

Université de Liège
Faculté de Droit et de Science politique

Service de droit public et de droit constitutionnel

Document de recherche

*Les prérogatives respectives
des Gouvernements et Parlements des entités fédérées belges
en fin de législature, et au début de la législature suivante*

par

Christian BEHRENDT
Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège

Docteur en droit (Paris 1 Panthéon-Sorbonne)
Magister Juris (Oxford)
LL.M. (Yale)

Le présent document est disponible à l'adresse électronique permanente :
<http://hdl.handle.net/2268/116445>

20 septembre 2011

1. – La présente étude a pour objet d’esquisser la situation juridique de la fin de la législature et du début de la législature suivante au niveau des entités fédérées belges.

Pour des raisons de clarté, je vais diviser mon exposé en deux parties, en examinant d’abord la fin de la législature ancienne (I) avant de m’intéresser au début de celle qui s’ouvre ensuite (II). Mon exposé n’aspire pas à l’exhaustivité mais entend analyser la matière seulement dans la limite utile à la présente consultation, c’est-à-dire dans la mesure où sont concernées les relations entre Parlement et Gouvernement, et plus précisément encore, l’*activité de contrôle* que le premier est amené à exercer sur le second.

I. L’activité de contrôle parlementaire, en fin de législature, au niveau des entités fédérées belges.

3. – Contrairement au niveau fédéral, où la fin de la législature est presque systématiquement provoquée par l’adoption d’une déclaration de révision de la Constitution¹, les Parlements fédérés belges ne peuvent être dissous anticipativement : la question se pose donc de savoir comment, dans un tel cas, à l’extrême fin de la législature de cinq ans, les prérogatives du Parlement et du Gouvernement sont organisées. Je vais dans la suite me concentrer – et limiter – à la situation du Parlement wallon, mais presque tout ce que je vais écrire est également applicable aux autres entités fédérées, et notamment à la Communauté française.

Plaçons-nous donc à la toute fin de la législature régionale, comme ce fut notamment le cas au printemps 2004 ou au printemps 2009.

5. – Il convient d’abord de dire un mot à propos du *statut de parlementaire* et de l’*immunité* qui va de pair avec lui.

Au niveau fédéral, la publication de la déclaration de révision provoque la dissolution de plein droit des Chambres législatives et, partant, la perte, dans le chef de tous les représentants de la Nation, de leur qualité de parlementaire. Dès le jour de ladite publication au *Moniteur belge*, il n’existe plus ni sénateurs ni députés ; les élus redeviennent de simples citoyens, démunis d’immunités particulières ; ils peuvent comme quiconque faire l’objet de poursuites et mesures judiciaires².

¹ Il existe bien sûr au niveau fédéral une disposition qui régit la fin ‘régulière’ de la législature, soit au bout de 4 années (il s’agit de l’article 105 du Code électoral), mais cette norme n’a plus trouvé à s’appliquer depuis plus de 90 ans, le monde politique belge ayant pris l’habitude – cela sans exception depuis 1920 – de dissoudre les Chambres fédérales avant leur terme régulier (fût-ce de quelques jours seulement). Dans les faits, la législation ‘de principe’ a donc perdu toute applicabilité (Pour ce qui est de l’affirmation selon laquelle aucune législature n’est plus allée à son terme depuis 1920, nous nous appuyons sur Francis DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2000, p. 985).

² Comme notamment des perquisitions.

Au niveau fédéré par contre, où les Parlements sont, sans exception, des assemblées de législature, une perte anticipative du mandat parlementaire est exclue ; la qualité de parlementaire fédéré (et dès lors aussi son immunité) ne peut se perdre³ avant le terme constitutionnellement fixé de 5 ans⁴ – c'est-à-dire, pour être précis, à zéro heures⁵ le dimanche des élections suivantes.

5. – Après avoir abordé, dans le contexte de la fin de la législature, la question du statut du parlementaire et de son immunité, il convient de s'intéresser dans le même contexte à celle des *travaux et activités parlementaires*.

Transposant une règle analogue du niveau fédéral⁶, la loi spéciale de réformes institutionnelles (ci-après LSRI) précise que

« Le Gouvernement prononce la clôture de la session. »⁷

Lorsque les élections approchent, deux situations peuvent alors se déclarer : soit le Gouvernement prononce la clôture de la session du Parlement, en adoptant un arrêté en ce sens, soit il s'abstient de le faire et laisse la session ouverte jusqu'au jour du scrutin.

Les deux situations génèrent des effets sensiblement différents sur le plan juridique.

5.1 – Si le Gouvernement laisse la session parlementaire ouverte, en n'adoptant aucun arrêté de clôture, le Parlement reste pleinement opérationnel, en ce compris sur le plan du contrôle de l'action gouvernementale, jusqu'au jour des élections, moment où la session se clôt de plein droit⁸. Par corrélation, le Gouvernement demeure *lui aussi* pleinement opérationnel jusqu'à ce moment⁹, pourvu bien sûr qu'il n'ait pas démissionné antérieurement.

Le jour des élections, la situation bascule alors : tous les membres du Parlement perdent leur qualité de parlementaire (et, partant, leur immunité) ; le Parlement disparaît. Corrélativement, le Gouvernement voit ses prérogatives limitées : n'étant désormais plus contrôlé par une assemblée démocratiquement élue, il se trouve de plein droit placé en situation d'*affaires courantes*. À cet égard, il est *indifférent de savoir si le Gouvernement a ou non présenté sa démission* : il suffit de constater qu'il n'est plus soumis à un contrôle parlementaire pour autoriser la conclusion que

³ Sauf bien entendu en cas de démission volontaire, ou de nomination au poste de ministre ou de secrétaire d'État.

⁴ Article 117 de la Constitution.

⁵ L'indication de l'heure précise ne nous semble – du moins en théorie – pas entièrement superflue, car, pour ne donner que cet exemple, une perquisition au domicile d'un député peut être illégale le samedi, veille des élections, à 20 heures, mais légale le dimanche, jour des élections, à 6 heures. Et l'on pourrait multiplier les exemples.

⁶ Article 44, alinéa 3, de la Constitution : « Le Roi prononce la clôture de la session ».

⁷ Article 32, paragraphe 3, de la LSRI, inséré par la loi spéc. du 16 juillet 1993, *Moniteur belge*, 20 juillet.

⁸ Dans le même sens, voy. CE, 28 février 2001, *Transervices*, n° 211.590.

⁹ Dans le même sens, voy. CE, 28 février 2001, *Transervices*, n° 211.590.

ses prérogatives sont cantonnées à l'expédition des affaires courantes. Sur ce point, mon analyse est identique à celle de mes collègues UYTENDAELE¹⁰ et ALEN¹¹, et à la jurisprudence ferme du Conseil d'État.

Ainsi, dans l'arrêt qui constitue à ce jour la pièce maîtresse incontestée en la matière (l'arrêt *Leclercq*, rendu en 1994 par l'Assemblée générale de la Section d'administration), la Haute juridiction administrative a noté que

« dans une période où un Gouvernement est (...) privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle des assemblées élues, il ne dispose plus de la plénitude de ses attributions. »¹²

Il est d'ailleurs hautement important de relever que dans la situation factuelle qui a donné lieu à cet arrêt, le Gouvernement *n'était point démissionnaire*¹³.

Cette jurisprudence, qui affirme qu'un gouvernement, *démissionnaire ou non*, se trouve placé en affaires courantes s'il n'est plus soumis à un contrôle parlementaire, a depuis lors été répétée à plusieurs reprises ; elle est toujours valable aujourd'hui¹⁴.

5.2 – Après avoir exposé la première branche de l'alternative – qui renferme l'hypothèse où le Gouvernement *s'abstient* de clôturer la session parlementaire – venons-en à la seconde. Quelle est donc la situation juridique lorsque le Gouvernement *édicte* un arrêté qui procède à la clôture de la session parlementaire ?

Dans un tel cas, le Parlement ne peut, jusqu'à nouvel ordre¹⁵, se réunir ; il est donc empêché d'exercer sa fonction de contrôle sur les activités gouvernementales¹⁶. C'est une tautologie de l'écrire mais le constat n'est malgré tout pas vain : un Parlement qui ne peut plus se réunir ne peut plus non plus faire démissionner un ministre¹⁷. En un mot, le fonctionnement normal du parlementarisme – modèle qui constitue notre système de gouvernement en Belgique tant au niveau fédéral que fédéré – est entravé. C'est pour cette raison que l'arrêté par lequel le Gouvernement procède à la clôture de la session parlementaire a encore un *second* effet juridique : il place automatiquement le Gouvernement en affaires courantes¹⁸.

¹⁰ Marc UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 492-493.

¹¹ André ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, pp. 232-233 (n° 261), et André ALEN et Koen MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e édition, Malines, Kluwer, 2003, tome 1A, pp. 126-127 (n° 142).

¹² CE (Ass. gén. Sect. adm.), 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 47.689.

¹³ *Ibidem* : « Considérant que la dissolution des Chambres (...) ne s'est pas accompagnée de la démission du Gouvernement (...) ».

¹⁴ Voy. notamment, CE, 9 janvier 1998, *Guricx*, n° 70.602, et encore très récemment, CE, 28 février 2011, *Transervices*, n° 211.590, et CE, 7 avril 2011, *Ligue des droits de l'homme*, n° 212.559.

¹⁵ J'écris « jusqu'à nouvel ordre » pour des raisons que j'exposerai *infra*, au n° 6.

¹⁶ Cf. les arrêts cités à la note 14.

¹⁷ En mettant en œuvre la motion de méfiance prévue à l'article 71 de la LSRI.

¹⁸ Cf. les arrêts cités en note 14.

5.3 – En synthèse, le Gouvernement a donc le choix : soit il laisse la session parlementaire ouverte et conserve l'intégralité de ses prérogatives, soit il en prononce la clôture et se place de la sorte en affaires courantes. Il s'agit là d'une garantie essentielle pour la démocratie parlementaire : le gouvernement étant responsable devant le Parlement, il est logique que les attributions du premier soient réduites lorsque le second ne peut plus se réunir pour le contrôler. Ce raisonnement s'impose avec une acuité d'autant plus grande que la prérogative de clôturer les sessions parlementaires n'appartient, en droit belge, pas à l'Assemblée elle-même mais au Gouvernement¹⁹.

6. – À titre subsidiaire, on signalera également que le Gouvernement dispose de la possibilité (théorique) de re-convoquer les parlementaires en session extraordinaire²⁰, et cela même lorsque la dernière session ordinaire qui précède le scrutin est déjà close. Sur le plan des principes, cette hypothétique prérogative du Gouvernement de re-convoquer le Parlement en session n'est d'ailleurs pas sans importance, car elle permet de comprendre pourquoi les députés conservent leur qualité de parlementaire jusqu'au jour des élections : nul ne peut en effet exclure, du moins en théorie, qu'ils soient re-convoqués en session extraordinaire, même à proximité immédiate du scrutin²¹.

II. *L'activité de contrôle parlementaire, en début de la législature suivante, au niveau des entités fédérées belges*

7. – Après avoir ainsi passé en revue les rapports de force qui président aux relations entre Parlement et Gouvernement à l'*extrême fin* de la législature, je me propose d'avancer sur la ligne du temps et d'analyser ceux qui existent au *tout début* de la législature suivante.

À cet égard, il convient de distinguer deux périodes, à savoir celle qui va du jour du scrutin jusqu'à la première réunion du nouveau Parlement (n° 8), et celle qui court à *partir* de cette réunion (n° 9).

8. – La première période qui doit retenir notre attention est celle qui court du jour du scrutin jusqu'à la *séance d'installation* du Parlement. Aux termes de l'article 32, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la LSRI, cette séance aura lieu le troisième mardi qui suit le jour du renouvellement.

Il est à souligner que ledit alinéa 4 ne contient pas de régime d'exception ; autrement dit, il n'est pas possible de déroger à la date légalement fixée : ni le gouvernement, ni le Parlement lui-

¹⁹ Circonstance que le Conseil d'État rappelle encore dans son arrêt *Transervices* du 28 février 2011 (*précité*).

²⁰ Article 32, paragraphe 2, de la LSRI. Au cours d'une telle session, le Gouvernement serait alors de nouveau investi de la plénitude de ses prérogatives.

²¹ Cette session extraordinaire peut à son tour être close par le Gouvernement ; si par contre aucune clôture n'est décidée par un arrêté du Gouvernement, celle-ci intervient de plein droit le jour des élections, moment auquel tout mandat parlementaire devient nécessairement caduc.

même, ne disposent de la possibilité de convoquer le Parlement anticipativement²². La situation est donc très simple : pendant les 23 jours qui séparent le dimanche du scrutin du troisième mardi qui suit, le Parlement *n'existe pas et ne peut officiellement se réunir*, quelle qu'en soit la composition²³.

Corrélativement, pendant ces 23 jours, le Gouvernement, qu'il ait démissionné ou non, voit ses attributions limitées à l'expédition des affaires courantes : il n'est en effet pas soumis à un contrôle parlementaire. Sur ce point, il règne un consensus doctrinal²⁴, corroboré par une jurisprudence claire du Conseil d'État²⁵.

9. – Je me tourne maintenant vers la *seconde* période post-électorale qui doit retenir notre attention, à savoir celle qui court *à partir de la séance d'installation* du Parlement. Au moment de cette séance, l'absence de contrôle parlementaire sur le Gouvernement prend en effet fin.

Deux scénarios doivent alors être distingués, selon que le Gouvernement est ou non démissionnaire. Ce point nécessite quelques explications.

9.1 – Il est tout d'abord possible que le Gouvernement a, *préalablement à la séance d'installation*, présenté sa démission (il importe à cet égard peu de savoir si cette démission est intervenue immédiatement avant cette séance ou si elle remonte plus loin dans le passé, voire à une date antérieure au scrutin).

À l'égard d'un tel Gouvernement, la tenue de la séance d'installation du Parlement ne produit aucun effet juridique ; rien ne change pour lui. Il est certes vrai qu'il est désormais à nouveau soumis à un contrôle parlementaire, mais comme il est démissionnaire, ses attributions demeurent limitées aux affaires courantes. Cette situation ne prendra fin que lorsqu'il aura de nouveau obtenu la confiance du Parlement (ou aura été remplacé par un Gouvernement différent, autrement composé).

²² Un régime d'exception existe pour la *rentrée parlementaire annuelle*, dont la date n'est que subsidiairement fixée au mercredi qui suit le troisième dimanche d'octobre (art. 32, par. 1^{er}, al. 2, LSRI), et qui peut être anticipée par décision du gouvernement (alinéa 3 du même paragraphe). Mais il n'en va pas de même pour la séance d'installation : celle-ci se déroule obligatoirement et sans exception possible le troisième mardi qui suit le renouvellement.

²³ La seule chose que l'on puisse imaginer, à l'instar de ce qui s'est déjà vu au niveau fédéral, est la création de groupes de travail informels, constitués en application de la représentation proportionnelle et sur base des résultats des élections qui viennent d'avoir lieu. Allant dans ce sens, Francis DELPÉRIÉ écrit que « [r]ien n'empêche (...) de réunir des groupes de travail officieux, constitués selon les règles de la représentation proportionnelle, pour entendre un exposé du gouvernement sur une question déterminée et pour lui consacrer un premier examen (*Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2000, p. 959). Je suis d'accord avec cette analyse. Mais il faut bien voir que, dès lors que les membres de ses groupes de travail ne sont pas encore officiellement installés comme parlementaires, toute prérogative juridique véritable leur fait défaut : si donc le gouvernement répond à leurs sollicitations, c'est fort bien, mais s'il décide d'en ignorer l'existence, aucun reproche juridique ne peut lui être fait. Il est en effet constant que le Parlement n'existe juridiquement qu'à partir de son installation.

²⁴ Voy. notamment Marc UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 465, André ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, pp. 232-233 (n° 261), et André ALEN et Koen MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e édition, Malines, Kluwer, 2003, tome 1A, pp. 126-127 (n° 142).

²⁵ Voy. *supra*, note 14.

9.2 – La seconde branche de l’alternative vise par contre l’hypothèse où un gouvernement n’a pas présenté sa démission préalablement à la séance d’installation du nouveau Parlement *et ne la présente pas non plus au cours de cette séance*. Autrement dit, nous nous trouvons ici confrontés à un Gouvernement qui, malgré la survenance du scrutin, n’éprouve pas le besoin de remettre son mandat dans les mains du nouveau Parlement qui vient de se constituer²⁶.

La question juridique à laquelle il faut alors répondre est de savoir si la résurgence du contrôle parlementaire (c’est-à-dire le fait que le Parlement est de nouveau constitué et opérationnel) autorise la conclusion qu’un tel Gouvernement dispose de nouveau de l’intégralité de ses prérogatives.

Je ne le pense pas. En effet, il est constant dans notre droit public qu’un Gouvernement doit, après chaque scrutin, s’assurer de la confiance de l’assemblée parlementaire devant laquelle il est responsable. Ce constat s’impose certainement au niveau fédéré (et donc notamment au niveau du Parlement wallon), dès lors que le Gouvernement n’y est pas nommé, comme c’est le cas à l’échelon fédéral, par un acte indépendant du Chef de l’État²⁷, mais puise son existence juridique dans une élection remportée au sein de la nouvelle enceinte parlementaire (art. 59 et 60 LSRI)²⁸. Il serait donc illogique de considérer que ce Gouvernement non démissionnaire puisse tirer avantage de sa propre inactivité qui consiste à rester en place sans avoir obtenu un vote de confiance.

Me fondant sur l’article 59 de la LSRI, je considère donc qu’un tel Gouvernement demeure placé en affaires courantes jusqu’à ce qu’il ait été confirmé en ses responsabilités par le biais d’un vote exprimé au sein du Parlement nouvellement composé. Cette solution me semble d’autant plus s’imposer que le Ministre-président, même maintenu en poste, doit après chaque scrutin se rendre chez le Roi pour y faire ratifier son élection. Or, cette ratification royale présuppose la tenue d’une nouvelle élection au sein du Parlement fédéré en question.

9.3 – En synthèse, il apparaît donc qu’une réélection aux fonctions ministérielles s’impose après chaque élection et qu’il n’est pas possible, après un scrutin, de continuer à exercer des responsabilités gouvernementales de plein exercice sans avoir été réinvesti d’un vote de confiance exprimé par le nouveau Parlement. Aussi longtemps qu’un tel vote fait défaut, le Gouvernement demeure placé en affaires courantes. La circonstance qu’il aurait artificiellement renoncé à présenter, contrairement aux usages, sa démission, n’est à mon sens pas susceptible d’altérer ce constat.

²⁶ Marc UYTENDAELE relève en effet avec raison (*Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 466) qu’après le scrutin fédéré de 2004, le Gouvernement de la Communauté française présidé par M. Hervé HASQUIN n’a pas présenté sa démission ni avant la séance d’installation du Parlement suivant, ni au cours de cette séance (qui a eu lieu le 6 juillet 2004), mais a simplement attendu l’élection d’un nouveau Gouvernement, à savoir celui présidé par Mme Marie ARENA (cette élection étant intervenu le 19 juillet 2004). – En 2009 par contre, le Gouvernement de la Communauté française présidé par M. Rudy DEMOTTE a bel et bien démissionné au jour de la séance d’installation du Parlement suivant (à savoir le 30 juin 2009).

²⁷ Nomination des ministres fédéraux par arrêté royal (art. 96, alinéa 1^{er}, Const.).

²⁸ Dans le même sens, Marc UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 464.

10. – Si l'on partage cette analyse, on est également en mesure de donner une brève appréciation d'une récente proposition de décret spécial qui vise à obliger le Gouvernement à présenter sa démission le lendemain d'une élection²⁹. Comme il le ressort de l'exposé des motifs de cette proposition, le but de la mesure proposée est de faire en sorte que le lendemain du scrutin, le Gouvernement se trouve nécessairement placé en affaires courantes³⁰.

Or, il appert que tel est *de toute façon* le cas : à l'issue d'un scrutin, le Gouvernement, *qu'il ait démissionné ou non*, se trouve nécessairement placé en affaires courantes et demeure dans cet état aussi longtemps qu'il n'a pas reçu la confiance de l'Assemblée parlementaire nouvellement composée.

Il me semble donc que la proposition soit dépourvue d'utilité : à bien regarder, le Gouvernement que la proposition entend placer en affaires courantes *s'y trouve déjà*³¹.

²⁹ Proposition de décret spécial 317 (2010-2011) – N° 1, déposée par le député Richard MILLER.

³⁰ Proposition de décret spécial 317 (2010-2011) – N° 1, p. 2.

³¹ La jurisprudence du Conseil d'État (et notamment l'arrêt *Ligue des droits de l'homme* du 7 avril 2011, n° 212.559, précité) le démontre. Quant à ce dernier arrêt, l'on relèvera toutefois que le député MILLER a déposé sa proposition de décret antérieurement à son prononcé.