

Gouverner sans gouvernement ?

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Gouverner sans gouvernement ?. In: Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques, tome 23, 2012. pp. 121-134;

doi : <https://doi.org/10.3406/barb.2012.24038>

https://www.persee.fr/doc/barb_0001-4133_2012_num_23_1_24038

Fichier pdf généré le 04/06/2020

Gouverner sans gouvernement ?

par **Francis DELPÉRÉE**, Membre de la Classe

Au sens étymologique du terme, l'État, c'est ce qui est stable. Ou ce qui devrait l'être. C'est sous le signe de la continuité, de la stabilité, de la permanence que l'État organise ses institutions et développe ses activités.

Et pourtant... L'État ne peut ignorer la crise — ou les crises, tous ces événements qui perturbent de manière inopinée son organisation ou son fonctionnement.

La crise peut aller jusqu'à mettre en cause l'indépendance de l'État. À l'occasion de deux guerres mondiales, un ennemi a cherché à conquérir tout ou partie du territoire de la Belgique.

La crise peut affecter une autorité publique particulière. Le Roi, par exemple, abdique ou décède. Une telle décision ou un tel fait compromet la continuité de l'exercice de la fonction monarchique.

La crise peut surtout s'inscrire dans le cadre des relations, parfois tumultueuses, qui prévalent entre les pouvoirs publics¹. De ce point de vue, il faut se rendre à l'évidence. Le régime parlementaire porte en lui-même les germes de la crise. Il se caractérise par la révocabilité mutuelle des autorités publiques — les autorités gouvernementales, d'un côté, parlementaires, de l'autre.

Certes, le fait majoritaire, comme disent les politistes, traverse les frontières institutionnelles et gomme, à tout le moins dans la majorité, les divergences entre ceux qui assument des fonctions exécutives et ceux qui remplissent des tâches parlementaires. Il n'en reste pas moins que les opérations

1 F. DELPÉRÉE, « Le droit constitutionnel et les crises ministérielles », Académie royale de Belgique, *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 1988, tome 74, p. 160–172. Sur l'ensemble de la question, voy. aussi le livre X (Les procédures de crise) de notre ouvrage sur *Le droit constitutionnel de la Belgique* (Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2000).

de guérilla qui peuvent opposer le gouvernement et le Parlement restent inscrites au cœur du système politique. Elles peuvent se traduire dans des mesures de révocation de l'un, de l'autre, voire des deux.

Trois cas de figure peuvent se présenter.

Dans le premier, c'est le gouvernement qui démissionne parce qu'il a perdu la confiance de la Chambre des représentants² ou, de manière plus diffuse, celle de l'opinion publique. Nul ne comprendrait qu'il se cramponne, dans ces conditions, au pouvoir.

Dans un deuxième cas, c'est le gouvernement qui dissout, d'une manière ou d'une autre, les Chambres législatives avant l'échéance normale de la législature. Il espère sortir ainsi le pays de l'impasse politique dans laquelle il se trouve³.

Selon un troisième scénario, c'est le gouvernement qui provoque la dissolution des Chambres législatives alors que lui-même se trouve en position démissionnaire. C'est ce que l'on appelle parfois de manière ironique la réaction de l'acide nitrique : « Tu me renverses, je te dissous ».

Au printemps 2010, la Belgique se trouve dans la troisième hypothèse.

Le Premier ministre Leterme constate, le 26 avril, que son gouvernement et sa majorité parlementaire sont désunis. Ils se divisent, probablement de manière irrémédiable, sur une question qui peut paraître négligeable mais qui est importante d'un point de vue démocratique : faut-il ou non scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde ? Forcé et contraint, il démissionne⁴.

- 2 Différents éléments permettent d'attester cette réalité politique. De manière formalisée, il s'agit du vote d'une motion de méfiance, du refus de voter une motion de confiance, voire du déclenchement de la procédure de la « sonnette d'alarme ». De façon plus informelle, il peut s'agir de déclarations ou d'attitudes des présidents de partis ou de personnalités influentes appartenant aux formations de la majorité.
- 3 Compte tenu de la difficulté de mettre en œuvre l'article 46 de la Constitution, l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution devient le procédé habituel pour provoquer le retour aux urnes (F. DELPÉRÉE, « La Constitution et le régime parlementaire », dans *RBDC*, 2006 / 1, pp. 13-19).
- 4 « Le Roi a accepté la démission du gouvernement que le Premier ministre lui avait présentée le jeudi 22 avril et a chargé le gouvernement de l'expédition des affaires courantes ». À ce moment-là, le Roi pose un acte dont la portée politique est indéniable. Les titres des journaux le prouvent aisément. Crise, crise, crise... Il pose aussi un acte qui a des conséquences juridiques. La décision ne prend pas la forme d'un arrêté royal en bonne et due forme. Elle n'est pas publiée au *Moniteur belge*. Il n'empêche. C'est un acte qui a une portée précise. Il réduit les capacités d'action des membres du gouvernement. Le statut

Le même Premier ministre constate, au début mai, qu'aucun autre gouvernement n'est prêt à prendre la relève. Il n'y a d'issue à la crise que celle que pourraient dessiner de nouvelles élections. « L'on rebat les cartes », selon l'expression consacrée. « La parole revient au peuple... ». L'on espère, de manière un peu naïve peut-être et dans une perspective rousseauiste, que le scrutin contribuera à éclaircir la situation politique. Le retour aux urnes s'impose dans cette perspective.

La suite des événements est connue. Une déclaration de révision de la Constitution est publiée au *Moniteur belge* du 7 mai. La dissolution⁵ des chambres législatives intervient à la même date⁶. Les élections générales sont organisées dans les quarante jours, soit le 13 juin. Le scrutin n'arrange rien. Au contraire. Il révèle l'émergence d'une ligne de fracture communautaire, y compris dans un ensemble de dossiers économiques et sociaux.

Le 14 juin, le gouvernement Leterme remet, une nouvelle fois, sa démission au Roi. Cette démarche a pu paraître superflue. Elle sert, en réalité, à enregistrer le désaveu électoral qui frappe la coalition en place.

des ministres démissionnaires ne change pas. Ils appartiennent toujours au gouvernement mais le champ de leurs activités s'est modifié. Ils n'ont plus la plénitude de leurs attributions. Ils sont, comme dit le communiqué du Palais, investis d'une tâche particulière : expédier les affaires courantes. Précision utile. Les ministres sont démissionnaires. Ils ne sont pas encore démis. Ils ne le seront qu'au moment où leurs successeurs seront nommés. L'on pourrait dire que la démission a été « officieusement acceptée ». Ou que le Roi s'est fait à l'idée qu'il y aurait lieu de mettre fin, à plus ou moins brève échéance, aux activités du gouvernement Leterme II. L'acceptation officielle se fera plus tard. Bien plus tard...

5 Selon une idée répandue mais tout à fait inexacte, la démission du gouvernement entraîne inévitablement la chute du Parlement et la tenue d'élections. C'est souvent le cas. Ce ne l'est pas nécessairement. Un gouvernement démissionne. Un autre peut prendre sa place, sans passage devant l'électeur. Encore faut-il qu'il y ait suffisamment de bonne volonté pour composer rapidement une nouvelle coalition. Ce n'était manifestement pas le cas en 2010. Il fallait donc aller aux urnes.

6 La 2^e édition du *Moniteur belge* du 7 mai publie la déclaration de révision de la Constitution. L'on devine la suite. L'article 195 de la Constitution énonce deux règles. La première concerne les deux chambres. Elles sont dissoutes « de plein droit ». Pas besoin d'une nouvelle initiative du Roi pour détruire les assemblées parlementaires. La seconde règle a trait au gouvernement. Ce dernier a perdu son chien de garde. Il échappe, pour quelques semaines, à tout contrôle politique. Il doit donc réduire le champ de ses activités. Il était en affaires courantes depuis le 26 avril. Il l'est encore plus, si l'on ose dire, à partir du 7 mai.

Le 6 juillet, soit moins de deux mois après la dissolution⁷, les nouvelles chambres se réunissent. Et puis, se développe une crise politique interminable... Elle se manifeste pendant près de six cents jours, plus de dix-huit mois. Avec un cortège d'informateur, de médiateur, de clarificateur, de négociateur, de formateur.

In fine, la désignation du gouvernement Di Rupo intervient dans la nuit du 5 décembre 2011. Entre Sainte-Barbe et Saint-Nicolas⁸. Le premier ministre, les douze ministres et les six secrétaires d'État prêtent serment le lendemain.

Double crise, crise d'une ampleur sans précédent, crise politique doublée d'une crise morale, crise de confiance à l'égard des élites politiques...

Mais miracle ! L'État, c'est comme la nature. Il a horreur du vide. Dès que celui-ci se dessine, l'État cherche à le combler. Ou, en tout cas, il se préoccupe de prévenir les dommages que la vacance du pouvoir pourrait provoquer. Il s'attache à concevoir ce que l'on appellera, faute de mieux, des expédients pour se prémunir de la crise ou de ses effets.

La question est simple. Que faire en cas de démission du gouvernement, de dissolution des chambres, voire lors de la conjonction de ces deux événements ?

La réponse du droit public est claire, même si elle peut paraître imprécise dans sa formulation. Le gouvernement doit expédier les affaires courantes. En d'autres termes, il est permis de gouverner alors que l'équipe ministérielle ne détient plus les prérogatives d'un gouvernement de plein exercice⁹.

Quelle justification apporter à un régime juridique aussi singulier ?

Il faut faire appel à deux principes qui commandent la théorie moderne du droit constitutionnel. Le premier, c'est celui de la responsabilité (I). Le second, celui de la continuité (II). L'on évoquera aussi, mais pour le réfuter, un troisième principe, celui de la solidarité (III).

7 Arrêté royal du 7 mai 2010 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des Chambres législatives fédérales, ainsi que convocation des nouvelles Chambres législatives fédérales, art. 2, *Moniteur belge*, 7 mai 2010.

8 Gouvernement. Démissions et nominations, *Moniteur belge*, 6 décembre 2011.

9 Cette phrase pourrait sortir d'un livret d'opéra-comique. Comme la fille de Madame Angot, chacun est en droit de se demander si cela valait « *la peine, assurément, de changer de gouvernement...* ». Gouvernement de plein exercice, gouvernement d'affaires courantes, n'est-ce pas, en définitive, du pareil au même ?

Seule une interprétation combinée des deux premiers principes permet d'apporter une réponse claire, cohérente et utile à la question des affaires courantes, telle qu'elle a pu se présenter à la mi-2010 et durant toute l'année 2011.

I. — Le principe de la responsabilité ministérielle

Au moment d'écrire la Constitution originelle, les membres du Congrès national ont fait œuvre moderne¹⁰. Ils ont édicté une règle originale. « *Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre...* ». Ils ont aussitôt ajouté, comme si cela allait de soi : un ministre, oui, mais un ministre « *qui, par cela seul, s'en rend responsable* » (Const., art. 106).

Responsable... Ici gît l'apport de la Belgique dans l'Europe du XIX^e siècle. Le Roi n'est pas responsable. Les ministres, eux, le sont¹¹. Ce qui ne va pas sans susciter trois questions. Quel est le type de responsabilité qui pèse sur les ministres ? Quels sont les effets qui s'y attachent ? Comment se comporter en période de crise ?

A. — *La responsabilité politique*

En général, le juriste est comme le moraliste. Il a tendance à envisager les questions de responsabilité de manière abstraite. L'être responsable, c'est celui qui a pleine conscience des actes qu'il accomplit, qui reconnaît, s'il échet, l'infraction ou la faute qu'il a commise, qui s'engage à réparer le dommage qu'il a occasionné. Que dit d'autre, sur le terrain du droit privé, l'article 1382 du Code civil ?

Le publiciste, lui, a tendance à privilégier une approche plus concrète. Être responsable, c'est apporter, au sens le plus précis du terme, une réponse à une question. En langue néerlandaise, « *verantwoorden* », c'est, d'abord, « *antwoorden* ».

¹⁰ La règle du contreseing est inscrite, en France, dans une Constitution comme celle de 1791 mais ne reçoit pas une application aussi générale. Le parlementarisme moniste prive le monarque d'un domaine réservé dans lequel il lui serait possible d'agir sans être couvert par l'un de ses ministres.

¹¹ Les ministres sont responsables. Ils le sont des actes qu'ils posent, de ceux qui sont accomplis sous leur direction ou de ceux qu'ils doivent surveiller. Ils le sont aussi des actes du Roi. Bref, l'action gouvernementale, au sens large de l'expression, est soumise au contrôle politique des Chambres et, en particulier, à celui de la Chambre des représentants.

La doctrine constitutionnelle insiste volontiers sur le côté proprement politique de cette opération de question-réponse.

La responsabilité est politique parce qu'elle est engagée devant une assemblée politique. Comme dit l'article 101, alinéa 1^{er}, de la Constitution, « *les ministres sont responsables devant la Chambre des représentants* ». Elle est politique parce qu'elle s'apprécie en termes politiques, ceux de la confiance ou de la méfiance. Cela n'a rien à voir avec les motivations qui doivent inspirer, par exemple, les autorités de justice. Elle est politique parce qu'elle peut se traduire dans une sanction du même ordre : le vote de méfiance émis dans l'assemblée entraîne la sortie de charge du ministre ou des ministres concernés.

B. — Le contrôle politique

Dès l'instant où un ministre s'exprime, agit, intervient à un titre ou à un autre, il doit pouvoir être interpellé et interrogé. Son action doit pouvoir faire l'objet d'une enquête.

La logique du système parlementaire est claire. Elle est même lumineuse. Si les réponses sont inexistantes, si elles ne sont pas satisfaisantes, si elles ne sont pas convaincantes, le comportement d'un membre du gouvernement doit pouvoir être censuré. Le ministre doit pouvoir être renversé. Si nécessaire, ses collègues peuvent être entraînés dans sa chute.

La règle du contrôle politique exprime la quintessence du régime parlementaire. Ce qui faisait dire à l'auteur de la *Comédie humaine* que les dirigeants d'un pays sont « *les pions, les cavaliers, les tours ou les fous d'une partie d'échecs qui se jouera tant qu'un hasard ne renverse (...) le damier* ». Dit autrement, une épée de Damoclès pend au-dessus de la tête de chaque excellence ministérielle¹².

C. — L'absence de contrôle politique

La suite du raisonnement s'impose d'elle-même. Dès l'instant où un ministre ne peut plus être interpellé ou interrogé, dès l'instant où ses actes ne peuvent

12 Les votes de méfiance, qu'ils soient collectifs ou individuels, ne sont pas légion. La crise d'avril 2010 montre, cependant, qu'un gouvernement peut tomber, sinon dans l'hémicycle du moins dans les couloirs de la Chambre. L'actualité des vingt dernières années suffit aussi à montrer qu'un ensemble de ministres sont amenés à démissionner — à l'occasion de l'affaire Dutroux ou de l'affaire Fortis, par exemple. Ils le font à titre préventif pour ne pas subir le discrédit supplémentaire qui pourrait s'attacher au verdict des élus de la Nation.

plus faire l'objet d'une enquête, dès l'instant où il ne peut plus être démis, il doit déposer les armes. Il doit s'abstenir d'agir et d'intervenir.

Accepter la solution inverse reviendrait à accréditer les pratiques d'un régime autoritaire où les ministres pourraient, de temps à autre, agir à leur guise sans avoir à se préoccuper de l'intention ou de la réaction des élus et, en définitive, de celles des citoyens qu'ils représentent.

La règle de conduite est simple. *Pas d'action sans contrôle. Pas de contrôle, pas d'action.*

C'est vrai, c'est même évident, lorsque les chambres sont dissoutes — en l'espèce, du 7 mai au 6 juillet 2010. À ce moment, il n'y a plus de chambres, il n'y a plus de parlementaires. Aucun contrôle n'est concevable. La section de législation du Conseil d'État ne manque pas de le souligner. Durant cette période de près de deux mois, « le contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution » fait défaut. Il n'est pas permis d'agir comme si le pays n'était pas en crise.

C'est vrai aussi lorsque le gouvernement est démissionnaire — en l'espèce, du 26 avril au 7 mai 2010 puis du 6 juillet 2010 au 5 décembre 2011. L'on dira peut-être qu'en ce cas, les Chambres existent encore et que rien ne les empêche d'exercer leurs prérogatives de contrôle. C'est vrai, au moins sur papier. Mais faut-il se fier aux apparences ?

À moins de sacrifier à un formalisme désuet, il faut admettre qu'un contrôle ne saurait être réel et effectif s'il ne peut contraindre le gouvernement mis en minorité à se retirer. Or, c'est là le paradoxe, il ne saurait le faire. Il a déjà remis sa démission dans les mains du Roi. Il l'a même fait deux fois.

Il ne sert à rien de s'acharner sur un gouvernement qui n'est déjà plus que l'ombre de lui-même. « On ne tue pas les morts », disait mon maître Marcel Waline¹³.

II. — Le principe de la continuité de l'État

Voilà le gouvernement réduit à l'inaction. Il doit s'abstenir de poser le moindre acte qui, en période normale, aurait pu justifier interpellation, question ou enquête.

13 La formule a été maintes fois reprise. Il faut, cependant, rendre à César ce qui lui appartient (*RDP*, 1952, p. 1028).

Mais une proposition aussi radicale n'est-elle pas excessive ? Ne doit-elle pas être corrigée pour tenir compte des impératifs de la continuité de l'État, notamment celle qui concerne la gestion des affaires exécutives ? Ne faut-il pas laisser au gouvernement le soin de gérer certains dossiers ? Mieux : ne faut-il pas l'obliger à le faire pour préserver les intérêts supérieurs de l'État ?

Tout donne à le penser. Une loi spéciale consacre cette règle — qui ne relève donc pas d'un simple usage politique — lorsqu'il s'agit des gouvernements de communauté et de région. Le traité sur l'Union européenne prescrit la même obligation en cas de démission de la Commission européenne — ce fut le cas avec la commission Santer. La jurisprudence administrative, en Belgique comme ailleurs, reconnaît à la règle une portée proprement juridique.

L'un des grands arrêts du Conseil d'État de France, l'arrêt d'assemblée du 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* — qui fait l'objet de notes de Georges Vedel au *Jurisclasseur périodique*¹⁴ et de Marcel Waline à la *Revue du droit public*¹⁵ — énonce, à son tour, cette règle : « Un gouvernement démissionnaire a le pouvoir d'expédier les affaires courantes ». Il prend soin d'ajouter aussitôt que « le juge, notamment le juge administratif, peut vérifier si les décisions prises par un tel gouvernement entrent bien dans cette catégorie juridique ».

Ce qui est une manière de dire que les affaires courantes doivent faire l'objet d'un encadrement juridique minimal. Le principe de continuité ne saurait être assimilé à la vague qui emporterait tout sur son passage — les institutions, les règles, les procédures, les contrôles... Il ne suffit pas de crier « *salus patriae suprema lex* » pour justifier tout comportement ou toute décision.

Le principe de continuité corrige le principe de responsabilité. Il ne le remplace pas. Il est l'exception apportée à la règle. Il n'en est pas le substitut. Le gouvernement ne peut pas tout faire. Il ne peut rien faire, sauf ce qui est requis par les exigences de la continuité.

Il faut préciser les contours de la notion d'affaires courantes, indiquer les évolutions qu'elle peut connaître et relever les contrôles qui peuvent l'affecter.

14 G. VEDEL, note sous CE Ass., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, dans *JCP*, 1952, II, 7138.

15 M. WALINE, note sous CE Ass., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, dans *RDP*, 1952, p. 1028.

A. — *Le contour des affaires courantes*

Le principe de continuité se décline sur deux registres différents. Les affaires courantes, c'est à la fois l'eau et le feu.

1. C'est l'eau — oserait-on ajouter : courante ?

Ce sont les affaires banales, celles qui relèvent du quotidien de la gestion publique. Le courrier est distribué, les concours de la fonction publique sont organisés, les pensions de retraite sont versées. Ces opérations qui relèvent du train-train de la gestion administrative doivent être accomplies. Non qu'elles soient sans importance, au contraire..., mais parce qu'elles forment le substrat de la vie de l'État. Et que cette vie souterraine doit se poursuivre quels que soient les aléas de la vie politique.

2. C'est aussi le feu.

Ce sont les affaires urgentes, celles que l'État doit prendre en charge sans désemparer, parce que tout retard pourrait faire courir — c'est le cas de le dire — à l'État et aux intérêts dont il a la charge de graves dangers. « La patrie est en danger », comme disait Lazare Carnot. Il ne faut plus hésiter. Il faut prendre les mesures urgentes et nécessaires qu'impose la gestion des affaires publiques.

3. Si ce n'est ni l'eau, ni le feu, les consignes d'abstention subsistent.

Pour les actes individuels, pour les actes réglementaires et même pour un ensemble de décisions qui n'empruntent pas ces formes juridiques.

B. — *L'évolution des affaires courantes*

Il n'y a pas une liste-type mais une pratique des affaires courantes. La multiplication des crises politiques, notamment dans la période 1977–1982, et l'ampleur qu'elles ont connue en 2007 puis en 2010, ont contribué à l'alimenter.

1. Les conditions de temps

L'examen de la compétence *ratione temporis*, comme on disait jadis, doit se réaliser non pas de manière abstraite mais en tenant compte des circonstances particulières dans lesquelles une décision doit être prise.

En avril 2010, il n'y avait peut-être aucune urgence à intervenir dans un dossier déterminé. En novembre 2011, il peut y avoir une urgence manifeste à

régler le même dossier, par exemple dans le domaine économique ou financier. L'affaire est la même mais le contexte a changé.

2. Les conditions d'espace

Les affaires courantes peuvent se comprendre dans le microcosme belge. Dans un ensemble d'organisations internationales, que ce soit à New York, à Genève, à Helsinki ou même à Bruxelles, l'on ne s'interroge, pourtant, pas outre mesure sur la situation politique de la Belgique. Le monde ne s'arrête pas de tourner. L'Union européenne non plus. Nos partenaires ne sont pas dupes mais ferment les yeux.

Le 1^{er} juillet 2010, la Belgique a occupé la présidence de l'Union. C'était d'autant plus méritoire que les dispositions du traité de Lisbonne qui répartissaient d'une nouvelle manière les responsabilités au sein de l'Union étaient, pour la première fois, d'application.

À l'estime des observateurs internationaux, la Belgique s'est d'autant mieux acquittée de sa tâche que ses ministres étaient déchargés d'une part de la gestion domestique de leurs dossiers.

3. Les conditions de l'action politique

Le gouvernement est une chose. Le Parlement en est une autre. Mais l'État les englobe et les dépasse. Si la continuité de l'État vient à être menacée — non pas sur un point de détail mais sur l'essentiel —, nul ne se plaindra de l'intervention exceptionnelle des autorités publiques dans ce cas de figure.

La préparation du budget 2011 à l'intervention d'un gouvernement d'affaires courantes et le vote par la Chambre des représentants s'inscrivent notamment dans cette perspective.

C. — Le contrôle des affaires courantes

Il faut se demander si des contrôles existent et si des censures peuvent intervenir parce qu'un gouvernement serait, à un moment ou à un autre, sorti du domaine restreint de ses activités. Si les balises ne sont pas respectées, y a-t-il moyen de ramener les assemblées trop entreprenantes ou leurs membres trop audacieux à la raison ? Y a-t-il des contrôles ? Y a-t-il des sanctions ?

L'on distingue ici quatre formes de contrôle.

1. Un contrôle externe a priori : le Conseil d'État

Le Conseil d'État donne un avis sur les avant-projets de loi que le gouvernement entend soumettre aux chambres législatives. En période de crise, la section de législation a l'habitude de dire au gouvernement : « Attention, je vous donne un avis, mais je vous rappelle que nous sommes en période d'affaires courantes ». Ce qui est une manière de dire : « À vous d'apprécier les circonstances de temps pour savoir si vous pouvez agir ou si vous devez, au contraire, reporter la décision à plus tard ».

Le Conseil peut aussi donner un avis sur les propositions de loi qui lui sont transmises par le président d'une assemblée. Il ne va pas dire à l'une ou l'autre chambre qu'elle ne peut pas travailler. Mais il va peut-être relever la situation critique dans laquelle se trouve le pays et inciter, dans son avis, à la prudence.

2. Un contrôle interne a priori : le gouvernement

Le gouvernement démissionnaire doit faire son propre contrôle, sinon sa propre critique. Il doit notamment le faire dans ses rapports avec les assemblées parlementaires.

Faut-il déposer un projet de loi sur le bureau de la Chambre ? Il hésitera à le faire, sauf peut-être pour des actes où il dispose d'un monopole en termes d'initiative législative : la loi de budget et la loi contenant le contingent de l'armée. Faut-il déposer un projet de loi sur le bureau du Sénat ? La même réponse s'indique pour les lois d'assentiment à des traités internationaux.

Faut-il sanctionner la loi qui a atteint la fin du processus parlementaire ? Le pouvoir législatif est trinitaire. « Le Roi sanctionne... les lois ». Il apporte son adhésion à la volonté exprimée par les Chambres. Avec son gouvernement, il apporte son adhésion ou il ne l'apporte pas... Autrement dit, il se demande, en fin de course, s'il peut sanctionner la loi, si l'acte qu'il va accomplir, en tant que troisième branche du pouvoir législatif, entre bien dans le domaine des affaires courantes.

3. Un contrôle externe a posteriori : le Conseil d'État

Le Conseil d'État est en mesure de censurer les actes de l'Exécutif qui excéderait le domaine des affaires courantes.

Une jurisprudence abondante existe à ce propos.

L'une des dernières décisions¹⁶ concerne un ambassadeur en poste dans une capitale de l'Europe centrale. Un litige survient concernant le règlement de certaines factures relatives à la restauration des locaux diplomatiques. Le ministre rappelle, comme on dit, son représentant à Bruxelles. Cette décision intervient au mois de juillet 2010, soit en période d'affaires courantes ? Revient-il à l'Exécutif de prendre cette décision « à ce moment » ? Le diplomate introduit un recours devant le Conseil d'État. Il demande l'annulation de la décision qui le prive de son poste.

Que répond le Conseil d'État ? Il ne considère pas que le recours est irrecevable. Il l'examine avec attention. Au terme d'un examen approfondi, il considère que la décision prise relève des affaires de gestion habituelle des services diplomatiques et qu'il n'y a donc pas lieu de l'annuler même si elle a été prise en période suspecte¹⁷.

4. Un contrôle externe a posteriori : la Cour constitutionnelle ?

La Cour constitutionnelle peut-elle censurer une loi au motif qu'elle sortirait du domaine des affaires courantes ? La réponse est négative. La Cour ne se prononce pas sur les questions touchant à l'élaboration de la loi. Elle ne statue pas sur la compétence temporelle du gouvernement.

Dans un arrêt du 15 janvier 2009 (n° 6 / 2009), la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de rappeler ce principe. Les parties requérantes dénonçaient le fait qu'une loi ait été sanctionnée et promulguée par le Roi à un moment où les Chambres étaient dissoutes. Elles soutenaient que la sanction et la promulgation des lois ne pouvaient « être considérées comme des affaires courantes », ce qui constituait une violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Que dit la Cour ? Elle considère qu'elle est compétente pour vérifier la constitutionnalité du contenu de dispositions législatives, mais non celle de leur processus d'élaboration. Elle rejette le recours.

En d'autres termes, une loi votée par les deux Chambres et sanctionnée par un gouvernement démissionnaire mais qui, par hypothèse, excéderait le domaine des affaires courantes ne saurait faire l'objet d'un arrêt d'annulation

16 CE, n° 208 566, 28 octobre 2010, *Rijmenans*.

17 A. MASCARHENAS GOMES MONTEIRO, « L'expédition des affaires courantes », *Res Publica*, 1978, p. 433 ; F. DELPÉRÉE, « Les affaires courantes en Belgique. Observations sur la loi de continuité des services publics », in *Mélanges R.E. Charlier*, Paris, Éd. Université, 1981, p. 51 s. ; S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État », *APT*, 2001, p. 111 et suiv.

par la Cour constitutionnelle. L'observation n'aboutit pas à donner un blanc seing au législateur. Les règles restent ce qu'elles sont. Mais force est de constater qu'aucun contrôle juridictionnel n'est concevable en la matière.

III. — Le principe de solidarité

Responsabilité, continuité... Une troisième idée s'est glissée récemment dans le débat institutionnel.

Et si le Parlement, témoignant d'une belle solidarité avec le gouvernement démissionnaire, décidait de fermer les yeux ? Et s'il attestait de la sorte l'existence d'un fait majoritaire — présent tant dans les sphères gouvernementales que dans les assemblées parlementaires ? Cette nouvelle attitude pourrait ouvrir de nouvelles marges à l'action gouvernementale.

Une hypothèse notamment se précise. À l'occasion du processus législatif, les parlementaires acceptent d'examiner un projet de loi ou une proposition dont chacun sait qu'elle a été, en réalité, préparée dans les officines gouvernementales. Ils l'adoptent, ils la votent. N'autorisent-ils pas au moins de manière implicite, le gouvernement à la sanctionner, la promulguer et la publier ? Les scrupules dont le gouvernement pourrait faire preuve au moment où le processus législatif arrive à son terme ne seraient-ils pas excessifs ?

Cette façon de raisonner passe délibérément sous silence les conditions dans lesquelles le gouvernement est appelé à travailler. Faut-il rappeler qu'en 2010, l'équipe ministérielle a démissionné à deux reprises. Le Roi ne l'a pas investi de nouvelles tâches. La Chambre des représentants ne lui a pas renouvelé sa confiance. Il serait abusif de sa part de prétendre disposer de champs d'activité plus larges encore que d'habitude.

*

La crise des années 2010–2011 s'est ouverte par une crise — classique — de gouvernement. Elle s'est doublée d'une crise — plus fondamentale — de l'État. Elle s'est accompagnée d'une crise économique, financière et sociale à l'échelle européenne. Restera-t-elle exceptionnelle ?

Ceux qui pensent à demain diront : « Il faut l'espérer. Cette conjonction d'événements ne devrait pas se représenter de sitôt ». Ceux qui jettent un regard sur hier se diront : « Il faut se féliciter de ce que notre système

institutionnel ait pu faire preuve de la plasticité qui convenait pour répondre aux sollicitations dont il était l'objet ».

La Belgique a suscité la raillerie dans les milieux internationaux. « La Belgique, un État qui peut fonctionner durablement sans gouvernement... ».

Ces commentaires venaient parfois de ressortissants d'États dans lesquels il n'y a ni élections (ou alors des élections-bidon), ni contrôle parlementaire. Ils venaient aussi de milieux dans lesquels le Parlement n'a pas nécessairement bonne presse. Ils provenaient encore de milieux de la technocratie internationale, trop heureux de constater qu'ils allaient, enfin, faire bénéficier la Belgique de leurs recettes.

Au risque de décevoir ces observateurs improvisés de la situation belge, je m'autorise à dire que nous avons fait « contre mauvaise fortune bon cœur », que nous avons paré au plus pressé, que nous avons peut-être « sauvé le brol », comme le disait un jour un Régent de Belgique.

Ce n'est pas glorieux. Mais c'était nécessaire.

Les affaires courantes ont permis de passer un cap¹⁸. Cela ne signifie pas que la Belgique a définitivement franchi celui d'autres tempêtes.

POUR CITER L'ARTICLE

« Fr. DELPÉRÉE, « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*. 6^e série. t. XXIII, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2013, p. 121-134.

18 La théorie des affaires courantes n'apporte pas des réponses toutes faites aux gouvernants et aux gouvernés qui s'interrogent sur les contours exacts des compétences d'un gouvernement démissionnaire ou d'un gouvernement dépourvu de son contrôleur parlementaire. Elle fait mieux que cela. Elle dessine une philosophie, celle qui doit guider ceux qui, bon an mal an, assument les responsabilités du pouvoir. Responsabilité et continuité...