nouvelle déclaration de révision de la Constitution.

Le phénomène ne surprend plus. Depuis vingt-cinq ans, le pouvoir législatif autorise, de manière répétitive, la révision de la Constitution. Non que celle-ci mérite d'être modifiée dans l'urgence. Mais plus simplement parce qu'il convient d'aller aux urnes...

Singulier renversement de perspectives et de procédures! En réalité, les hypothèses de dissolution facultative qu'énumère, depuis 1993, l'article 46 de la Constitution sont inappropriées (3). La voie de l'article 195 est utilisée pour cause d'élections. Ce qui n'empêchera pas le pouvoir constituant, une fois installé, de se mettre au travail et de profiter de l'habilitation dont il dispose pour modifier, parfois sur des points essentiels, le texte constitutionnel.

(2) « La déclaration de révision de la Constitution : le 195, certainement pas, un 195bis, pourquoi pas? », *Journal des procès*, 10 janv. 2003. Voy. également, *Le Vif-L'Express* du même jour : « Quelle déclaration de révision? ».

(3) Le gouvernement, en particulier, ne voit pas d'un bon œil la campagne électorale qui s'ouvrirait alors qu'il vient de remettre sa démission au Roi et que celui-ci l'a acceptée, tout au moins de manière officieuse.

SOMMAIRE

- Les volets de la crise, par Fr. Delpérée 105
- La loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen, par B. Dejemeppe 112
- Loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers et des employés - Prescription des actions en répétition - Constitutionnalité du délai de cinq ans en cas d'abstention du débiteur de produire une déclaration prescrite par une disposition légale. (Cour d'arbitrage, 19 novembre 2003) 115
- Détention préventive - Libération sous caution - Sort du cautionnement à l'issue de la procédure - Condamnation à un emprisonnement non conditionnel. (Cass., 2^e ch., 15 octobre 2003) 116
- Mariage - Célébration - Officier d'état civil - Refus - Recours - Jugement enjoignant à l'officier d'état civil de célébrer le mariage - Absence de signification - Appel - Article 165, § 3, alinéa 1^{er}, du Code civil - Délai de célébration expiré. (Liège, 1^{re} ch., 4 novembre 2003) 117
- Expropriation - Arrêté royal abrogé par la loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire - Commune - Principe de bonne administration et d'information - Faute - Partage avec la victime - Dommage - Perte d'une chance - Evaluation *ex aequo et bono*. (Bruxelles, 16^e ch., 23 sept. 2003) 117
- I. Mandat - Révocation - Effets - II. Vente - Ventes successives d'un immeuble - Référé - Demande d'interruption de travaux. (Civ. Bruxelles, réf., 14 avril 2003) ... 119
- Sommaires de jurisprudence 120
- Chronique judiciaire : En bref de Strasbourg - Thémis veut être comprise... - Bibliographie - Echos - Dates retenues.

2004

105

Une révision est dans l'air. Cette éventualité suffit à échauffer les esprits. Que peut ou que doit contenir la déclaration préalable?

Les quatre présidents de parti ou mouvement francophone ont fait savoir, dès le 19 décembre dernier, qu'ils ne sauraient appuyer un texte qui retiendrait des articles à portée communautaire. Sans se rendre compte ou sans s'émouvoir de la contradiction du propos, trois d'entre eux n'hésitent pas à s'interroger, un mois plus tard, sur l'opportunité d'inscrire l'article 195 de la Constitution parmi les dispositions révisables.

Sur le moment, l'on s'est permis de souligner les dangers que pouvait receler ce type d'opération. « On n'achète pas un chat dans un sac », dit la sagesse populaire. Il devrait en aller de même en matière institutionnelle. Il peut s'indiquer de retoucher sur des points précis les règles constitutionnelles qui aménagent la procédure de révision. Il n'est pas de bonne méthode et il est, à tout le moins, imprudent d'ouvrir à révision l'article 195, sans autre forme de procès.

Il doit être possible d'améliorer le fonctionnement de l'Etat sans faire courir à celui-ci des aventures irréflechies. Des garde-fous méritent d'être établis de manière concomitante. Une technique constitutionnelle simple, mais dont la mise en œuvre requiert un minimum d'habileté, revient, par exemple, à n'inscrire dans la déclaration de révision que les seuls alinéas, les seules phrases, voire les seuls mots de l'actuel article 195 qui seraient modifiables.

Ces propos qui relèvent d'un élémentaire bon sens seront-ils entendus par ceux qui, dans le monde politique comme dans les milieux juridiques, aiment à jouer avec le feu? Et qui ne pratiquent pas volontiers l'art de la nuance?

Par ailleurs, le moment est-il le mieux choisi pour engager une opération aussi délicate? Les mésaventures constitutionnelles que la coalition arc-en-ciel a connues durant la législature qui s'achève et qu'elle entend désormais conjurer jettent une lumière crue sur ses projets.

La Constitution est un obstacle... Arrangeons-nous, dit-on sans sourciller dans les rangs gouvernementaux, pour pouvoir en corriger les règles. Le plus simplement et le plus rapidement possible. C'est le meilleur laissez-passer qui se puisse imaginer.

Si des institutions de contrôle, telles que le Conseil d'Etat ou la Cour d'arbitrage, espèrent pouvoir s'opposer demain à une volonté politique avérée en se prévalant du respect d'exigences constitutionnelles, il sera toujours possible de leur ôter leur instrument de mesure ou, en tout cas, d'en modifier sur-le-champ les paramètres (4).

(4) La question fait l'objet d'une large débat dans les cercles juridiques. Le 14 février, une journée d'études a été organisée, à la Maison des parlementaires, par le Centre d'études constitutionnelles et administratives de Louvain. Voy., *La procédure de révision de la Constitution* (dir. F. Delpérée), Bruxelles, Bruylant, 2003. Adde : « Faut-il réviser l'article 195 de la Constitution? », *La Revue politique*, 2003, p. 5; C. Berhendt « La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *R.F.D.C.*, 2003, p. 279.

Ces prétentions s'inscrivent — faut-il le dire? — à contre-courant d'un discours constitutionnaliste ordonné et cohérent. Elles trouvent écho auprès de ceux qui n'acceptent pas que le volontarisme politique puisse subir quelque entrave que ce soit.

Février. — Le dispositif électoral. — L'on ne saurait perdre de vue que le droit électoral vient d'être remanié sur des points importants : le vote des Belges de l'étranger, le vote par procuration, la place des femmes sur les listes, la double candidature, la suppression de l'appareillement, le seuil électoral.... Il est permis de renvoyer aux *Actualités électorales* pour le commentaire des deux lois du 13 décembre 2002 (*M.B.*, 10 janv. 2003) (5).

Les modifications intervenues n'ont pas fait que des heureux. Des recours en suspension et en annulation ont été introduits. Ils mettent en cause la conformité à la Constitution de plusieurs éléments du nouveau dispositif législatif.

Un point, en particulier, fait l'objet d'un examen par la Cour d'arbitrage (6). Il touche à l'élection des députés flamands dans les arrondissements de Leuven et de Bruxelles-Halle-Vilvoorde.

Le système sophistiqué qui a été mis en place par la loi du 13 décembre 2002 est bancal. Il ne concerne que les Flamands — électeurs et candidats — mais pas les Francophones. Au surplus, il méconnaît ouvertement une règle d'organisation électorale. L'article 63 de la Constitution veut que l'enjeu de l'élection, à savoir le nombre global des députés à élire dans une circonscription, soit connu avant le scrutin et ne dépende pas des suffrages que les électeurs pourraient émettre ici ou là.

Tel n'est pas le mécanisme retenu par le législateur. En fonction des voix flamandes qui se porteront sur des candidats louvanistes ou, au contraire, sur des bruxellois, le siège basculera dans l'une ou l'autre circonscription électorale.

Le Conseil d'Etat avait pris soin d'attirer l'attention du gouvernement et des Chambres législatives sur l'incongruité du procédé. Le législateur avait balayé d'un revers de la main l'objection.

Comment s'étonner des suites de la procédure? Une fois votée, la loi est contestée devant le juge constitutionnel. A peu de choses près, celui-ci reprend l'argumentation de la section de législation. Les dispositions de la loi électorale sont suspendues (7).

Pour dissiper toute équivoque, l'arrêt n° 30/2003 du 26 février 2003 précise que la portée d'une suspension équivaut au moins pour un temps, à celle d'une annulation. Les dispositions contestées sont censées n'avoir jamais existé.

(5) *J.T.*, 2003, p. 181.

(6) H. Vuye, C. Desmecht et K. Stangherlin, « La réforme électorale devant la Cour d'arbitrage : trois petits tours et puis s'en va », *J.L.M.B.*, 2003, p. 452; Cl. Mertes, « Suspension en matière électorale », *Le journal du juriste*, 25 mars 2003, n° 20, p. 13; G. Rosoux, « Leçons de l'éphémère - La Cour d'arbitrage et le "renouveau électoral" - La Cour d'arbitrage et la suspension », *R.B.D.C.*, 2003, p. 13.

(7) C.A., 26 févr. 2003, *J.T.*, p. 186.

Le contexte électoral s'en trouve chamboulé à un peu plus d'un mois de la dissolution des Chambres législatives. Les listes de candidats doivent être revues. Les instructions données aux électeurs méritent d'être réécrites. Les stratégies politiques qui se développent au centre du pays gagnent à être modifiées.

L'on sait par ailleurs, qu'un arrêt de suspension annonce d'ordinaire un arrêt d'annulation. Il en sera ainsi. Huit jours après les élections, soit le 26 mai, la Cour d'arbitrage annulera, comme prévu, les dispositions qu'elle avait suspendues trois mois plus tôt. Jour pour jour.

Mars. — Les institutions bruxelloises. — Autre dossier constitutionnel chaud. Autre arrêt de la Cour d'arbitrage. Le 25 mars, celle-ci statue dans le dossier de la Saint-Polycarpe. Elle se prononce ni plus ni moins sur la constitutionnalité des lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001.

L'arrêt n° 35/2003 a été longuement commenté par le C.I.R.C. des Facultés Saint-Louis (8). L'on en connaît la portée. Sans trop s'expliquer sur le raisonnement qui sous-tend sa décision, la Cour attribue, en gros et même en très gros, un « brevet de constitutionnalité » aux lois incriminées.

Au risque de mettre à mal la hiérarchie traditionnelle des sources du droit public, elle accepte sans difficulté qu'une loi spéciale dépasse, dans le secteur des collectivités locales, mais peut-être aussi dans d'autres domaines... le législateur fédéral d'une compétence que la Constitution lui attribue et même lui réserve.

Au risque de reconnaître plus de poids à la volonté politique qu'exprime l'électeur flamand qu'à celle de l'électeur francophone, elle ne voit pas non plus d'objection à ce que des quotas commandent l'opération de désignation des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Cour d'arbitrage censure, par contre, ce qu'il est convenu d'appeler « le mécanisme antibloc ». Il faut savoir que, pour contrer le Vlaams Blok qui est mieux représenté à Bruxelles qu'en Flandre — il recueille, dans la capitale, près de 40% des voix de l'électorat flamand — le législateur a conçu un dispositif surprenant.

Il adjoint d'autorité cinq membres à l'Assemblée de la Commission communautaire flamande qui, au vœu de la Constitution, doit pourtant être composée de mandataires élus.

Avec cette astuce. Ils seront sélectionnés non pas en fonction des chiffres électoraux recueillis par les formations politiques dans la Région bruxelloise mais en tenant compte de ceux qu'elles ont obtenus dans l'ensemble du collège électoral flamand, en ce compris donc les cinq provinces de la région de langue néerlandaise.

Il s'agit de noyer le Blok ou, à tout le moins de diluer son influence. Cette façon de faire s'expose à des critiques fondamentales de constitutionnalité. « Les représentants siégeant dans un organe représentatif sont, en

(8) « La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe : un brevet de constitutionnalité mal motivé », *J.T.*, 2003, p. 521.

règle, désignés par les citoyens qui peuvent être affectés par les décisions de cet organe », précise sans équivoque la Cour d'arbitrage. Et non par les citoyens d'ailleurs (9).

Comment ne pas le souligner? En prononçant l'annulation d'un dispositif clé des accords politiques de 2001, la Cour d'arbitrage contribue, fût-ce involontairement, à ébranler les équilibres qui sous-tendaient le compromis bruxellois. Elle place à nouveau ce dossier sur la table de négociations intercommunautaires. Elle relance le débat politique plutôt que de l'apaiser.

Si l'on joint les décisions du 26 février, du 25 mars et du 26 mai, l'on ne peut s'empêcher de constater que le juge constitutionnel dicte l'agenda politique des prochains mois.

Avril. — La déclaration de révision de la Constitution. — La deuxième édition du *Moniteur belge* publie, le 10 avril, la déclaration de révision de la Constitution.

Guère de surprise. L'article 195 figure parmi les dispositions révisables. De même qu'un ensemble de dispositions relatives au Sénat dont, selon les souhaits du premier ministre, une réforme d'envergure devrait être envisagée (10). Par contre, la possibilité offerte à la Chambre des représentants d'adopter une loi « après une deuxième lecture » est repoussée de justesse. Ce qui préserve une fonction législative même minimale de la Haute assemblée.

Les conséquences de la publication de la déclaration sont claires. Les Chambres législatives sont dissoutes. Elles n'existent plus. Toute activité de leur part est proscrite. Les parlementaires sortants n'ont dans l'immédiat d'autre tâche à accomplir que de se faire réélire, s'ils le souhaitent.

Dans les couloirs des assemblées parlementaires, il se murmure, cependant, qu'une activité réduite resterait possible. La situation internationale, dominée par le conflit irakien, justifierait, par exemple, que des commissions spécialisées puissent se réunir aux fins d'entendre les explications du ministre des Affaires étrangères. Ces pratiques ne se concilient pas avec l'effet radical qui s'attache à l'opération de dissolution.

Pour sa part, un arrêté royal du 9 avril convoque « les collèges électoraux de toutes les circonscriptions électORAles du royaume », pour le dimanche 18 mai, à l'effet d'élire simultanément l'ensemble des députés, soit cent cinquante, et une partie des sénateurs, quarante. La réunion des nouveaux élus aura lieu le jeudi 5 juin. Il faudra ensuite désigner les sénateurs de communauté et les sénateurs cooptés. Ainsi complétées, les nouvelles Chambres seront — faut-il le souligner? — constituantes.

Avril (suite). — La campagne électorale. — Est-ce parce qu'elle a démarré tôt? La campagne est calme. La situation internationale, les vacances de Pâques qui ne coïncident pas au

sud et au nord du pays, le congé du 1^{er} mai... Ces éléments tempèrent les effervescences. Ils contribuent à reporter jusqu'à près de quinze jours du scrutin, l'ouverture effective de la joute électorale.

Sur le plan juridique aussi, peu d'incidents méritent d'être signalés. Une difficulté surgit cependant, au moment où une liste de candidats fait connaître le sigle qu'elle souhaite voir apposer, en dessous de son numéro, sur les bulletins de vote.

La question est simple. Qui a le droit de déterminer un tel sigle? Les candidats, le parti dont ils se réclament, le groupe politique correspondant dans l'assemblée dissoute? Les autres candidats ou les partis concurrents? Ou, pourquoi pas, le ministre de l'Intérieur?

Une réponse est procurée dans l'article 115bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code électoral. Il revient à « chaque formation politique représentée dans l'une ou l'autre Chambre par au moins deux parlementaires » de choisir un tel sigle.

La disposition se comprend aisément. La formation politique, qui est une association de fait, est la plus qualifiée pour choisir l'appellation et ensuite le sigle qui lui convient le mieux pour se présenter aux suffrages des électeurs. A cette fin, elle « peut déposer un acte demandant la protection du sigle qu'elle envisage de mentionner dans l'acte de présentation » de la liste.

Au début avril, le ministre de l'Intérieur, dont la mission se borne à enregistrer les sigles déposés, se croit autorisé à contester l'une des dénominations retenues (11).

Le Conseil d'Etat, saisi d'extrême urgence d'un recours en suspension contre la décision ministérielle, se déclarera incompétent, le 24 avril, pour connaître du litige. Celui-ci a trait, relève-t-il, au déroulement d'opérations électorales. Si l'on part du principe que « tous les recours qui peuvent être exercés au cours de la procédure électorale » doivent être « expressément organisés par la loi », et s'inscrivent donc en dehors de la compétence générale du Conseil au contentieux de l'excès de pouvoir, il faut en conclure que le juge administratif ne saurait « annuler un acte prévu par la loi qui... détermine « le déroulement des opérations électorales », sauf lorsqu'elle donne expressément compétence au Conseil d'Etat » (arrêt n° 118.570).

Force est de constater qu'à suivre cette interprétation, des dispositions prises par le ministre de l'Intérieur, en particulier, celles qui s'inscrivent en dehors des prévisions du Code électoral, pour ne pas dire plus, échappent au contentieux préélectoral. Quant à la vérification des pouvoirs, qui intervient au lendemain des élections, l'on en connaît les limites.

L'incident illustre un constat. Tel qu'il est conçu et appliqué en Belgique, le contentieux électoral ne fonctionne pas de manière adéquate. Dans bon nombre d'hypothèses, il aboutit à un déni de justice (12).

Début mai. — Le remaniement gouvernemental. — Depuis quelques jours, les rela-

tions entre le premier ministre et la ministre de la Mobilité et des Transports, Isabelle Durant, sont particulièrement tendues. En question le dossier des vols de nuit au-dessus de l'agglomération et dans la périphérie bruxelloises (13). Nul compromis n'est décelable.

Un arrêté royal du dimanche 4 mai, publié au *Moniteur belge* du même jour (14), attribue au ministre de l'Emploi, Mme Onkelinx, les responsabilités du transport aérien. Sans le dire expressément, il en décharge par la même occasion Mme Durant. C'est la goutte qui fait déborder le vase.

« Voilà l'accident dans les tout derniers kilomètres, sur le tronçon des affaires courantes réputé sans danger, alors que les isoloirs du 18 mai sont en vue », écrit Jean-François Dumont, dans l'éditorial du *Vif* (15).

Cette minicrise qui s'inscrit à n'en pas douter, dans une, sinon dans plusieurs stratégies de campagne électorale, se termine, le lendemain, par la démission de la ministre et du secrétaire d'Etat Ecolo (*M.B.*, 5 mai). Leurs homologues Agalev restent, pour leur part au gouvernement.

Aux fins de restaurer, fût-ce pour quelques jours, la parité au conseil des ministres (Const., art. 99, al. 2), le Roi désigne un nouveau ministre d'expression française. Il s'agit d'Yvan Ylief, commissaire du gouvernement à la recherche scientifique. Il est curieusement désigné comme « ministre adjoint » (16) au ministre de la Recherche scientifique (17). Alain Zenner était lui aussi, commissaire du gouvernement. Il est nommé secrétaire d'Etat à l'énergie et au développement durable. Comme il se doit, il est adjoint à un ministre, en l'occurrence, celui des Finances.

L'opération reste limitée. L'imminence des élections explique sans doute cette façon de faire. En période normale, le retrait de l'un des partenaires de la coalition eût entraîné la démission de l'ensemble des membres du gouvernement.

2

LE DÉVELOPPEMENT DE LA CRISE

Au cœur de la crise, figurent les élections législatives. Elles en marquent le point culminant. Elles fournissent également les données chiffrées qui permettront de sortir de l'impasse. Tant il est vrai qu'en démocratie, « l'élec-

(13) I. Durant s'en explique longuement dans son ouvrage *A ciel ouvert* (Bruxelles, éd. Luc Pire, 2003).

(14) Cet arrêté royal est abrogé le lendemain (*M.B.*, 5 mai).

(15) « Vol de nuit et double jeu », *Le Vif-L'Express*, 9 mai.

(16) Une autre ministre, Mme A.-M. Neyts, se voit qualifiée de ministre adjointe au ministre des Affaires étrangères.

(17) Une autre formule eût consisté à rétrograder l'un des ministres flamands en fonction. Le nom de Rik Daems est cité à plusieurs reprises. Mais la mesure eût pu être comprise, à quinze jours des élections, comme une forme de désaveu de ce ministre.

(9) Il est permis de se demander pourquoi la Cour d'arbitrage croit utile de préciser que c'est « en règle » que ce principe est appelé à prévaloir. Comme si des exceptions pouvaient être envisagées à ce précepte d'organisation démocratique.

(10) *Quelles réformes pour le Sénat? Propositions de 16 constitutionnalistes*, avant-propos d'A. De Decker, Bruxelles, Bruylant, 2002.

(11) Concrètement il refuse au cdH de se présenter sous l'appellation cdH-ex PSC.

(12) « Le contentieux électoral en Europe », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, p. 74.

teur a toujours raison ». A lui de s'exprimer aussi clairement que possible à l'occasion des scrutins auxquels il est convié.

Dimanche 18 mai 2003. — Les élections législatives. — Quelque sept millions trois cent mille électeurs sont convoqués aux urnes. Ils sont invités à élire les cent cinquante députés et à choisir quarante sénateurs (sur un total de septante et un, sans compter les sénateurs de droit) (18).

Dans la journée, le vote automatisé fait, une fois de plus, l'objet d'amères critiques. Quelle est la fiabilité du système? N'est-il pas trop compliqué? N'induit-il pas certains comportements électoraux? Des contrôles techniques sont-ils organisés à suffisance?

Pour rencontrer une part des doléances, il a été prévu que chaque électeur a le droit de vérifier si son suffrage a été correctement enregistré.

Selon le nouvel article 8bis de la loi du 11 avril 1994, « lorsque l'électeur a voté et que la carte magnétique est libérée par la machine à voter, il a la possibilité de visualiser sur l'écran... les votes qu'il a émis pour chaque élection ».

La démarche ralentit à n'en pas douter le cours des opérations. Spécialement dans l'agglomération bruxelloise, plusieurs bureaux de vote qui devaient fermer leurs portes à quinze heures restent ouverts jusqu'à ce que les électeurs qui avaient rejoint le bureau de vote à ce moment puissent remplir leur devoir électoral.

Les suffrages émis dans ces conditions sont rapidement comptabilisés. Dès le début de la soirée, des résultats complets sont communiqués. Ils figurent notamment sur le site internet du ministère de l'Intérieur.

Lundi 19 mai. — Les premiers commentaires. — L'ensemble des résultats sont connus (19). Les projections en sièges sont devenues des certitudes. Les tendances affichées ont le mérite d'être claires.

A la Chambre des représentants, deux partis politiques, le PS (+ 6) et le VLD (+ 2), disposent chacun de 25 sièges. Le MR les talonne. Il en obtient 24 (+ 6). Le SPA, dont on oublie généralement de préciser qu'il composait un cartel avec Spirit, un morceau de la défunte Volksunie, les suit de près. Grâce à un succès électoral sans précédent, il réalise 23 sièges (+ 8). Parmi les vainqueurs, il faut aussi ranger le Vlaams Blok. Il gagne 3 sièges. Il dispose donc d'un effectif de 18 députés.

Ecolo perd 7 sièges (et n'en a plus que 4). Quant à Agalev, il lâche l'entière de sa mise, soit 9 sièges. Le cdH perd 2 sièges (il est ramené à 8) et le CD&V, 1 siège (il est désormais à 21). Le NVA, autre résidu de la Volksunie, a un siège. Le Front national, également. Ce qui représente, pour lui, un *statu quo*, malgré une poussée remarquée en voix.

Au Sénat les mouvements sont du même ordre. Curieusement, trois formations politiques disposent du même contingent de 12 sièges : le SPA-Spirit (+ 6), le PS (+ 2) et le VLD (+ 1). Le MR est à 10 (+ 1). Le Blok est ici aussi, en hausse. Il obtient 8 sièges (+ 1). Le FN gagne 1 siège et en obtient donc 2.

Quant au CD&V, il a 9 sièges (– 1). Le cdH perd également un siège et se retrouve à 4. Ecolo, lui, abandonne deux sièges et n'en a plus que deux. Agalev est rayé de la carte électorale.

Pour attendu qu'il soit, le scrutin ménage quelques surprises. On en relève trois.

Premier chiffre inattendu. Il concerne le groupe linguistique français de la Chambre des représentants. Ce dernier augmente de trois unités. Il passe de 59 à 62. Certes, pour tenir compte des résultats du dernier recensement général de la population, la circonscription électorale du Luxembourg s'est vu attribuer un siège supplémentaire. Mais c'est la répartition des votants dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Halle-Vilvoorde qui fait, pour l'essentiel, la différence.

Par un effet de vases communicants, l'effectif du groupe linguistique néerlandais est ramené de 91 membres à 88 unités. Le rapport 62-88 correspond mieux que le précédent (59-91) aux pourcentages respectifs de la population en Communauté française et en Communauté flamande.

Deuxième résultat surprenant. Les nouvelles dispositions du Code électoral font sentir, pour la première fois, leurs pleins et entiers effets. La règle du seuil, en particulier, joue au détriment manifeste d'Agalev. Cette formation est privée de toute représentation parlementaire, dans les deux Chambres. Il est vrai qu'un mois plus tard, le SPA-Spirit assurera sur son quota la cooptation de l'écologiste Jancintha De Roeck (19bis).

Contrairement aux prévisions, la même règle ne joue pas au détriment du Front national qui conserve un élu à la Chambre des représentants, ni *a fortiori* à celui du Vlaams Blok qui progresse encore.

Troisième donnée qui force l'attention. Quatre partis, sur six puis sur cinq, de la coalition sortante engrangent des résultats à la hausse. Le sixième, Ecolo, est sorti de son plein gré du gouvernement. Le cinquième, Agalev, cesse d'exister sur le plan électoral.

Leur double défaite les place aussitôt hors du champ des discussions qui pourraient s'ouvrir en vue de la formation du gouvernement. Le pari formé dès avant les élections tant par le premier ministre que par le vice-premier ministre Michel — gouverner sans les Verts, ceux du Sud et ceux du Nord — pouvait paraître insensé. Aujourd'hui, il semble réalisable.

Pour le reste, les résultats recueillis apportent surtout des confirmations.

Première certitude. Le MR, le VLD, le PS et le SPA-Spirit ont tous progressé en voix et en sièges. A eux quatre, ils atteignent 97 sièges, ce qui leur procure une majorité confortable à la Chambre des représentants.

(19bis) Quelques mois plus tard, Mme De Roeck rejoint les rangs du SPA-Spirit.

Ils peuvent envisager sans crainte la poursuite de la coalition gouvernementale en cours. Les négociations qui devraient s'ouvrir bientôt ne porteront pas tellement sur la composition de l'équipe que sur les points forts du programme commun.

Deuxième confirmation. Si un gouvernement devait se constituer sur cette base politique, il ne détiendrait pas la majorité qualifiée des deux tiers qui lui permettrait de faire adopter sans coup férir de nouveaux textes constitutionnels ou des lois spéciales.

S'il faut faire œuvre utile en ces domaines, des appoints de l'extérieur s'avèreront nécessaires. Des concessions devront être faites — pourquoi pas au cas par cas? — à l'un ou l'autre parti d'opposition (20).

Troisième élément du diagnostic. En Communauté flamande, deux formations, le PS et le MR, occupent désormais une position dominante, à forces quasiment égales. Mais aucune d'elles n'est en mesure d'y détenir une majorité absolue.

Pour gouverner, elle doit s'allier à l'autre; c'est l'inverse de la bipolarisation, puisque celle-ci implique l'alternance des partis dominants. Ou elle doit lier son sort à celui d'une formation plus restreinte, en tout cas de la plus importante d'entre elles.

Une situation un peu différente se présente en Communauté flamande où quatre formations politiques se trouvent dans une fourchette de 18 à 25 sièges de député.

Compte tenu de ces données chiffrées et de ces réalités politiques, la formation du gouvernement ne devrait pas s'avérer trop laborieuse.

Mardi 20 mai. — Les consultations (suite). — Le Roi poursuit ce qu'il est convenu d'appeler les « consultations ».

Hier, il a reçu, au château de Laeken, le premier ministre Verhofstadt. Il a accepté la démission du gouvernement — ce qui est de règle au lendemain des élections législatives — et l'a chargé d'expédier les affaires courantes.

Sans désespérer, il a ensuite rencontré le président de la Chambre des représentants, Herman De Croo, et celui du Sénat, Armand De Decker. Puis est venu le tour des présidents de parti, en commençant par ceux qui sont sortis vainqueurs des élections de dimanche. Dans l'ordre, Steve Stevaert (SPA), Elio Di Rupo (PS), Daniel Ducarme (MR) et Karel De Gucht (VLD).

Il prolonge aujourd'hui et demain, cette phase préliminaire à la formation du nouveau gouvernement. Il prend le pouls du monde politique. Il enregistre commentaires et réactions. Il entend les suggestions des uns et des autres (21).

(20) Qui peut raisonnablement considérer qu'ils seront fournis, notamment dans l'année qui vient? *Le Soir* du 1^{er} juillet remarque que le gouvernement Verhofstadt II ne disposera pas de la majorité des deux tiers à la Chambre des représentants. Interrogé sur ce point le président De Croo ne peut s'empêcher de répondre : « Dieu, merci! ».

(21) L'on rappelle qu'en cette occasion comme en d'autres, le chef de l'Etat ne reçoit pas la visite des présidents du Vlaams Blok — qui bénéficie pourtant

(18) Dans « La préparation des élections fédérales du 18 mai 2003 » (*Cah. C.R.I.S.P.*, 2003, n° 1793-1794), il est fait référence par méprise à « 41 sénateurs qui composent la partie élue directement du Sénat » (p. 7). Voy. cependant l'article 67, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de la Constitution.

(19) P. Blaise et V. de Coorebyter, « Les résultats des élections fédérales du 18 mai 2003 », *Cah. C.R.I.S.P.*, 2003, n° 1799-1800.

Les consultations, il faut le rappeler, ne sont pas obligatoires. Elles relèvent de l'usage. Elles ne sont pas prescrites par la Constitution ou la loi. Si les résultats du scrutin sont clairs, le chef de l'Etat peut aisément s'en dispenser. Et désigner aussitôt un informateur ou un formateur. Il peut par exemple, remettre en selle le premier ministre sortant. Une telle démarche avait été accomplie, par exemple, par le roi Baudouin, en octobre 1980. Elle concernait Wilfried Martens (22).

Pourquoi n'en a-t-il pas été ainsi en 2003? Pourquoi pas un Verhofstadt II qui succède sans coup férir à un Verhofstadt I? Les résultats sont clairs. Les tendances sont lourdes. Les scores des principaux candidats sont connus. Ils témoignent d'une large popularité des chefs de file. Pourquoi ne pas aller de l'avant sans perdre un temps précieux à palabrer?

L'explication saute aux yeux. Le gouvernement arc-en-ciel a perdu l'un de ses maillons écologistes, il y a exactement quinze jours. Le second, Agalev, est victime de la loi du seuil. Reconduire le gouvernement à cinq n'aurait guère de sens. Il faut instaurer de nouveaux équilibres.

L'on ne saurait oublier, par ailleurs, que le SPA — qui est l'un des grands vainqueurs de l'élection — a composé un cartel avec Spirit. Il est indispensable de préciser la place que ce dernier sera en mesure d'occuper dans la nouvelle équipe ministérielle. Celle-ci se composera-t-elle, en définitive, de quatre ou de cinq partenaires?

Mercredi 21 mai. — La désignation de l'informateur. — « Le Roi a reçu en audience, ce matin, au château du Belvédère, M. Elio Di Rupo, ministre d'Etat, et l'a chargé d'une mission d'information. M. Di Rupo a accepté cette mission » (23).

La désignation d'un informateur socialiste francophone ne fait pas que des heureux. Elle suscite, à court et à moyen terme, des discussions tant dans les milieux politiques que scientifiques.

Le choix de l'informateur est un acte politique du Roi. Ce faisant, celui-ci fixe le rythme de la crise. Il en détermine l'orientation. Il annonce déjà d'autres décisions qu'il prendra plus tard, notamment le choix d'un formateur et la désignation du premier ministre.

Cet acte politique, le Roi est, par la force des choses, conduit à l'accomplir seul. Le voici sur « le devant de la scène », comme l'écrit avec à-propos André Molitor. Les juristes expliqueront sans doute que, sur le tard, l'acte officiel de démission de l'ancien gouvernement et l'acte de désignation du nouveau marqueront l'assentiment ministériel à ce type de démarche. Mais ce concours *a posteriori* peut paraître ténu.

Cette situation explique sans doute que les formations politiques n'hésitent pas à afficher leurs préférences, voire à adouber leur champion.

« Faut-il un informateur? Pourquoi ne pas désigner aussitôt un formateur? Guy Verhofstadt

ferait bien l'affaire », dit-on dans le camp libéral, notamment flamand.

« Quel programme pour quelle majorité? Elio Di Rupo est tout désigné pour débayer le terrain », répond-on dans le camp socialiste, notamment du côté francophone.

« Nous sommes les premiers en sièges », dit-on d'un côté. « Oui, mais nous sommes les premiers en voix », rétorque-t-on de l'autre. Ce qui est vrai de part et d'autre.

Bref, c'est « le bras de fer libéral-socialiste » (24).

D'un point de vue juridique, il est permis également de s'interroger sur les jeux d'influence qui se développent à ce moment. Chacun reste-t-il dans le rôle qui lui a été assigné? Ou des pressions indues ne s'exercent-elles pas, notamment via les médias? Le Palais n'est-il pas placé devant des diktats d'autant plus dangereux qu'ils émanent de ceux qui assumaient hier ou qui assumeront demain les responsabilités du pouvoir?

Ne faut-il pas aller jusqu'à considérer qu'à la mi-mai, la Couronne a été découverte par de tels agissements (25)?

Le propos serait excessif. La règle qui veut que « nul ne peut découvrir la Couronne » s'adresse, par priorité, aux ministres du Roi. Ceux-ci ne sauraient divulguer une part des entretiens qu'ils ont eus avec lui. Ils ne sauraient non plus le mettre devant le fait accompli en annonçant une décision qui doit encore recueillir son aval.

Rien de pareil en 2003. Pour ne prendre que cet exemple, Elio Di Rupo n'est pas ministre. Et il ne le sera pas. A notre connaissance, il n'a pas rendu public les propos tenus par le Roi à l'occasion des entretiens qu'il a eus avec lui. Il n'a pas communiqué à la presse ou à l'opinion une décision touchant à la désignation de l'informateur.

Tout au plus a-t-il fait connaître, ce qui est légitime, les prétentions de son parti. Au chef de l'Etat d'en vérifier le bien-fondé, de les mettre en parallèle avec les préoccupations d'autres formations politiques et de choisir, en définitive, la solution qui lui paraît le mieux convenir au règlement de la crise.

Il faut citer une fois encore André Molitor. En temps de crise, le Roi a une mission simple mais essentielle. « Faire en sorte que le possible se réalise » (26).

Un gouvernement soutenu par une majorité parlementaire est sorti des urnes. Mais il n'est encore que virtuel. Il faut, par une série de démarches, permettre à ce gouvernement de voir le jour dans les meilleures conditions qui soient. Avec un programme sérieux et une équipe solide. Et ce dans un délai raisonnable.

(24) F. Van de Woestyne, in *La Libre Belgique* du 20 mai.

(25) Th. Hachez, « Le Roi, protecteur de la participation », *La Libre Belgique* des 7-8 juin : « Baliser le champ de la décision royale en étiquetant préventivement les choix possibles, cela s'appelle découvrir la Couronne... Est-il attentatoire au "symbole de l'unité nationale" que constitue le Roi de proposer que les ministres soient partout directement désignés par les Parlements? ». Dans le même sens, V. de Coorebyter, RTBF, 9 août.

(26) A. Molitor, *La fonction royale en Belgique*, 2^e éd., Bruxelles, éd. C.R.I.S.P., 1994, p. 33.

La désignation de l'informateur s'inscrit dans cette perspective. Une coalition violette semble se dessiner, même si des responsables libéraux n'excluent pas la possibilité de faire appel à la famille chrétienne pour remplacer les écologistes et si Elio Di Rupo ne s'interdit pas d'adresser un nouvel appel à ces derniers.

Il reste à déterminer le nombre exact des partenaires. Il faut aussi, et ce sera la phase la plus délicate de l'opération, les mettre d'accord sur un programme minimum de gouvernement, alors qu'ils se sont échinés, durant la campagne électorale, à afficher leurs différences.

Jeudi 22 mai. — La mission de l'informateur. — L'informateur s'est mis au travail. « Hier après-midi, il a fait un premier tour de piste. Il a rencontré successivement le président de la Chambre Herman De Croo (VLD), son homologue du Sénat Armand De Decker (MR), le premier ministre Guy Verhofstadt, le président du VLD Karel De Gucht, le président du SPA, Steve Stevaert — qui est arrivé flanqué de la présidente de Spirit, Els Van Weert — et, en fin de soirée, le président du MR, Daniel Ducarme. Soit tous les ténors des partis politiques qui sont sortis vainqueurs des élections et qui devraient constituer l'ossature du prochain gouvernement. M. Di Rupo rencontrera ce jeudi — pour la forme? — les représentants des partis sociaux-chrétiens et écologistes. Après quoi, il s'attaquera au fond des choses : l'épure économique. Des experts de la Banque nationale et du Bureau du plan défileront dans son bureau, suivis des partenaires sociaux. Elio Di Rupo aura alors de quoi alimenter le rapport intermédiaire qu'il s'est engagé à remettre dimanche au Roi » (27).

Dimanche 25 mai. — La mission de l'informateur (suite). — Une première phase de la mission d'information se termine.

« M. Di Rupo, nommé informateur, mercredi, a rencontré quelque cent trente personnes en trois journées : partis politiques, gouverneur de la Banque nationale, représentants patronaux et syndicaux, Bureau du plan, gestionnaires des grandes entreprises publiques (la Poste, la SNCB ont réclamé un effort financier de l'Etat), associations de défense des familles, des consommateurs et de l'environnement, délégués du monde judiciaire... Et dimanche, il a mis ses idées au clair pour le rapport qu'il devait faire au Souverain... A l'issue de son audience au Belvédère, M. Di Rupo a indiqué qu'il remettrait son rapport écrit définitif au Roi, mercredi matin à 10 heures. D'ici là, il commencera sa rédaction dès ce lundi, jour où il aura également "quelques contacts discrets". Mardi matin, il rencontrera l'état-major de l'armée, à la demande du Souverain. Et, dans la foulée, il organisera une table ronde avec les représentants des communautés religieuses et philosophiques du pays » (28).

Mercredi 28 mai. — La désignation du formateur. — « Le Roi a reçu, mercredi matin, au château de Laeken, M. Guy Verhofstadt, Premier ministre, et l'a chargé de former un gouvernement. Peu avant, l'informateur Elio

(27) *La Libre Belgique* du 22 mai.

(28) *La Libre Belgique* du 26 mai.

des suffrages de 20% de l'électorat flamand — et du Front national.

(22) *Chroniques de crise 1997-1982*, Bruxelles, éd. C.R.I.S.P., 1982, p. 114.

(23) *La Libre Belgique* du 22 mai.

Di Rupo avait rendu compte au Roi de sa mission d'information » (29).

Dix jours après les élections, la crise entre dans une phase définitive. Comme son nom l'indique, le formateur est la personnalité désignée pour composer le nouveau gouvernement. Si l'on veut tenir compte de l'habitude du monde politique belge de se mettre en veilleuse après la fête nationale, il faut considérer que le formateur dispose de moins de deux mois pour faire œuvre utile.

Jeudi 12 juin. — La désignation des sénateurs de communauté. — Le Parlement de la Communauté française et le Parlement flamand procèdent chacun à l'élection de dix sénateurs de communauté. Le Conseil de la Communauté germanophone en choisit, pour sa part, un.

L'opération peut surprendre. Les Parlements de communauté ont été désignés pour cinq ans. Leur composition n'a pas varié entre-temps. Pourquoi les personnes qu'ils ont sélectionnées en leur sein ne pourraient-elles poursuivre un mandat sénatorial pendant un an? Il reviendrait ensuite aux Parlements renouvelés en 2004 de choisir de nouveaux sénateurs de communauté.

Cette façon de faire n'a pas eu l'heur de plaire au législateur fédéral. Préoccupé de déterminer lui-même la manière dont ces sièges seraient attribués aux divers groupes constitués au sein des Parlements de communauté, il organise le renouvellement intégral du Sénat au moment de l'élection directe des sénateurs. Avec cette curiosité. Si un sénateur de communauté désigné en 2003 n'est pas réélu à l'occasion des élections régionales de juin 2004 (30), il ne saurait faire partie d'un Parlement de communauté. Il perd d'office la qualité de sénateur. Il doit être remplacé, pour trois ans au plus, par un élu régional qui possède également la qualité de parlementaire de communauté et qui relève du même groupe politique.

Jeudi 19 juin. — La désignation des sénateurs cooptés. — Une remarque du même ordre s'applique à la procédure de cooptation. Si l'on s'en tient au dispositif constitutionnel (art. 67, § 1^{er}), il revient aux sénateurs élus directs et aux sénateurs de communauté d'un même groupe linguistique de procéder à la désignation de sénateurs supplémentaires, six flamands et quatre francophones.

Dans le souci de cadenciser autant que faire se peut cette procédure, le législateur prend quelque liberté avec les dispositions de la Constitution. Il établit la règle selon laquelle les postes de sénateurs cooptés seront répartis, dès le jour de l'élection directe et en fonction de ses résultats, entre les formations politiques en lice. Il ne reste à ces dernières qu'à mettre un nom sur le ou les postes qui leur sont attribués. Les mandats de sénateur coopté sont octroyés plus par le corps électoral que par le Sénat lui-même (31).

(29) *La Libre Belgique* du 29 mai.

(30) Sur le refus des partis francophones de la coalition violette en formation de procurer application aux articles 211, § 6, et 220, § 2, du Code électoral, voy. *Carnet de campagne*, cité.

(31) Sur les prétentions aussi farfelues qu'injurieuses du Front national, *ibidem*.

Mercredi 2 juillet. — La dernière phase de la négociation. — « Après un nouveau round de discussions, tout indique qu'un accord gouvernemental en bonne et due forme est en vue. Ce qui ne signifie pas que la dernière ligne droite sera aisée... Il restera un ultime obstacle à surmonter. Et non des moindres, puisque le formateur Guy Verhofstadt mettra sur la table du Lambermont les dossiers mêlant enjeux institutionnels et communautaires. Le risque existe alors de voir Spirit, le parti de Bert Anciaux, associé au S.P.A., mettre le feu aux poudres » (32).

« Au rayon fédéral-fédéré, il y a ce que les flamands appellent « la problématique des compétences homogènes ». Autrement dit les demandes de plus de régionalisation ou communautarisation en emploi, soins de santé, commerce des armes..., auxquels se sont ajoutés le Code de la route et le bien-être des animaux, même si les flamands avaient plutôt fixé leur échéancier à l'après-scrutin régional » (33).

Vendredi 11 juillet. — L'adhésion des formations de la coalition. — « Réunis jeudi soir à Wavre, les libéraux francophones ont été les premiers à donner leur feu vert à l'accord violet, à l'unanimité moins une voix... Le VLD a également approuvé jeudi soir à une très large majorité l'accord de gouvernement au cours d'un congrès extraordinaire à Bruxelles. L'engouement est tout aussi net du côté du cartel S.P.A.-Spirit... L'accord violet a été approuvé à l'unanimité par les socialistes flamands. Tout comme par les membres de la fédération bruxelloise du PS, réunis jeudi soir sous la présidence de Philippe Moureaux. Ce qui préfigure sans l'ombre d'un doute la réponse du PS qui se prononcera ce vendredi soir » (34).

Samedi 12 juillet. — La composition du gouvernement. — Quatre ans, jour pour jour, après la formation du gouvernement arc-en-ciel, le Roi procède à la nomination des membres du gouvernement violet. Celui-ci se présente sous l'enseigne d'« une Belgique créative et solidaire » (accord de gouvernement, chancellerie du premier ministre).

Trois observations assortissent la désignation de la nouvelle équipe gouvernementale.

La première touche à la procédure. Le premier ministre se succède à lui-même. Comment couvrir dans ces conditions la décision du Roi? Comment mettre en œuvre à ce moment précis l'article 101 de la Constitution? Comment éviter qu'une personne, le premier ministre, contresigne sa propre nomination?

Trois arrêtés royaux sont requis pour ce faire. Le premier, contresigné par un vice-premier ministre, refuse la démission du premier ministre. Le deuxième, contresigné par le premier ministre, accepte la démission des membres du gouvernement sortant. Le troisième, toujours contresigné par le premier ministre, procède à la nomination des ministres et des secrétaires d'Etat du nouveau gouvernement. Tous ces actes sont pris le même jour.

La procédure suivie illustre à merveille le rôle majeur que le premier ministre joue dans la

composition de ce qui reste « son » gouvernement.

La deuxième remarque a trait à la désignation des autres ministres. Tous sont députés, sauf un, Louis Michel qui est sénateur. Sur le coup de 16 heures, ils prêtent serment au château de Laeken.

Vers 17 h 30, ils rejoignent le 16, rue de la Loi, pour un premier conseil des ministres. Ce n'est pas qu'une réunion de routine. Dès cet instant, les ministres s'accordent sur un point précis. Un projet de loi spéciale sur la régionalisation des licences d'exportation d'armes sera déposé d'urgence sur le bureau de la Chambre des représentants.

La troisième remarque concerne les secrétaires d'Etat. Ils sont au nombre de six, trois francophones et trois flamands. Ils sont nommés le même jour que les ministres. Ils ne prêtent, cependant, serment que le lendemain (35).

La traditionnelle réunion du conseil de gouvernement, le jour même de l'investiture des ministres et des secrétaires d'Etat, n'a donc pas lieu. Comme s'il s'agissait de marquer, y compris sur un plan chronologique, la différence de statut qui caractérise les membres de la nouvelle équipe.

LES RETOMBÉES DE LA CRISE

La crise s'est ouverte au niveau fédéral, à la suite de la dissolution des Chambres, puis de la démission du gouvernement. C'est là qu'elle a été résolue avec l'élection des parlementaires et la désignation de l'équipe ministérielle. L'on aurait pu penser qu'il serait possible de circonscrire le mal et ses remèdes à cet étage.

Il n'en est rien. Mai, juin et juillet 2003 révèlent l'étendue de la crise politique. Elle touche tous les niveaux de pouvoir. Les comportements des candidats, les démarches des élus et les stratégies des partis commandent ces façons de faire. Ils ne peuvent manquer de susciter de nouvelles interrogations.

Mai. — Les parlementaires régionaux et communautaires. — Les candidats aux législatives sont issus de tous les milieux.

Du fédéral, bien sûr. Ils aspirent à être renouvelés dans leurs fonctions.

Du régional et du communautaire, aussi. Ils comptent « monter » à Bruxelles. Ou, plus simplement, ils procèdent à un galop d'essai et s'échauffent en fonction d'un scrutin imminent. En même temps, ils testent leur popularité (36).

Qu'advient-il de ces candidats fédérés à un mandat fédéral? Trois hypothèses méritent d'être distinguées.

(35) *La Libre Belgique* du 14 juillet.

(36) Peut-être aussi les candidats viennent-ils du Parlement européen. Pas pour vanter leur bilan mais pour retrouver une assise nationale.

Où ils mordent la poussière et ils conservent pendant un an au moins, leur mandat régional et communautaire (37), voire leur poste de ministre à ce niveau.

Où ils voient couronner leur entreprise de succès et ils renoncent à leur mandat initial pour pouvoir siéger dans une assemblée fédérale : c'est le cas d'Armand De Decker qui, à l'origine, était membre du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale et qui avait accédé au Sénat et même à sa présidence, via le Parlement de la Communauté française.

Où ils sont élus au fédéral mais préfèrent en définitive siéger au Parlement régional. C'est le cas de S. Stevaert (*infra*), d'A.-M. Corbier et de Ch. Bertouille. Ou ils souhaitent assumer à ce niveau d'autres fonctions, telle celle de ministre. C'est le cas de Michel Daerden.

Où encore, ils sont élus députés mais privilégient leur mandat européen. C'est le cas de K. Van Brempt (SP.A-Spirit).

Mai (suite). — Les parlementaires fédéraux. — Une cinquantaine de candidats — en particulier, le premier ministre, le président du gouvernement flamand mais aussi des présidents de parti politique — (38) ont profité de l'occasion que leur offrait, à titre exceptionnel, le Code électoral pour se présenter simultanément à la Chambre des représentants et au Sénat (39).

Compte tenu de leur notoriété, ils ont été élus de part et d'autre. Puisque nul ne peut être « à la fois membre des deux Chambres » (Constit., art. 49), ils disposent de trois jours pour faire choix de l'assemblée dans laquelle ils seront habilités à siéger.

Trois cas de figure se présentent ici.

Dans le premier, le parlementaire investi d'une large légitimité choisit la Chambre des représentants dont les attributions politiques sont mieux établies, c'est le moins qu'on puisse dire, que celles du Sénat. C'est le cas d'Elio Di Rupo et de Joëlle Milquet. Un suppléant prend leur relève dans l'institution sénatoriale.

Deuxième cas de figure. Le parlementaire élu des deux côtés à la fois mais qui était sénateur sous l'ancienne législature renonce au mandat de député. C'est le cas d'A.-M. Lizin.

Dans une troisième hypothèse, le parlementaire porteur de deux mandats choisit de n'en exercer aucun. Telle est la situation de Steve Stevaert. Il a collecté sur son nom plusieurs centaines de milliers de voix. Celles-ci profiteront en réalité, aux premiers suppléants de la liste SP.A-Spirit de la liste du Limbourg et du Sénat. Lui reste membre du Parlement flamand.

Il est permis de se demander si de tels comportements électoraux méritent d'être encouragés et si, à défaut d'intervention du juge constitutionnel, la Constitution ou la loi ne devraient pas faire obstacle à des candidatures virtuelles.

Juin. — Les ministres régionaux et communautaires. — La plupart des ministres des gouvernements fédérés se sont présentés aux élections du 18 mai (40).

Plusieurs d'entre eux ont réalisé des scores impressionnants. Ce succès peut leur valoir un poste ministériel au niveau fédéral. Tel sera le cas de Marie Arena ou de Rudy Demotte, du côté wallon, et de P. Dewael, du côté flamand.

Il peut aussi les conforter dans le poste ministériel qu'ils occupaient au niveau communautaire et régional. Tel est le cas d'Hervé Hasquin, de Michel Daerden, de Charles Michel ou de Didier Gosuin.

D'autres ont connu un succès plus mitigé. Mais l'échec de leur parti peut les inciter à quitter le pouvoir et à céder la place à de plus jeunes. Tel est le cas de Mieke Vogels et de Vera Dua, au gouvernement flamand, alors même qu'Agalev reste partenaire de la coalition au nord du pays. Elles y sont remplacées par Ludo Sannen et Adelheid Byttebier.

D'autres encore ont connu une réelle défaite au plan fédéral. Mais ils n'envisagent pas pour autant de démissionner au niveau fédéré. Telle est l'attitude des écologistes francophones.

Encore faut-il préciser comment peuvent se réaliser ces opérations. D'ordinaire, les ministres se préoccupent de ne courir aucun risque et donc de conserver leurs chances politiques en cas d'accident gouvernemental. La séance du Parlement wallon, le 6 juin, illustre ces façons de faire.

En cause Michel Daerden, Charles Michel et Marie Arena. Tous trois ont été élus à la Chambre des représentants. Par lettre du 2 juin, ils ont fait savoir au président du Parlement wallon, leur intention de démissionner. Sur ces entrefaites, soit le 3 juin, ils ont prêté serment au sein de l'assemblée fédérale. Le 6 juin, les trois mêmes sont à nouveau présentés comme ministres du gouvernement wal-

lon. Ils sont élus à ce titre. Ce qui les met dans l'impossibilité de remplir leur fonction parlementaire fédérale. Des suppléants les remplacent à ce niveau.

« C'est un ballet burlesque de portes qui claquent : on entre, on sort, on rentre à nouveau au gré des arrangements de partis », ne peut s'empêcher de constater A. Antoine à la tribune du Parlement wallon. Mais le mouvement qui s'est esquissé ne s'arrête pas là. Dix jours plus tard, Marie Arena a été nommée ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale et de la Politique des grandes villes au sein du gouvernement fédéral. En vertu de l'article 61 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, elle démissionne de son poste ministériel régional. Elle est remplacée par Philippe Courard.

Pourquoi cet enchevêtrement de procédures? Pourquoi, par exemple, Michel Daerden et Charles Michel ont-ils prêté serment dans une assemblée fédérale alors qu'ils exercent une fonction ministérielle au niveau régional? La réponse est simple. On n'est jamais trop prudent. En cas d'accident ministériel, ils retrouvent automatiquement leur siège de député.

Juin (suite). — Les ministres communautaires et régionaux. — Un autre cas de figure doit encore être envisagé. A l'issue des élections législatives, Daniel Ducarme, président du MR, a fait savoir qu'il renonçait à siéger au Parlement européen. Il y est remplacé par Anne André, député permanent du Brabant wallon. Se prévalant des quelque 40.000 voix qu'il a recueillies dans l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvoorde, il décide, pour sa part, d'occuper son siège de député bruxellois.

Peu de temps après, il fait cependant savoir qu'il pourrait céder la place de député à un suppléant à la Chambre des représentants mais qu'en revanche, il pourrait accepter un poste de ministre, et — pourquoi pas? — de ministre-président à la Région bruxelloise. Tout compte fait, il ne refuserait pas non plus un poste de ministre de la Communauté française.

Il faut faire de la place au nouveau venu. François-Xavier de Donnée et Richard Miller renoncent à leurs fonctions respectives à la Région bruxelloise et à la Communauté française. Daniel Ducarme diligente les procédures qui lui permettront d'accéder aux mandats ministériels qu'il brigue. Le 6 juin, notamment, il est élu en qualité de ministre-président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il l'est par une majorité des membres de chaque groupe linguistique.

Certains, on l'a souligné, s'interrogent parfois sur le rôle du Roi dans l'accompagnement des crises ministérielles. Cette fois, ils découvrent sur le vif la situation politique qui se présente lorsqu'il n'y a pas de Roi et lorsque les partis politiques s'attachent à désigner, sans concertation, leurs représentants dans les gouvernements communautaires et régionaux.

Les alliés — francophones et flamands — du MR ne peuvent manquer d'exprimer leur mécontentement (41).

(41) Philippe Moureaux regrette notamment qu'une décision unilatérale soit intervenue « pour un poste qui doit faire l'objet d'un certain consensus » (*La Libre Belgique*, 27 mai).

(37) Le cas échéant, ils bénéficieront d'un mandat de sénateur de communauté ou de sénateur coopté.

(38) « La préparation des élections fédérales du 18 mai 2003... », cité, p. 65.

(39) L'article 118, dernier alinéa, 1^o, du Code électoral n'a pas fait l'objet le 26 février, d'une suspension par la Cour d'arbitrage. Il est annulé le 26 mai. La motivation du juge constitutionnel est sévère : « La mesure attaquée est de nature à tromper l'électeur puisqu'il ne peut pas apprécier l'effet utile de son vote ». Le dispositif l'est moins. La Cour fait usage de la possibilité que lui offre l'article 8, alinéa 2, de la loi organique pour préciser que l'arrêt n'aura pas de portée rétroactive. Il maintient « en ce qui concerne les élections du 18 mai 2003 », les effets de l'article 6 de la loi du 13 décembre 2002. L'arrêt n^o 73/2003 est d'autant plus beau qu'il est inutile. L'on peut penser que la Cour d'arbitrage a voulu faire œuvre moralisatrice. Elle l'a fait à bon compte puisque nul parlementaire n'était affecté dans l'immédiat par la décision qu'elle prenait.

(40) « Le phénomène est considéré comme tout à fait normal lorsque des ministres se présentent à l'élection correspondant au niveau de pouvoir où ils exercent leur mandat, de sorte qu'ils sont en fin de mandat au moment du scrutin » (« La préparation des élections fédérales... », cité, p. 66). En quelque sorte, ils exposent leur action au jugement des citoyens. La candidature est plus curieuse lorsqu'elle provient d'autres niveaux de pouvoir. En clair, les ministres communautaires et régionaux se présentent aux élections législatives. Cette situation n'avait pas retenu l'attention précédemment. Il est vrai que, jusqu'à présent, les élections fédérales et régionales s'étaient déroulées le même jour.

Juillet (suite) — Les scrutins. — Les élections législatives ont lieu, tous les quatre ans, à moins d'une dissolution facultative ou automatique des Chambres qui serait intervenue entre-temps. Les élections régionales, elles, ont lieu à date fixe, tous les cinq ans. En principe, les enjeux fédéraux et fédérés de ces scrutins sont clairement distingués. En réalité, ils ne le sont pas pour les raisons que l'on a rappelées.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu de rapprocher les scrutins plutôt que de les dissocier. Et d'envoyer, par exemple, l'élection, fût-elle indirecte, du Sénat en même temps que celle des assemblées régionales. Pour cette raison, les articles 46, alinéa 4, et 65 de la Constitution figurent dans la liste des articles soumis à révision.

Le problème est moins simple, cependant, qu'il n'y paraît. Jumeles les élections fédérales et régionales, en partant de ce constat que les Parlements communautaires et régionaux fonctionnent selon le régime de l'assemblée de législature et voient donc assigner à leurs travaux un terme fixe, revient à préconiser l'abrogation des procédures de dissolution des Chambres, à tout le moins celle du Sénat. Ce faisant, la Belgique ne renonce-t-elle pas aussi, sans s'en rendre compte, à ce qui fait la spécificité du régime parlementaire : la possibilité pour la Chambre de renvoyer le gouvernement et la faculté pour le gouvernement de provoquer la dissolution des assemblées ? Sommes-nous prêts à franchir ce pas de géant ?

* * *

Prise en elle-même, la crise politique de 2003 sera peut-être rangée dans les anthologies comme une crise modèle. Elle se développe de manière rectiligne. Elle se dénoue sans difficultés majeures. C'est la crise dont rêvent les chefs d'Etat et de gouvernement. Pas seulement en Belgique.

Il faut parfois se méfier des eaux calmes. Elles peuvent cacher des trous. Elles peuvent masquer des remous. Elles peuvent subitement s'agiter et devenir dangereuses.

De ce point de vue là, la crise de 2003 n'échappe pas à la comparaison. Les volets d'avant et de post-crise suffisent à montrer que tout n'était pas aussi simple que ne le laissait présager le calme d'une eau lisse.

Une énième réforme de l'Etat est promise. Une révision aléatoire des procédures modificatrices de la Constitution est envisagée. Une réflexion en profondeur sur les équilibres fédéraux-fédérés se poursuit. Tout donne à penser que la vie politique ne s'est pas arrêtée pendant trois mois. Au contraire, elle bouillonne de mille mouvements.

Telle est peut-être la singularité de la crise de 2003. La campagne électorale ne s'est pas arrêtée le 17 mai. Elle a recommencé, et de plus belle, dès le soir du 18. Elle annonce déjà d'autres élections, celles du 13 juin 2004. Les élections législatives ont eu des retombées au niveau communautaire et régional. Et s'il en allait en sens inverse, un an plus tard ?

Francis DELPÉRÉE

Professeur à l'Université catholique de Louvain

VIE DU DROIT

LA LOI DU 19 DÉCEMBRE 2003 RELATIVE AU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

Le mandat d'arrêt européen, ou mandat d'extradition simplifié, constitue un progrès substantiel sur la voie de l'intégration judiciaire. Cette initiative doit beaucoup à la rencontre entre un mouvement de fond, celui de la suppression des frontières pour les juges en Europe, et des circonstances exceptionnelles, la tragique journée du 11 septembre. Ces derniers événements ont favorisé l'adoption, par le Conseil de l'Union européenne, d'une décision-cadre le 13 juin 2002 (1), à laquelle les efforts de la présidence belge lors du sommet de Laeken en décembre 2001 ne sont pas non plus étrangers.

Supprimant entre eux la phase politique et administrative de l'extradition, les quinze Etats de l'Union se sont engagés à ce que chaque autorité judiciaire reconnaisse et exécute, moyennant des contrôles minimaux, la demande de remise d'un individu formulée par l'autorité judiciaire d'un autre Etat membre.

La nouvelle procédure étant prévue pour entrer en application le 1^{er} janvier 2004, il appartenait aux Etats d'intégrer la décision-cadre précitée dans leur législation nationale. A cette date, huit pays l'avaient fait : l'Espagne, le Portugal, la Finlande, le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Suède ainsi que la Belgique, avec la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen (ci-après appelée *la loi*) (2). Les sept autres

auront « quelques mois de retard » (3). Cette procédure s'appliquera aussi dans les relations entre la Belgique et les dix nouveaux Etats membres à partir du 1^{er} mai 2004, date de leur adhésion à l'Union, pour autant qu'ils aient transposé la décision-cadre.

1 MISE EN PERSPECTIVE DE LA NOUVELLE PROCÉDURE

Signé en 1997, le Traité d'Amsterdam a fait de la création d'un *espace de liberté, de sécurité et de justice* un des objectifs de l'Union. Pour atteindre ce but, deux voies sont d'ordinaire préconisées, qui se complètent l'une l'autre : soit le chemin du droit *matériel* par l'harmonisation progressive des législations nationales, soit celui du droit *procédural* par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires (4).

Bien que la première voie ne soit pas à négliger, le projet d'harmonisation des droits pénaux représente un travail proprement prométhéen : des années d'efforts n'ont en effet conduit qu'à de maigres résultats et rien n'indique qu'à l'avenir des avancées significatives puissent être engrangées.

La création du mandat d'arrêt européen illustre la seconde orientation, celle de la *reconnaissance mutuelle*, dont le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 avait décidé de faire la pierre angulaire du développement de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union. Cette reconnaissance concerne non seulement les personnes déjà jugées, mais aussi celles qui sont recherchées dans le cadre d'une enquête. L'exercice de cette compétence nouvelle doit réaliser un

(1) Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, 2002/584/JAI, *J.O.*, 2002, L 180/1, entrée en vigueur le 7 août 2002. Pour la doctrine récente, voy. M.-H. Descamps, « La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales », in *Actualités de droit pénal européen*, La Charte, 2003, pp. 85-109; A. Weyembergh, « Droit pénal et reconnaissance des décisions judiciaires - Un nouveau défi pour l'Union européenne », *J.T.D.E.*, 2001, pp. 193-199; D. Flore, « Le mandat d'arrêt européen : première mise en œuvre d'un nouveau paradigme de la justice européenne », *J.T.*, 2002, pp. 273-281; A. Bream et B. Bilquin, « Le mandat d'arrêt européen - Un instrument majeur de la coopération judiciaire et européenne en matière pénale », *Vigiles - Revue du droit de police*, 2003/3, pp. 86-97; P. Monville, « Le mandat d'arrêt européen : remise en cause du mécanisme de la simple remise », *J.T.D.E.*, 2003, pp. 168-172.

(2) La loi belge du 19 décembre 2003 a été publiée au *Moniteur* du 22 décembre 2003, p. 60075 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. L'obligation de transposition découle de l'article 34.2, c, du Traité sur l'Union européenne (« Les décisions-cadres lient les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct »). Après un début hésitant sous l'ancienne législature, le processus législatif s'est accéléré à l'approche du 1^{er} janvier 2004 : le projet de loi a été déposé à la Chambre le 14 octobre 2003 (*Doc.*, Chambre, 51-279/1) et adopté le 4 décembre 2003; il a ensuite été examiné par le Sénat qui l'a

adopté le 18 décembre 2003 (*Doc.*, Sénat, 3-395/1-4), et soumis le lendemain à la signature royale. Les temps changent : on se souvient en effet qu'il avait fallu quarante ans à la Belgique pour porter assentiment à la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (L. 22 avril 1997).

(3) Déclaration à la presse du porte-parole du commissaire européen à la Justice et aux Affaires intérieures, le 12 janvier 2004.

(4) Comme l'écrit A. Weyembergh (*op. cit.*, p. 193), « dénier toute efficacité à un jugement pénal étranger recèle notamment l'incontestable danger de faire des criminels des "réfugiés politiques" en leur permettant d'exploiter les frontières pénales hermétiques pour échapper à l'exercice de la justice ou pour atténuer les effets de la répression ». D'autre part, « la protection juridique individuelle exige également que des effets soient reconnus aux jugements pénaux étrangers. Il importe notamment que celui qui a déjà été jugé ne le soit une nouvelle fois pour les mêmes faits » (*ibid.*).