

LE POLYMORPHISME DU GOUVERNEMENT MINORITAIRE : DE LA COMPOSITION DE LA COALITION À LA QUESTION DE CONFIANCE

par

Marie SERVAIS

Assistante à l'Université de Liège et avocate au barreau de Liège

Nicolas HENRY

Assistant à l'Université de Liège et avocat au barreau de Verviers

et

Frédéric BOUHON*

Professeur à l'Université de Liège

1. Le gouvernement minoritaire n'est pas une figure courante dans la pratique constitutionnelle belge. Un parcours de l'histoire politique du Royaume en fait apparaître quelques occurrences, qui sont évoquées, souvent brièvement, tels des accidents de parcours, dans les manuels de droit constitutionnel. L'actualité incite cependant à revenir sur cette notion. En effet, au cours de la période récente, l'Autorité fédérale a connu une succession de gouvernements qualifiés de minoritaires pendant plus d'un an et demi : celui de Charles Michel (décembre 2018 à octobre 2019), puis ceux de Sophie Wilmès I (octobre 2019 à mars 2020) et II (mars à octobre 2020).

Cette forme particulière de gouvernement suscite un certain malaise qui a notamment conduit plusieurs auteurs à s'interroger sur sa « légitimité démocratique »¹. Partant du postulat qu'en droit constitutionnel belge, rien ne s'oppose à la nomination d'une formation minoritaire par

le Roi², notre contribution n'entend pas discuter de l'opportunité d'établir ou de maintenir des gouvernements minoritaires en Belgique, mais vise à préciser ce qu'est un tel gouvernement, en mettant en exergue le caractère polymorphe de la notion et ce, sur le plan de la théorie comme de la pratique.

2. Les définitions du gouvernement minoritaire qui sont proposées dans la littérature font d'emblée apparaître une ambiguïté qui sera au cœur de notre propos. Il s'agit de se demander ce qui est décisif pour qualifier un gouvernement de majoritaire ou de minoritaire, entre la manière dont il est composé et la confiance qu'il obtient ou non du parlement. Ainsi, Francis Delpérée écrit que le gouvernement minoritaire est celui qui « ne bénéficie pas d'un appui suffisant de députés [...] »³, ce qui vient indiquer que le gouvernement minoritaire est caractérisé par un certain manque par rapport à la normale, mais ajoute qu'« [u]ne majorité parlementaire, numérique mais disparate, peut être tentée de lui apporter sa confiance ou, à tout le moins, de faire preuve d'une neutralité bienveillante ou expectante »⁴, ce qui laisse penser que ce manque peut éventuellement être (partiellement) comblé. En ce sens, l'auteur précise que « [q]uelques députés isolés pourront aussi apporter au gouvernement le soutien qui semblait momentanément lui faire défaut »⁵.

* Alors que les auteurs avaient achevé de rédiger le présent texte, ils ont pris connaissance d'une étude menée sur le même sujet par Toon Moonen et Julian Clarenne. Avec ces auteurs, ils ont constaté qu'ils avaient abordé la question du gouvernement minoritaire selon une approche similaire, même si leurs observations divergent sur certains points et que la seconde étude met davantage l'accent sur l'actualité récente. Les auteurs du présent article souhaitent préciser que les deux études ont été préparées en toute indépendance et que la paternité des idées leur revient autant qu'aux deux auteurs de l'autre étude, bien que leur texte sera publié ultérieurement (voy. T. MOONEN et J. CLARENNE, « Le gouvernement minoritaire », in F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER (dir.), *La réponse belge à la crise du covid-19 au regard du droit public : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Bruylant, à paraître fin 2021).

¹ Voy. not. L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique, leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2020, pp. 337-394 ; P. POPELIER, « Covid-19 legislation in Belgium at the crossroads of political and health crisis », *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, pp. 131-153 ; E. VANDENBOSSCHE, « Een minderheidsregering: problematisch in België? », in E. VANDENBOSSCHE (éd.), *Regeren anno 2020*, Bruges, La Chartre, 2020, pp. 113-130.

² P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, p. 10 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 416.

³ F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 416.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

On retrouve cette dichotomie, dans une variante, sous la plume de Christian Behrendt et Martin Vrancken, lesquels définissent le gouvernement minoritaire comme celui qui « ne dispose pas de la majorité des députés à la Chambre des représentants »⁶, tout en rappelant que « [l]e Premier ministre qui est nommé à la tête d'un tel gouvernement minoritaire n'échappe pas à l'obligation de se présenter, après sa nomination, devant la Chambre pour y solliciter la confiance par un vote de confiance »⁷. Autrement dit, le gouvernement, tout minoritaire qu'il soit, est appelé à rechercher la confiance d'une majorité parlementaire⁸. Comme l'indique Yves Lejeune, qui met cette dimension en avant dans son approche du gouvernement minoritaire, celui-ci « peut obtenir la confiance de la Chambre des représentants grâce à l'abstention d'une partie de l'opposition, ce qui lui donne le soutien d'une majorité parlementaire relative »⁹. Entre les partis de l'opposition au sens strict, qui ne soutiennent pas le gouvernement, et ceux qui sont représentés au sein de ce gouvernement, apparaît alors une catégorie intermédiaire de partis qui sont disposés à soutenir le gouvernement sans toutefois y être représentés¹⁰. On considère par ailleurs en général que, même si sa composition ne lui garantit pas une majorité stable au parlement, le gouvernement dit minoritaire peut exercer les pleins pouvoirs de l'exécutif, exactement comme un gouvernement majoritaire¹¹.

Dans le cadre d'un régime parlementaire comme celui de la Belgique¹², le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement peut

⁶ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 305.

⁷ *Ibid.*, p. 306.

⁸ Sur la question de savoir s'il existe ou non une obligation constitutionnelle de solliciter la confiance pour tout nouveau gouvernement, voy. *infra*, nos 9 à 14.

⁹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 682.

¹⁰ Sur la question de l'identification des élus à la majorité et à l'opposition, voy. not. C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « L'opposition politique. Belgique », in J.-P. DEROSIER (dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, pp. 63-105. Les auteurs constatent notamment qu'il n'existe pas en Belgique de procédure impliquant une déclaration formelle d'appartenance à l'opposition ou à un groupe minoritaire, comme il en existe une en France, par exemple. Au-delà de ce constat, la question du caractère protéiforme de la notion d'opposition politique y est examinée.

¹¹ M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, pp. 273-280, ici p. 278 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, Bruges, die Keure, 2019, p. 453 ; P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis: tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *C.P.D.K.*, 2018, pp. 382-393, ici p. 385.

¹² Le thème du gouvernement minoritaire pourrait être étudié dans d'autres contextes institutionnels, notamment dans le cadre d'un régime semi-présidentiel comme celui de la V^e République française, mais nous avons choisi de nous focaliser sur le cas belge, et donc de circonscrire l'analyse au cadre du régime parlementaire.

donc se concevoir sous deux angles distincts. D'une part, sous l'angle de la composition, qui est celui par lequel on traite le plus souvent la question, il s'agit de se demander si les personnes qui composent le gouvernement sont issues de partis politiques qui, ensemble, disposent d'une majorité, ou bien seulement d'une minorité des sièges au sein de l'assemblée devant laquelle ce gouvernement est responsable. D'autre part, il est aussi possible d'aborder la question sous l'angle de la confiance et de déterminer, alors, si ce gouvernement a obtenu ou non la confiance de cette assemblée, c'est-à-dire s'il bénéficie ou non de la confiance de la majorité parlementaire.

Le présent article est mû par la volonté d'examiner ces deux aspects, d'abord sur le plan théorique (I), puis de les croiser en les appliquant à la pratique constitutionnelle et politique observée au cours de l'histoire ancienne et plus récente du Royaume (II). L'article se focalise sur le gouvernement fédéral, puisque c'est principalement à ce niveau que des questions particulières se sont concrètement posées dans le passé, et ce de façon encore plus aigüe au cours de la période récente. Une grande partie de la réflexion s'applique toutefois *mutatis mutandis* aux régions et communautés, au sein desquelles sont également appliqués les principes du parlementarisme. Ainsi, certains événements politiques survenus au cours des dernières années en Région wallonne fourniront aussi des illustrations intéressantes.

I. APPROCHE THÉORIQUE : LE CONCEPT POLYMORPHE DE GOUVERNEMENT MINORITAIRE

3. Dans la présente section, nous nous livrons à une tentative de conceptualisation de la notion de gouvernement minoritaire. À cette fin, on propose une analyse des deux éléments identifiés dans l'introduction pour appréhender le caractère majoritaire ou minoritaire du gouvernement, à savoir, sa composition, d'une part (A), et la confiance à recueillir et conserver au sein de la Chambre des représentants, d'autre part (B). Ces deux aspects se rencontrent notamment au moment précis où le gouvernement, tel qu'il a été composé par le Roi, se présente face à l'assemblée pour solliciter sa confiance, ce qui nous amènera à examiner la question de savoir si une telle sollicitation correspond à une obligation juridique (C).

A. LA MINORITÉ AU POINT DE VUE DE LA COMPOSITION

4. La question du caractère minoritaire ou majoritaire du gouvernement peut d'abord être examinée au regard de sa composition. En ce sens, le caractère minoritaire se manifeste lorsque les membres du gouvernement sont issus de partis qui ne réunissent pas, ensemble, une majorité absolue de sièges à la Chambre des représentants¹³. Autrement dit, le gouvernement fédéral est minoritaire sur le plan de sa composition dès lors que la coalition des partis dont proviennent ses membres ne dispose pas (ou ne dispose plus) d'au moins 76 sièges sur les 150 que compte la Chambre¹⁴. La question peut se poser soit au moment de la nomination du gouvernement par le Roi (en amont de la question de confiance), soit à un moment ultérieur, lorsque la composition du gouvernement ou du parlement évolue, en raison par exemple de la démission des ministres d'un parti qui se désolidarise de la coalition gouvernementale ou de la survenance d'élections.

La question de savoir si le gouvernement fédéral est majoritaire quant à sa composition dans chaque groupe linguistique de la Chambre des représentants est sans aucun doute une question intéressante. On observe que plusieurs gouvernements récents ont été fondés sur des coalitions composées de partis qui, dans un des deux groupes linguistiques, ne disposaient pas de la majorité des sièges (ainsi, le gouvernement Michel était minoritaire dans le groupe linguistique français, tandis que le gouvernement De Croo est minoritaire dans le groupe linguistique néerlandais). Nous laissons toutefois de côté ces considérations

pour nous focaliser, dans le cadre de la présente contribution, sur le gouvernement et la Chambre des représentants dans leur ensemble¹⁵.

5. Dans cette perspective, la réflexion sur la manière dont la coalition gouvernementale est formée, au regard de la composition de la Chambre des représentants, mérite d'être approfondie. On sait qu'il n'existe que très peu de règles juridiques qui encadrent explicitement la composition du gouvernement par le Roi¹⁶. En particulier, la Constitution, qui ne connaît guère la notion de partis politiques¹⁷, ne prescrit nullement que le gouvernement devrait être composé de personnalités issues de formations politiques qui, ensemble, détiennent la majorité des sièges à la Chambre des représentants. Le fait que les gouvernements soient presque toujours composés de la sorte est une implication des principes du parlementarisme : les ministres étant responsables devant la Chambre des représentants¹⁸, le Roi tend à former un gouvernement dont il suppose qu'il bénéficiera de la confiance de cette assemblée¹⁹ et, compte tenu du rôle majeur des partis dans le système politique, nomme généralement des personnalités proposées par des partis qui forment une coalition majoritaire à la Chambre. Ainsi, la question du caractère majoritaire ou minoritaire au point de vue de la seule composition du gouvernement ne devient véritablement pertinente que si on intègre les partis comme acteurs déterminants du droit constitutionnel et la discipline au sein des partis comme axiome de la dynamique politique. Ce n'est en effet que parce qu'on s'attend à ce que tous les membres du groupe parlementaire qui correspond à un parti soutiennent le gouvernement dans lequel ce parti compte des membres qu'il est pertinent d'apprécier le caractère majoritaire ou minoritaire des gouvernements comme nous le suggérons ici.

Ainsi, une telle approche n'avait que peu de sens aux premières heures de l'État belge. En effet, jusqu'en août 1847 et l'avènement du cabinet

¹³ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, *op. cit.*, p. 453.

¹⁴ On pourrait aussi aborder la question du caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement sous l'angle, non plus du nombre de sièges, mais du nombre de voix exprimées par les électeurs en faveur des partis qui composent la coalition. Une telle approche présente sans aucun doute de l'intérêt pour l'analyse politique, mais ne sera pas suivie ici. À cet égard, on peut soutenir que le gouvernement est responsable devant la Chambre des représentants qui, en vertu de l'article 42, alinéa 1^{er}, de la Constitution, représente la Nation et pas seulement les électeurs ou une partie d'entre eux. Au regard de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la Constitution, le gouvernement exerce par ailleurs ses pouvoirs au nom de la Nation. Il peut néanmoins être intéressant d'observer la part des suffrages que les électeurs ont accordée en faveur des partis qui composent une coalition gouvernementale. En effet, un gouvernement pourrait, de ce point de vue, être qualifié de minoritaire, dès que les partis qui composent la coalition gouvernementale n'ont pas obtenu la majorité des voix exprimées par les électeurs, et ce même si les partis de la coalition disposent d'une majorité des sièges au sein de la Chambre des représentants. À titre d'exemple, les partis qui formaient le gouvernement Dehaene II n'avaient pas recueilli la majorité des votes valablement exprimés par les électeurs. À la suite des élections du 21 mai 1995, ils ne pouvaient compter que sur un total de 2 995 168 voix, sur les 6 017 537 suffrages valablement exprimés par les électeurs. Les partis de la coalition avaient respectivement reçu 1 042 926 voix (CVP), 720 658 voix (PS), 762 447 voix (SP) et 469 137 voix (PSC) (P. BLAISE, « Les résultats des élections législatives du 13 juin 1999 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, 69 p.).

¹⁵ Sur la composition distincte des deux ailes linguistiques du gouvernement fédéral, on lira l'étude récente suivante : C. ISTASSE, « La "coalition miroir" comme modalité de formation du gouvernement fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, n° 2466.

¹⁶ Outre l'article 96, alinéa 1^{er}, qui confère au Roi la prérogative de nommer les ministres, on peut rappeler que, selon l'article 97 de la Constitution, seuls les Belges peuvent accéder à cette fonction, et que, selon l'article 98, aucun membre de la famille royale ne peut être ministre. En outre, l'article 99, alinéa 2, impose la parité linguistique au sein du Conseil des ministres, ce qui a bien entendu une influence sur le choix des personnes à nommer en son sein. On peut enfin mentionner l'article 11bis, alinéa 2, qui exige que le Conseil des ministres compte des personnes de sexe différent.

¹⁷ Sauf une mention sans importance fondamentale pour ce qui nous intéresse à l'article 77, alinéa 1^{er}, 5^o.

¹⁸ Art. 101, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

¹⁹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 680.

libéral de Charles Rogier, le choix des ministres était posé par le Roi²⁰. Les assemblées n'étaient pas divisées en groupes et partis politiques. Par ailleurs, les parlementaires n'étaient pas solidaires du gouvernement, si bien que « les ministres se trouvèrent constamment en butte aux défiances de la représentation nationale »²¹. Il n'était pas question d'une majorité de sièges stable acquise au gouvernement. Pour chaque vote, le gouvernement devait tenter de réunir une majorité *ad hoc* au sein du parlement²². Dans un tel contexte, qualifier le gouvernement de majoritaire ou de minoritaire au regard de sa composition n'aurait pas été pertinent. Ce n'est qu'avec l'éclatement, en 1847, de l'unionisme que s'est ouverte « l'ère du gouvernement parlementaire pur »²³. Une fois la période unioniste révolue, les gouvernements ont été contraints de se solidariser davantage avec les assemblées législatives, afin de pouvoir compter sur la discipline de la majorité dont ils ressortaient et ne pas voir leur responsabilité mise en cause au moindre vote²⁴. Il est alors devenu opportun de considérer qu'un gouvernement est majoritaire quand sa composition reflète la couleur politique de la majorité au parlement et qu'il est minoritaire quand tel n'est pas le cas. L'intérêt d'analyser les relations entre le gouvernement et le parlement de cette façon a crû à partir de la fin du XIX^e siècle avec le développement de partis tiers, comme le Parti Ouvrier de Belgique, à côté des forces libérales et catholiques, et la disparition progressive des gouvernements homogènes (donc des gouvernements dans lesquels tous les ministres sont liés à un seul parti). C'est *a fortiori* le cas au début du XXI^e siècle, alors qu'on observe, en Belgique et ailleurs, une fragmentation des assemblées parlementaires en de nombreux partis.

En revanche, une approche du caractère majoritaire ou minoritaire du gouvernement sous l'angle de sa composition aurait beaucoup moins de sens si on venait à mettre en place un gouvernement de techniciens ou d'experts extérieurs au monde politique, comme on le suggère parfois²⁵.

6. Si la formation d'un gouvernement minoritaire du point de vue de sa composition est perçue comme une situation d'exception en Belgique, cette pratique est courante dans d'autres régimes parlementaires. Une étude récente, qui portait sur 16 États d'Europe occidentale caractérisés par un régime parlementaire, a permis de montrer qu'un tiers (32,9 %) des gouvernements formés dans ces États entre 1945 et 2015 étaient des gouvernements minoritaires²⁶. À titre d'exemple, la formation de coalitions gouvernementales minoritaires est particulièrement fréquente en Suède²⁷. En l'espèce, cette haute fréquence est stimulée par le processus d'investiture prévu par le droit national suédois. En anticipant quelque peu sur les développements consacrés au vote de confiance, nous constatons que l'assemblée législative suédoise est invitée non pas à se prononcer en faveur de la coalition gouvernementale – personnifiée par le Premier ministre – mais plutôt à manifester sa tolérance envers cette dernière. Seul le vote de la majorité absolue des députés²⁸ en *défaveur* du Premier ministre entraîne sa révocation. Cette condition de majorité absolue de votes négatifs, au stade du vote de confiance, notion que nous évoquons ci-après, a pour conséquence de rendre le rejet du Premier ministre plus ardu et ainsi de favoriser la formation de coalitions gouvernementales minoritaires du point de vue de leur composition²⁹. Parmi d'autres exemples, le Royaume du Danemark connaît aussi une longue tradition de gouvernements minoritaires³⁰, de même que l'Espagne et la Norvège³¹.

²⁰ H. PIRENNE, *Histoire de Belgique, de la Révolution de 1830 à la guerre de 1914*, 2^e éd., t. VII, Bruxelles, Maurice Lamertin, 1932, p. 171.

²¹ *Ibid.*, p. 70.

²² E. WITTE, E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, G. DENECKERE, *Nouvelle Histoire de Belgique*, vol. 1, 1830-1905, Bruxelles, Éditions Complexe, 2005, p. 149 ; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, *op. cit.*, p. 443.

²³ H. PIRENNE, *Histoire de Belgique, de la Révolution de 1830 à la guerre de 1914*, *op. cit.*, p. 171 ; P. LAUVAUX, *le Parlementarisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 4.

²⁴ H. PIRENNE, *Histoire de Belgique, de la Révolution de 1830 à la guerre de 1914*, *op. cit.*, p. 171.

²⁵ Dans cette hypothèse, on pourrait encore, certes, examiner les proximités que les experts ou techniciens nommés au sein du gouvernement entretiennent éventuellement avec les partis politiques.

²⁶ A. BASSI, « Policy Preferences in Coalition Formation and the Stability of Minority and Surplus Government », *The Journal of Politics*, 2017, pp. 250-268. Le tableau repris à la page 251 propose des statistiques détaillées pour les 16 États étudiés.

²⁷ Depuis 1975, 82 % des gouvernements suédois ont été qualifiés de minoritaires ; à ce sujet, voy. H. WOCKELBERG, « Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden », in B. E. RASCH, S. MARTIN et J. A. CHEIBUB, *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 235-246.

²⁸ Soit 175 sur 349 membres ; voy. H. WOCKELBERG, « Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden », *op. cit.*, pp. 235-246.

²⁹ Les abstentions jouent un rôle essentiel : en s'abstenant, le parlementaire tolère la formation gouvernementale. À ce sujet, voy. H. WOCKELBERG, « Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden », *op. cit.*, pp. 235-246.

³⁰ À ce sujet, voy. not. C. GREEN-PEDERSEN, « Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the "Danish Miracle" », *Journal of Public Policy*, 2001, pp. 53-70. Voy. aussi H. KLÜVER et R. ZUBEK, « Minority Governments and Legislative Reliability: Evidence from Denmark and Sweden », *Party Politics*, 2017, p. 457.

³¹ 66,7 % des gouvernements espagnols et 64,5 % des gouvernements norvégiens formés entre 1945 et 2015 étaient minoritaires (A. BASSI, « Policy Preferences in Coalition Formation and the Stability of Minority and Surplus Government », *op. cit.*, p. 251).

B. LA MINORITÉ AU POINT DE VUE DE LA CONFIANCE

7. La présomption selon laquelle un gouvernement majoritaire sur le plan de sa composition recevra la confiance de la majorité parlementaire correspondante – présomption qui a comme corollaire qu'un gouvernement minoritaire au point de vue de sa composition ne pourra généralement pas bénéficier de la confiance du parlement – est de nature politique. Elle n'existe pas en droit, même si elle résulte notamment de la manière dont les institutions sont organisées par le droit constitutionnel. En effet, comme l'écrivait Francis Delpérée, « la confiance [...] ne se présume pas. Elle se vérifie »³². C'est le vote de confiance, à la majorité des *suffrages exprimés* qui, seul, permet de vérifier l'existence d'une relation de confiance entre la Chambre des représentants et le gouvernement nouvellement constitué³³.

C'est pourquoi le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement ne s'examine pas seulement au regard de sa composition. Il est indispensable d'intégrer la notion – fondamentale dans le contexte des régimes parlementaires – de la confiance de l'assemblée parlementaire envers le gouvernement. En 1830-1831, le Congrès national a retenu le principe de la monarchie parlementaire, inspiré notamment par le droit britannique, selon lequel le Roi est irresponsable, tandis que les ministres prennent la responsabilité de ses actes. L'idée est exprimée par l'adage *the King can do no wrong*. Pour leur part, les ministres assument la responsabilité des actes du pouvoir exécutif devant le parlement. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les articles 88 et 106 de la Constitution, qui prévoient respectivement l'inviolabilité de la personne du Roi et le mécanisme du contreseing ministériel. L'article 101, alinéa 1^{er}, de la Constitution complète le schéma en posant le principe de la responsabilité des ministres devant la Chambre des Représentants, qui implique, pour les membres du gouvernement, de chercher à obtenir et à maintenir la confiance de l'assemblée. La confiance que les représentants placent dans le gouvernement constitue donc un véritable axiome du régime parlementaire belge. Comme l'écrivait Oscar Orban au début du xx^e siècle, « dès que le Cabinet est en minorité, lors d'un scrutin impliquant la question de confiance, il n'a plus qu'à se retirer, ou, d'accord

avec la Couronne, à faire un appel au pays par la dissolution »³⁴.

Or, les décisions des assemblées, notamment celles qui consistent à octroyer ou à retirer la confiance, sont prises par un vote exprimé par les membres du parlement, qui fait donc apparaître – sauf en cas d'unanimité – une majorité et une minorité, en faveur ou en défaveur du gouvernement. Juridiquement, l'octroi de la confiance au gouvernement ne dépend pas de sa composition, mais de la volonté des députés de lui octroyer ou non leur soutien. Dès lors que rien n'interdit à un député d'accorder sa confiance à un gouvernement qui ne comprend pas de membre de son parti, un gouvernement minoritaire sur le plan de sa composition peut devenir majoritaire sur le plan de la confiance. Plus fondamentalement, rappelons qu'un député pourrait aussi n'être membre d'aucun parti. Inversement, des membres de la Chambre des représentants pourraient ne pas vouloir octroyer la confiance à un gouvernement basé sur une coalition à laquelle adhère pourtant leur parti et provoquer la minorisation, sur le plan de la confiance, d'un gouvernement majoritaire au regard de sa composition. Même si, en Belgique, ces situations sont rares, il arrive qu'elles se produisent dans des contextes politiques particuliers que nous examinerons *infra*, dans la deuxième section.

Alors que précédemment, le gouvernement était responsable devant les deux chambres du parlement fédéral, depuis 1993, il ne l'est plus que devant la seule Chambre des représentants³⁵. Le vote de confiance intervient après la lecture, par le Premier ministre, d'une déclaration gouvernementale devant la Chambre³⁶. La majorité absolue des suffrages valablement exprimés suffit au gouvernement pour obtenir la confiance³⁷. Par conséquent, un gouvernement minoritaire en termes de composition peut parfaitement, par un jeu d'absentions bienveillantes, obtenir la confiance de la Chambre³⁸.

Si la motion de confiance est adoptée, le gouvernement peut poursuivre ses projets et peut

³⁴ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Liège, H. Des-sain, 1908, p. 295.

³⁵ Art. 101 de la Constitution ; voy. la modification de l'article 88 de la Constitution du 5 mai 1993, *M.B.*, 8 mai 1993.

³⁶ La déclaration gouvernementale est un « programme de politique générale lu devant l'assemblée législative par le ministre qui préside l'exécutif responsable devant cette assemblée », (CRISP, *Vocabulaire politique*, disponible en ligne sur : <http://www.vocabulairepolitique.be/declaration-gouvernementale/>).

³⁷ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 302.

³⁸ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, *op. cit.*, p. 453.

³² F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 416.

³³ M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *op. cit.*, p. 278.

exercer l'intégralité des compétences attribuées au pouvoir exécutif³⁹. Dans le cas où la motion de confiance est rejetée, le gouvernement est minorisé, mais ne se trouve pas juridiquement tenu de présenter sa démission puisque, depuis la réforme du système parlementaire de 1993, seule l'adoption d'une motion de méfiance collective constructive oblige le gouvernement dans son ensemble à démissionner⁴⁰. Jan Velaers considère que, si la Chambre des représentants n'accorde pas sa confiance au gouvernement mais n'actionne pas de concert le mécanisme de la motion de méfiance constructive, il serait tout de même inacceptable que le gouvernement se maintienne en exerçant les pleins pouvoirs de l'exécutif. En effet, une telle situation ne serait pas conforme au principe du parlementarisme rationalisé consacré à l'article 96 de la Constitution. Une telle situation placerait le système belge dans « le dualisme des premières années de la Belgique, où le Roi nommait ses ministres au sens littéral et dans lequel ceux-ci gouvernaient en disposant de la seule confiance du Roi »⁴¹. Quoi qu'il en soit, on voit mal, en pratique, comment un (nouveau) gouvernement ainsi minorisé pourrait résister à la pression politique qui le pousserait à remettre sa démission au Roi. Par ailleurs, face à un gouvernement qui ne se résignerait pas, la Chambre des représentants pourrait encore adopter des motions de méfiances individuelles en visant successivement les différents membres du gouvernement, à l'exception du Premier ministre⁴², et en les forçant, ici juridiquement, à démissionner⁴³. Une fois la démission informellement acceptée par le Roi, le gouvernement ainsi placé en minorité au point de vue de la confiance est

chargé d'expédier les affaires courantes jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement. Sous l'angle de la question qui est étudiée ici, on peut en outre considérer qu'un gouvernement qui, se sentant menacé par le risque d'une motion de méfiance, présente sa démission, se place en pratique lui-même dans une situation comparable à celle d'un gouvernement qui s'est vu retirer la confiance.

8. Dès lors qu'un gouvernement minoritaire sur le plan de sa composition s'expose tout particulièrement au risque d'être minorisé en termes de confiance et de ne pas pouvoir mettre en œuvre son projet politique, un tel gouvernement pourrait hésiter à solliciter la confiance de la Chambre des représentants, en considérant éventuellement qu'il tire sa légitimité et sa pleine capacité de l'acte de nomination adopté par le Roi en vertu de l'article 96, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Ceci soulève la question de savoir s'il existe, en droit constitutionnel belge, une obligation pour tout nouveau gouvernement de solliciter la confiance parlementaire.

C. À L'INTERSECTION DES DEUX CONCEPTIONS DE LA MINORITÉ : L'OBLIGATION DE SOLLICITER LA CONFIANCE

9. La question de savoir si la sollicitation de la confiance par un nouveau gouvernement relève d'une coutume constitutionnelle (qui a donc force obligatoire) ou d'un simple usage (dépourvu d'une telle force) fait encore l'objet de débats. Or, lorsqu'un gouvernement se soumet au vote de confiance, cet événement constitue l'instant pivot entre les deux éléments que nous avons présentés ci-avant : une équipe nommée par le Roi, dans sa composition majoritaire ou minoritaire, aspire à recevoir la confiance de la majorité, mais pourrait se trouver minorisée, en cas de rejet de la question de confiance.

Même si la notion de coutume constitutionnelle forme un sujet complexe et délicat débattu depuis longtemps dans la doctrine⁴⁴, il nous a semblé utile d'examiner quatre critères dégagés par certains auteurs pour circonscrire cette notion et de les confronter systématiquement à la question de la sollicitation de la confiance de la Chambre par un nouveau gouvernement.

10. Le premier critère d'existence d'une coutume est un élément objectif et factuel : la coutume doit correspondre à une pratique générale et

³⁹ La question de l'étendue des pouvoirs dont dispose le gouvernement entre la prestation de serment entre les mains du Roi et le vote de confiance est examinée aux points nos 13 et s., *infra*.

⁴⁰ Voy. not. M. VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral – Organisation et fonctionnement*, Courtrai-Heule, UGA, 2011, pp. 335 et 362 ; C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 221.

⁴¹ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, op. cit., p. 453.

⁴² À propos du Premier ministre et de ce que sa démission emporte, voy. *infra*, n° 10, spéc. note n° 57.

⁴³ Il peut être utile de rappeler qu'au niveau fédéral, une motion de méfiance peut être collective et constructive, collective et simple ou individuelle et simple. Les régimes juridiques de ces différentes motions varient. La motion de méfiance collective et constructive est consacrée par l'article 96, alinéa 2, de la Constitution. Elle est adoptée à la majorité des membres et entraîne nécessairement la démission du Gouvernement. La motion de méfiance collective et simple est consacrée par l'article 46, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution. Adoptée à la majorité des membres, elle entraîne la démission facultative du Gouvernement, mais ouvre également au Roi la possibilité de dissoudre la Chambre. Enfin, la motion de méfiance individuelle et simple est consacrée par l'article 101 de la Constitution. Elle est adoptée à la majorité des suffrages et entraîne la démission obligatoire du ministre concerné. Elle ne peut toutefois viser le Premier ministre.

⁴⁴ Voy. not. A. MAST, « De gewoonte in de vorming van ons huidige staatsrecht », in *Liber amicorum August De Schryver*, Gand, 1968.

constante⁴⁵. Une telle pratique peut être révélée par l'adoption de comportements identiques dans des circonstances similaires. Ce premier critère nous semble rencontré dans le cas de la question de confiance. On peut en effet observer que les gouvernements, une fois formés, sollicitent généralement la confiance de l'assemblée parlementaire, et ce, même quand il s'agit de gouvernements minoritaires en termes de composition⁴⁶.

On retrouve des traces de vote de confiance très tôt dans l'histoire du Royaume. Ainsi, lors de la séance du Congrès national du 20 novembre 1830, Joseph Lebeau affirmait-il que « la chambre, une fois composée, confirme, modifie, ou renvoie le ministère, selon le degré de *confiance* ou de *défi*ance qu'il lui inspire »⁴⁷. Les événements du 12 novembre 1830 méritent, à ce titre, d'être ici brièvement rappelés. À cette date, Charles Rogier remet le sort du Gouvernement provisoire entre les mains du Congrès. Le Congrès, dont les membres viennent tout juste d'être élus, approuve ensuite une résolution ainsi libellée : « [l]e congrès national, appréciant les grands services que le gouvernement provisoire a rendus au peuple belge, nous a chargés de vous en témoigner et sa vive reconnaissance et celle de la nation dont il est l'organe ; il nous a chargés également de vous manifester son désir, sa volonté même, de vous voir conserver le pouvoir exécutif jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu par le congrès »⁴⁸.

Comme le relève Marc Uyttendaele, les votes de confiance étaient cependant rares avant la Première Guerre mondiale⁴⁹. Ils n'avaient d'ailleurs

en pratique pas le même intérêt qu'aujourd'hui, dans un contexte où les gouvernements étaient presque toujours composés de membres liés à un même parti politique⁵⁰. Ainsi, la pratique des votes de confiance, a évolué avec la généralisation des gouvernements de coalition, comme la notion de gouvernement minoritaire elle-même⁵¹. Après 1918, la pratique se stabilise, même si le cas de l'éphémère gouvernement d'Aloys Van de Vyvere constitue encore une exception remarquable. Nommé ministre des finances – et non Premier ministre – le 13 mai 1925⁵², Aloys Van de Vyvere s'est abstenu de solliciter la confiance des Chambres envers son gouvernement catholique homogène. En situation de nette minorité (le parti catholique ne comptait que 78 sièges sur 187 à la Chambre des représentants), Van de Vyvere a toutefois présenté sa démission dès le 22 mai 1925, à la suite de l'adoption par le parlement d'une motion de méfiance simple, déposée par le député libéral Adolphe Max et dirigée contre son gouvernement⁵³.

Un épisode survenu à la fin de l'année 2018 a également soulevé des questions sous cet angle. Dans un contexte politique tendu, les ministres et secrétaires d'État N-VA ont quitté le gouvernement Michel et leur démission a été acceptée par le Roi⁵⁴. Des secrétaires d'États liés aux autres partis néerlandophones du gouvernement (l'Open VLD et le CD&V) ont été nommés ministres pour assurer le maintien de la parité linguistique au sein du Conseil des ministres. À la différence d'autres remaniements ministériels, celui-ci avait la particularité de faire basculer le gouvernement

⁴⁵ Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral remanié doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS et W. VERRIJDT (dir.), *Semper Perseverans. Liber Amicorum André Aelen*, Bruxelles, Intersentia, 2020, pp. 439-452, ici p. 443.

⁴⁶ À propos de sa déclaration gouvernementale préalable au vote de confiance au gouvernement minoritaire Eyskens II en 1958, le Premier ministre Eyskens lui-même faisait mention de l'office de haute tutelle parlementaire qui se concrétise par le vote de confiance : « notre sort est entre les mains des assemblées parlementaires et, dans les circonstances actuelles, en premier lieu de la Chambre. C'est pourquoi la déclaration (du gouvernement) sera d'abord faite à la Chambre, qui se prononcera par un vote. C'est la règle de la démocratie parlementaire » (*Le Soir*, éd. de nuit, 26 juin 1958, p. 1, cité par C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 306, note 1262). Voy. égal. n° 447.1 du même ouvrage (p. 302) : « La règle – non écrite – selon laquelle chaque Premier ministre nouvellement nommé sollicite, au nom de son gouvernement, la confiance de la Chambre a, à notre connaissance, été invariablement respectée par tous les Premiers ministres depuis 1831 : sous réserve de la nuance que nous exposons ci-après [...], aucun d'entre eux n'a négligé de se présenter au Parlement après sa nomination par le Roi, afin d'y solliciter la marque de confiance de la Représentation nationale ».

⁴⁷ I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, H. Goemaere, 1864, p. 123. Nous soulignons.

⁴⁸ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. 1, Bruxelles, Société typographique belge, 1844, p. 127.

⁴⁹ M. UYTENDAELE, « La coutume constitutionnelle dans le droit public belge contemporain », in *La coutume – Quatrième partie – Le monde contem-*

porain, vol. LIV, Recueils de la Société Jean Bodin, Bruxelles, De Boeck, 1989, pp. 379-414, ici pp. 386 et 394.

⁵⁰ En ce sens, voy. C. H. HOJET, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, CRISP, 1969, p. 318.

⁵¹ Voy. *supra*, n° 5.

⁵² Arrêté royal du 13 mai 1925, *M.B.*, 14 mai 1925. Les arrêtés de démission du Premier ministre George Theunis et des différents ministres du gouvernement sortant ont en effet été contresignés par Aloys Van de Vyvere, en sa qualité de Ministre des finances et non de Premier ministre. Aloys Van de Vyvere n'a pas été nommé en qualité de Premier ministre. Rien n'indique qu'il disposait formellement de la direction du cabinet. Suivant le quotidien *La Libre Belgique*, il fallait non pas y voir un changement majeur par rapport au précédent gouvernement, mais plutôt un retour à une tradition belge qui ne fut rompue qu'après la fin de la Première Guerre mondiale – soit quelques années auparavant – lors de l'avènement du gouvernement de Delacroix ; à ce sujet, voy. « Il n'y a plus de Premier ministre », *La Libre Belgique*, 16 mai 1925, p. 2, disponible en ligne sur <https://www.belgicpress.be>.

⁵³ Le 22 mai 1925, le quotidien *La Libre Belgique* indique que : « Les partis de gauche n'ont consenti mercredi à laisser encore se poursuivre le débat sur la déclaration qu'à la condition qu'on la clôturerait vendredi en votant sur la motion de défiance proposée par M. Max » ; voy. *La Libre Belgique*, 22 mai 1925, p. 1, disponible en ligne sur <https://www.belgicpress.be>. Pour plus de détails concernant cet épisode de l'histoire constitutionnelle belge, voy. C. H. HOJET, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, CRISP, 1969, pp. 151 et 152.

⁵⁴ Arrêté royal du 9 décembre 2018, *M.B.*, 10 décembre.

en situation de minorité quant à sa composition. Alors que certains estimaient que l'exécutif ainsi amputé constituait un nouveau gouvernement et que la situation impliquait l'obligation de présenter une déclaration gouvernementale et de solliciter la confiance de la Chambre⁵⁵, le Premier ministre s'est abstenu de le faire. Il est toutefois possible de considérer que le gouvernement, dans sa forme réduite aux trois autres partis de la coalition, ne constituait en réalité pas juridiquement un nouveau gouvernement et ne devait pas obligatoirement solliciter la confiance de la Chambre⁵⁶. En effet, le Premier ministre demeurait à son poste et avait reçu la confiance parlementaire après la formation de son gouvernement, alors majoritaire ; par ailleurs, il n'entendait pas présenter la démission de ce gouvernement au Roi, de sorte que le départ des ministres et secrétaires d'État N-VA pouvait être qualifié, sous cet angle, de simple remaniement⁵⁷. Dans ce contexte, il restait par ailleurs à la Chambre des représentants la possibilité d'adopter une motion de méfiance – simple ou constructive – à l'encontre d'un gouvernement devenu minoritaire sur le plan de sa composition, à la suite de la démission des ministres et secrétaires d'État issus de la N-VA. Ce gouvernement aurait

alors pu se retrouver en situation de minorité également sous l'angle de la confiance. En pratique, on sait que le Premier ministre n'a pas attendu de subir l'affront d'une motion de méfiance et a offert au Roi la démission de son gouvernement le 18 décembre 2018.

L'avènement du gouvernement dirigé par Sophie Wilmès, fin octobre 2019, a lui aussi suscité des interrogations. Après le départ de Charles Michel pour la présidence du Conseil européen et l'acceptation formelle par le Roi de la démission de son gouvernement, la Ministre du Budget Sophie Wilmès a été nommée Première ministre. À suivre la thèse qui établit une équivalence entre le changement de Premier ministre et le changement de gouvernement, elle se trouvait à la tête d'un nouveau gouvernement et aurait donc *a priori* dû solliciter la confiance de la Chambre⁵⁸. Ceci n'ayant pas été fait, on peut se demander s'il s'agit d'une interruption de la pratique générale et constante dont nous avons constaté l'existence. Pour répondre à cette question, on doit aussi garder à l'esprit que la formation de ce gouvernement est intervenue dans des circonstances pour le moins atypiques, puisque, dès la nomination de la Première ministre, il s'est trouvé en état de démission et a été chargé d'expédier les affaires courantes⁵⁹. Dès lors, si la Première ministre avait sollicité la confiance, son probable refus – compte tenu de la représentation minoritaire de la coalition gouvernementale à la Chambre – n'aurait eu d'autre effet que de placer son gouvernement en affaires courantes, soit dans la même situation que celle qui résultait d'une démission immédiate, sans sollicitation de la confiance⁶⁰. Le fait que l'occur-

⁵⁵ J. VELAERS, « Dit is een nieuwe regering », *De Standaard*, 12 décembre 2018.

⁵⁶ Dans le même sens, voy. K. LEMMENS, « Een minderheidsregering als uitdaging voor het Belgisch grondwettelijk recht », in R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS et W. VERRIJDT (dirs.), *Semper Perseverans. Liber Amicorum André ALEN*, Bruxelles, Intersentia, 2020, pp. 453-463. Pour une opinion contraire, voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI, C. ROMAINVILLE, M. UYTENDAELE, S. VAN DROOGHENBROECK et M. VERDUSSEN, « Carte blanche : face à la crise gouvernementale, un indispensable vote de confiance », *Le Soir*, 11 décembre 2018.

⁵⁷ Selon une partie de la doctrine, la démission du Premier ministre entraîne la démission collective de son gouvernement. Voy. R. URBAIN, *La Fonction et les Services du Premier Ministre en Belgique*, Bruxelles, Editions de la Librairie Encyclopédique, 1958, pp. 78 et 79 ; P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 274 ; F. PERIN, *Cours de Droit constitutionnel*, liv. II, *Organisation et compétence des pouvoirs*, Liège, Presses universitaires de Liège, 1985, p. 164 ; C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 324. F. Delpérée écrit à cet égard : « Comment ne pas rappeler encore que le Premier ministre est normalement l'homme politique qui a assuré la tâche de formation du gouvernement, *a fortiori*, dans l'hypothèse de l'article 96, alinéa 2, de la Constitution ? C'est lui qui a contribué, de manière décisive, à la définition du programme et au choix des membres de l'équipe gouvernementale ; ses collègues ne peuvent ignorer la part qu'il a prise dans ces choix initiaux. Une conséquence précise en résulte. La démission du Premier ministre entraîne de plein droit celle des membres du gouvernement. Il n'est pas concevable que l'équipe ministérielle survive à son chef » (F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., pp. 482 et 483). Cette thèse a récemment été confirmée par Jan Velaers, dans les termes suivants : « [H]et ontslag van de eerste minister, om persoonlijke (bv. ziekte) of politieke redenen, leidt tot het ontslag van de hele regering. Dit geldt ook bij het overlijden van de eerste minister. De eerste minister die opvolgt, wordt geacht een nieuwe regering te leiden. Hij dient dan ook opnieuw voor de Kamer van volksvertegenwoordigers te verschijnen en het vertrouwen te vragen, ook al is zijn regering uit dezelfde politieke partijen en (in grote mate) ook uit dezelfde ministers en staatssecretarissen samengesteld » (J. VELAERS, « De eerste minister : meer dan een *primus inter pares* », in E. VANDENBOSSCHE (éd.), *Regeren anno 2020*, Bruges, die Keure, 2020, pp. 15-74, ici pp. 52 et 53).

⁵⁸ Dans ce cas précis, à suivre la thèse selon laquelle le Premier ministre ne peut démissionner seul (voy. la note précédente) et bien que la composition des gouvernements Michel et Wilmès I fut à peu près identique, il aurait en principe été nécessaire d'acter, par arrêté royal, la démission de l'ensemble du gouvernement Michel et de nommer ensuite, toujours par arrêté royal, les membres du gouvernement Wilmès, ce qu'on a omis de faire (arrêté royal du 27 octobre 2019, *M.B.*, 30 octobre). On remarquera d'ailleurs qu'en 2009, lorsque Herman van Rompuy, alors Premier ministre, a été appelé aux mêmes fonctions européennes et qu'il s'est agi de le remplacer, le Roi a accepté la démission de l'ensemble du gouvernement (arrêté royal du 25 novembre 2009, *M.B.*, 25 novembre). En outre, une nouvelle nomination par arrêté royal de l'ensemble des membres du gouvernement, par-delà la Première ministre, n'aurait en rien empêché cette dernière de présenter immédiatement sa démission au Roi et de prolonger la situation d'affaires courantes qui caractérisait le gouvernement précédent.

⁵⁹ Le communiqué du Palais est explicite à cet égard : « La Ministre Sophie Wilmès a été reçue en audience par Sa Majesté le Roi ce jour au Palais de Bruxelles. Le Roi l'a nommée Première Ministre. La Première Ministre a confirmé la démission du gouvernement. Le Roi a chargé la Première Ministre de la poursuite de l'expédition des affaires courantes ».

⁶⁰ Il est vrai, bien entendu, que la situation institutionnelle n'est pas en tout point identique dans les deux hypothèses : ainsi, lorsque la Chambre des représentants rejette une motion de confiance, le Roi peut immédiatement dissoudre les Chambres (art. 46, alinéa 1^{er}, de la Constitution), tandis que lorsque le gouvernement démissionne, la dissolution est conditionnée à l'assentiment

rence décrite est inédite ne signifie pas nécessairement que la pratique de la question de confiance à poser après la nomination du gouvernement ait été interrompue à cette occasion : on peut aussi considérer que l'épisode était à ce point extraordinaire qu'il était susceptible de s'accompagner de pratiques différentes, sans remettre en question le principe à suivre habituellement.

11. Le deuxième critère à prendre en considération est davantage subjectif : on doit pouvoir considérer que la pratique en cause relève d'un « devoir être ». En d'autres termes, une *opinio iuris* doit exister ; il s'agit d'une reconnaissance partagée par le corps social quant au caractère juridique de la règle observée. La doctrine n'est cependant pas unanime quant au caractère que cette reconnaissance doit revêtir. Certains auteurs adoptent une conception de la coutume particulièrement restrictive et n'admettent le caractère coutumier d'une règle que lorsque l'*opinio iuris* est officiellement constatée – et confirmée – par la jurisprudence⁶¹. En d'autres termes, le caractère justiciable de la règle est, selon cette conception, une condition nécessaire à la qualification de coutume. Cependant, selon une approche plus ouverte, le critère de la justiciabilité n'est pas décisif dans le processus d'identification des coutumes constitutionnelles. Il n'est qu'un élément, particulièrement utile à prendre en considération, quand il est disponible, pour démontrer la juridicité d'une règle non écrite⁶². Ainsi, selon Hugues Dumont, il convient « de chercher des substituts aux juges quand ceux-ci sont inaptes à se prononcer, en conservant l'idée inhérente à la notion même de droit de la nécessaire intervention d'un “tiers” pour trancher les conflits d'interprétation.

de la Chambre des représentants à la majorité absolue de ses membres (art. 46, alinéa 3, de la Constitution).

⁶¹ Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral remanié doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », *op. cit.*, p. 443.

⁶² Dans le même sens, voy. H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 581-634, ici pp. 597-598. La conception suivant laquelle le caractère justiciable de la règle est une condition nécessaire à la qualification de coutume présente un avantage certain en termes de sécurité juridique. La vérification de l'existence de l'*opinio iuris*, élément par définition immatériel, devient une opération très concrète, qui peut s'appuyer sur la jurisprudence. Toutefois, cette approche ne permet pas de rencontrer les cas dans lesquels aucune juridiction ne peut connaître du contrôle de la règle, notamment en raison de sa compétence. Cette situation vise de nombreuses règles constitutionnelles, souvent considérées comme coutumières. Voy. à ce sujet C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, pp. 375-376 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., coll. Précis de la Faculté de droit, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 101.

Dans le domaine des coutumes constitutionnelles non justiciables, ce “tiers” en mesure d'en attester l'existence ne peut consister qu'en certaines “autorités” non politiques ou, du moins, composées de manière à bénéficier d'une certaine indépendance par rapport aux autorités politiques dont les pratiques sont précisément en cause »⁶³. Parmi les tiers qui pourraient témoigner de l'existence du caractère juridique de la règle, l'auteur mentionne la section de législation du Conseil d'État, des commissions composées de « sages » ou l'autorité plus diffuse de la doctrine⁶⁴.

En ce qu'elle permet de considérer que l'*opinio iuris* peut exister dans le corps social, indépendamment d'une reconnaissance du caractère coutumier de la règle par le juge, cette interprétation plus ouverte peut être considérée comme mieux à même de rendre fidèlement compte de la réalité de l'*opinio iuris*⁶⁵. Elle présente en revanche des défauts. D'une part, elle est susceptible de rendre plus imprécis le critère d'identification des règles juridiques non écrites et peut éventuellement affecter le principe de sécurité juridique. D'autre part, elle soulève la question de savoir si on peut admettre qu'une règle consacre une obligation juridique lorsque sa transgression n'est pas susceptible de donner lieu à une sanction prononcée par un juge. À cet égard, Christian Behrendt et Martin Vrancken estiment que, « [l]a Constitution n'est pas une loi comme les autres. Les sanctions qui s'attachent à sa violation par les institutions qui lui sont subordonnées peuvent bien entendu être le fait du juge – constitutionnel, judiciaire ou administratif –, mais pas seulement. Le respect de la Constitution se mesure également à l'aune du consentement tacite ou non de la population et des réactions de celle-ci »⁶⁶. Hugues Dumont relève quant à lui que « si la méconnaissance de la coutume constitutionnelle ne peut pas être sanctionnée par une décision de justice, son effectivité souffre d'un certain déficit de garantie normative. Toutefois, sa force normative est loin d'être anéantie

⁶³ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 598.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ La notion de règle de reconnaissance est d'une importance capitale pour répondre à la question de l'existence d'une *opinio iuris*. H. L. A. Hart définit dans un premier temps la règle de reconnaissance comme « a complex, but normally concordant, practice of the courts, officials and private persons in identifying the law by reference to certain criteria. Its existence is a matter of fact » (H. L. A. HART, *The concept of Law*, *op. cit.*, p. 110). Toutefois, dans un second temps de son raisonnement, H.L.A. Hart décrit la règle de reconnaissance comme « a form of judicial customary rule existing only if it is accepted and practised in the law-identifying and law-applying operations of the courts » (H.L.A. HART, *The concept of Law*, *op. cit.*, p. 256).

⁶⁶ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, pp. 375-376.

pour autant »⁶⁷. L'auteur ajoute que cette dernière dépend alors de différents facteurs, dont « la force dissuasive des conséquences négatives pouvant résulter de sa violation (c'est-à-dire les *sanctions politiques* susceptibles de frapper celle-ci) »⁶⁸.

Sur la base de ce qui précède, il n'est pas simple de déterminer si la pratique qui consiste, pour le gouvernement fraîchement nommé, à solliciter la confiance de la Chambre des représentants correspond à une règle dont la portée juridique est reconnue. Si la question abordée n'a, à notre connaissance, jamais fait l'objet de décisions juridictionnelles sur lesquelles on pourrait s'appuyer, l'hypothèse d'un contrôle exercé par un juge ne doit pas être radicalement exclue⁶⁹. Le Conseil d'État pourrait en effet être saisi d'un recours à l'encontre d'un acte adopté par un gouvernement qui se serait abstenu de solliciter la confiance de la Chambre. Or, il ne paraît pas inconcevable que, si elle était confrontée à cette question, la haute juridiction administrative s'interroge sur la capacité juridique d'un tel gouvernement ; elle pourrait alors juger que les décisions du gouvernement ne sont valables que si elles demeurent inscrites dans un champ d'action restreint, qui pourrait être inspiré par celui des affaires courantes. On peut en outre considérer que l'absence de jurisprudence pertinente découle de ce que la pratique de la sollicitation de la confiance est constante, mais qu'une rupture viendrait éventuellement créer l'occasion pour le prononcé d'un arrêt de principe.

D'autres éléments permettent d'apercevoir l'existence d'une *opinio iuris*, pourvu qu'on adopte une interprétation plus ouverte de cette notion, ce qui, on l'a rappelé, ne va pas de soi. Si l'importance de la pratique évoquée *supra*⁷⁰ permet de considérer que les destinataires directs de cette règle (à savoir, les gouvernements concernés et singulièrement, les Premiers ministres) lui reconnaissent généralement un caractère obligatoire, il convient de souligner qu'ils ne constituent pas des autorités tierces par rapport à l'enjeu et qu'on peut douter que leur opinion soit décisive pour identifier l'existence de l'*opinio iuris*. En revanche, on peut relever que de nombreux auteurs semblent considérer que la sollicitation de la confiance de

la Chambre des représentants par tout nouveau gouvernement revêt un caractère juridique⁷¹, tout en admettant le caractère relatif de l'autorité de la doctrine.

12. En tout état de cause – et c'est le troisième critère que nous identifions –, une coutume ne peut en principe pas être *contra constitutionem*⁷². De ce fait, « [c]'est donc un truisme que dire que la coutume constitutionnelle ne peut déroger à la Constitution écrite et qu'elle a tout au plus valeur supplétive »⁷³. Autrement dit, dans le cadre de la recherche de coutumes constitutionnelles, le critère de la compatibilité de la règle à la Constitution formelle impose de déceler, dans les lacunes du texte constitutionnel, les seules règles « que celui-ci implique ou permet »⁷⁴.

La sollicitation de la confiance de la Chambre des représentants, intervenant à l'issue de la formation du gouvernement, n'est pas mentionnée par le texte constitutionnel⁷⁵. Toutefois, la

⁷¹ Ainsi, selon Jan VELAERS, « *Het behoort tot de essentie zelf van een parlementair systeem dat de eerste minister van elke nieuwe regering – en a fortiori van een zogenaamde minderheidsregering – voor de Kamer verschijnt en het vertrouwen vraagt* » (J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, *op. cit.*, p. 453). Voy. aussi J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, vol. 2, Bruges, die Keure, 2015, p. 824 ; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Anvers, Intersentia, 2016, p. 171 ; P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis: tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *op. cit.*, p. 385 ; C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 375. Voy. aussi L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *op. cit.*, p. 370. On retrouvait déjà l'idée sous la plume de F. Perin qui écrivait à propos du Parlement que « lorsqu'on a comme rôle principal et presque exclusif, d'investir un gouvernement par un vote de confiance, tous les autres deviennent symboliques et presque fictifs. En accordant l'investiture au gouvernement, le Parlement signe tacitement son abdication et laisse à l'opposition le droit de faire des discours », cité par J. R. MARC, « Le Parlement : une institution en crise », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1983, n° 1013-1014, p. 26 ; dans le même sens, voy. aussi F. PERIN, *La démocratie enrayée, essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, Bibliothèque de l'institut belge de science politique, 1960, p. 30. *A contrario*, voy. Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral remanié doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », *op. cit.*, pp. 450 et s.

⁷² H. Dumont identifie néanmoins une catégorie normative coutumière qu'il nomme « conventions de la Constitution paralogales ». La présente contribution ne s'étend pas à cette question qui nécessiterait une analyse bien plus approfondie. Pour plus de détails sur ces notions, voy. H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, pp. 618-630.

⁷³ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 374 ; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, *op. cit.*, p. 59. Selon Francis Delpérée, « [l]e droit constitutionnel trouve dans la règle écrite sa clarté, sa certitude, sa praticabilité » (F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 50) et « [l]a coutume paraconstitutionnelle corrige ce que la règle fondamentale a de figé, de dogmatique, de vague ou de lacunaire » (*ibid.*, p. 51).

⁷⁴ W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *J.T.*, 17 octobre 1970, p. 561. Voy. aussi, du même auteur, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*, Bruxelles, Éditions de la Librairie encyclopédique, 1957, p. 22.

⁷⁵ On ne peut pas déduire de l'article 46, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution une obligation de solliciter la confiance après la formation du gouvernement et la nomination de ses membres par le Roi.

⁶⁷ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, pp. 600 et 601.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 601.

⁶⁹ Ainsi, selon Franklin Dehousse, les actes adoptés par un gouvernement non investi de la confiance de la Chambre sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ; F. DEHOUSSE, « La crise politique belge, ou le petit théâtre de la grande musculature électorale », *Le Soir*, 10 décembre 2018.

⁷⁰ Voy. n° 10.

confiance de l'assemblée parlementaire dans l'action gouvernementale constitue un axiome du parlementarisme⁷⁶. Le Constituant belge choisit de le concrétiser en accordant explicitement à la Chambre, non pas l'obligation de voter la confiance, mais la possibilité de la retirer lorsqu'il apparaît que les conditions de cette confiance ne sont plus réunies. Considérer qu'il existe une obligation, pour tout nouveau gouvernement, de solliciter la confiance auprès de la Chambre des représentants ne se heurte dès lors pas aux dispositions de la Constitution formelle. Il a au contraire pu être soutenu que l'obligation de solliciter le vote de confiance originaire serait contenue, implicitement, en creux de l'article 96 de la Constitution conformément au principe du parallélisme des formes : si la Chambre des représentants peut retirer sa confiance au gouvernement, elle doit nécessairement la lui avoir préalablement accordée dans les mêmes formes – soit par l'adoption d'une motion après sa nomination⁷⁷.

13. Enfin, certains auteurs estiment que, pour présenter le caractère d'une coutume et la portée obligatoire qui en découle, la règle devrait être exigée par le fonctionnement harmonieux des institutions⁷⁸. Ce dernier critère – dont la mise en œuvre laisse toutefois place à un exercice d'interprétation – doit notamment permettre de tenir compte du contexte sociopolitique dans lequel les règles constitutionnelles évoluent⁷⁹.

Pour ce qui nous intéresse dans la présente contribution, il y aurait alors lieu de se demander si l'obligation, pour un nouveau gouvernement, de demander la confiance de la Chambre des représentants est un élément exigé par le fonctionnement harmonieux de l'architecture constitutionnelle. À cet égard, on peut relever que, dès 1993, les articles 46 et 96 de la Constitution, ont consacré des mécanismes de parlementarisme rationalisé visant à assurer une stabilisation globale du régime

parlementaire⁸⁰. Ainsi, tandis que l'article 46 encadre le droit de dissolution des Chambres par le Roi, l'article 96, alinéa 2, présente la seule hypothèse constitutionnelle dans laquelle le gouvernement dans son ensemble est tenu de remettre sa démission au Roi. Il s'agit de l'adoption par la Chambre des représentants, à la majorité absolue des membres, d'une motion de méfiance collective constructive⁸¹. Or, certains auteurs considèrent que les mécanismes de parlementarisme rationalisé et, singulièrement, le fait que la motion de méfiance collective et constructive soit le seul moyen de contraindre juridiquement un gouvernement dans son ensemble à la démission, constituent une preuve de l'appartenance de notre système au régime parlementaire de type « positif », dans lequel la confiance du Parlement doit être expressément accordée⁸². En d'autres termes, l'adoption, par le constituant, d'une voie unique – et en pratique politiquement difficile à emprunter – pour contraindre juridiquement le gouvernement à la démission rendrait nécessaire la sollicitation de la confiance de la Chambre, en vue de garantir l'équilibre global du système.

Pour apprécier la nécessité d'une obligation consistant à demander la confiance après la nomination du gouvernement, il y a aussi lieu de prendre en considération l'effet du vote de confiance sur la situation du gouvernement concerné et sur l'étendue de ses pouvoirs. On peut en effet se demander si, entre la nomination par le Roi et l'octroi de la confiance parlementaire, un gouvernement bénéficie déjà de la plénitude des attributions de l'exécutif, ou s'il est soumis à un éventuel régime de pouvoirs réduits. En d'autres termes, il convient de déterminer si le vote de confiance s'apparente, ou non, à une forme de vote d'investiture. Une réponse positive à cette question renforcerait la nécessité de solliciter la confiance, puisque, à

⁷⁶ Voy. *supra*, n° 7, au sujet des caractéristiques du parlementarisme.

⁷⁷ On peut ainsi lire ceci : « *op grond van de gedachte van het vormparallelisme en het feit dat opdat de Kamer het vertrouwen kan ontnemen, ze het eerst ook gegeven moet hebben, volgt mijns inziens dat artikel 96 GW zo gelezen moet worden dat het impliciet maar zeker uitgaat van een vertrouwensstemming* » (K. LEMMENS, « Een minderheidsregering als uitdaging voor het Belgisch grondwettelijk recht », *op. cit.*, p. 457).

⁷⁸ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, *op. cit.*, p. 102 ; H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 631. Selon C. Behrendt et M. Vrancken, « ne constituent des coutumes constitutionnelles que les pratiques qui dérivent directement de la Constitution ou qui sont indispensables au bon fonctionnement des autorités constituées » (C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 374, n° 567).

⁷⁹ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 631.

⁸⁰ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 2011, p. 144 ; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, *op. cit.*, pp. 171 et 172. Pour un avis contraire, voy. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 285-288.

⁸¹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 473.

⁸² Ainsi, P. Popelier écrit ce qui suit : « [p]arlementaire systemen zijn er in verschillende maten en vormen. Een van de typologieën maakt het onderscheid tussen "positieve" en "negatieve" vormen. In een positief parlementair systeem moet het parlement expliciet het vertrouwen geven aan een nieuwe regering, terwijl in een negatief systeem het vertrouwen vermoed wordt tot het expliciet ontnomen wordt door een motie van wantrouwen (...) Meer nog: elk politiek systeem dat de constructieve motie van wantrouwen heeft ingevoerd, kent een positieve vertrouwensregel. De combinatie negatieve vertrouwensregel en constructieve motie kent nergens voor, omdat dit de regering te veel zou versterken » (P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis: tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *op. cit.*, p. 385). Dans le même sens, K. LEMMENS, « Een minderheidsregering als uitdaging voor het Belgisch grondwettelijk recht », *op. cit.*, p. 457.

défaut de l'obtenir, le gouvernement ne pourrait pas mener une action publique complète.

Contrairement à d'autres constitutions⁸³, celle de la Belgique ne prévoit explicitement aucun vote d'investiture⁸⁴. Il en découle, pour certains auteurs, que les ministres obtiennent les pleins pouvoirs dès leur nomination : « [v]ermits de Grondwet geen "investituurdebat" in het parlement voorschrijft, zouden de ministers van hun volle bevoegdheid kunnen genieten van zodra de koning hen heeft benoemd »⁸⁵. Ces considérations tendent à relativiser le caractère nécessaire de la sollicitation de la confiance par un gouvernement : celle-ci ne serait pas indispensable pour pouvoir accéder à l'exercice du pouvoir.

S'il est incontesté qu'un gouvernement dispose des attributions de l'exécutif dès la prestation de serment des ministres dans les mains du Roi, certains s'interrogent sur la manière dont ces attributions peuvent être exercées tant que la confiance n'est pas accordée. Au regard de cette conception, le vote de confiance ne constitue certes pas un vote d'investiture au sens strict, mais il ne semble pas pour autant dépourvu de toute incidence quant à l'étendue des pouvoirs dont dispose le gouvernement.

Ainsi, une partie de la doctrine soutient que : « [n]ochtans zorgt een grondwettelijke gewoonte ervoor dat een nieuwe regering in de Kamer van volksvertegenwoordigers een regeringsverklaring voorleest en dat in die Kamer wordt gestemd over de vraag of de regering al dan niet het vertrouwen verkrijgt. Tot op het ogenblik van de vertrouwensstemming dient de regering, volgens die gewoonte, terughoudend te zijn bij het uitoefenen van haar bevoegdheden »⁸⁶. Autrement dit, même si on admet que le gouvernement, entre le moment de la prestation de serment des ministres et celui du vote de confiance, dispose déjà – dans la pureté des principes – des pleins pouvoirs de l'exécutif⁸⁷, la pratique révèle une forme d'autolimitation du nouvel exécutif durant cette période. Un premier motif de cette limitation, de nature politique, est

le court laps de temps qui sépare généralement la prestation de serment du vote de confiance⁸⁸. Cette période est dédiée à la préparation de la déclaration gouvernementale. En pratique, l'exercice des pouvoirs se limite à l'exécution des actes de gestion journalière ou estimés à ce point essentiels qu'ils ne peuvent attendre l'issue du vote de confiance. Un deuxième motif d'autolimitation réside en l'épée de Damoclès qui menace le gouvernement qui n'a pas (encore) sollicité la confiance de la Chambre ou qui adopte des actes qui ne rencontreraient pas le soutien de la majorité des députés avant d'en obtenir la confiance, à savoir, la possibilité dont dispose cette dernière d'adopter une motion de méfiance⁸⁹. Cette hypothèse est survenue en 1925 face au cabinet van de Vyvere⁹⁰. Lorsqu'on analyse les choses de cette façon, on perçoit davantage la nécessité de la sollicitation du vote de confiance, même si on peut encore se demander si la modération des gouvernements nouvellement formés contribue à générer l'obligation de demander la confiance ou si c'est l'existence de cette dernière qui implique une attitude sobre de ces gouvernements ; les deux éléments apparaissent en effet intrinsèquement liés⁹¹. Enfin, un troisième motif susceptible de pousser un gouvernement qui n'a pas encore reçu la confiance à agir prudemment pourrait résider dans la potentialité évoquée *supra* d'un contrôle juridictionnel sur ses actes⁹².

C'est sans doute le pragmatisme qui a dès lors amené certains auteurs à voir un élément décisif dans le vote de confiance initial. Ainsi, François Perin remarquait, dès 1987, une évolution de la pratique susceptible, selon lui, de transformer à terme, par un lent processus de type coutumier, le vote de confiance en véritable vote d'investiture⁹³. On peut par ailleurs lire plus récemment sous la plume de Jan Velaers : « [d]e echte government making power komt aan de Kamer toe. Zolang zij

⁸³ F. DELPÉRIE, « Au fil de la crise », *op. cit.*, p. 600.

⁸⁴ Dans le même sens, voy. A. ALLEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁵ Voy. *supra*, n° 10. En revanche, dans le cas exceptionnel du gouvernement Wilmès I, qui avait donné sa démission au moment de sa nomination en octobre 2019, on aperçoit clairement une absence de nécessité de solliciter la confiance, lorsqu'on examine la question sous cet angle.

⁸⁶ Si on suit les auteurs néerlandophones cités au début du présent paragraphe, une obligation de modération entre la nomination et le vote de confiance résulterait de la coutume constitutionnelle qui impose la sollicitation de la confiance (J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, *op. cit.*, p. 824). L'obligation de modération serait alors davantage une conséquence de la règle coutumière, plutôt qu'un élément à prendre en considération pour examiner son existence.

⁸⁷ Voy. n° 11.

⁸⁸ F. PERIN, « Y a-t-il trois pouvoirs constituants ? », *Annales du droit de Liège*, 1987, pp. 7 et 8.

⁸³ C'était ainsi le cas de la Constitution française de 1946.

⁸⁴ L'idée est ainsi exprimée de façon on ne peut plus claire : « [I]a confiance est votée à un gouvernement régulièrement investi de ses fonctions. Elle ne lui confère pas cette investiture » (F. DELPÉRIE, « Au fil de la crise », *J.T.*, 29 octobre 1977, p. 600).

⁸⁵ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, *op. cit.*, p. 824.

⁸⁶ *Ibid.* Nous soulignons.

⁸⁷ L. Rigaux écrit cependant que « [...] la question de confiance semble être l'outil idéal pour fonder les pleins pouvoirs d'un gouvernement minoritaire et, à défaut, la démission s'impose » (L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *op. cit.*, p. 385).

niet het vertrouwen van de Kamer heeft gekregen dient een nieuw gevormde regering zich 'terughoudend en voorzichtig' op te stellen, of m.a.w. zich tot lopende zaken te beperken. Slechts nadat zij het vertrouwen van de Kamer heeft gekregen, mag de regering effectief de volle regeringsmacht uitoefenen en o.m. het beleid voeren zoals zij dit in de regeringsverklaring aan de Kamer heeft voorgesteld»⁹⁴. Franklin Dehousse estime à son tour que « tant qu'il n'y a pas eu investiture par une majorité parlementaire, le prescrit parlementaire demeure violé » et que « le premier ministre doit aller chercher une majorité, même relative, au Parlement avant d'exercer valablement sa fonction »⁹⁵.

14. Au regard de ces différents éléments, la question de savoir s'il existe une obligation, pour tout nouveau gouvernement de solliciter la confiance de la Chambre des représentants, n'appelle pas une réponse parfaitement univoque, même si les indicateurs penchent en faveur d'une réponse positive. D'un côté, on observe qu'il existe bien une pratique générale en ce sens, que celle-ci est parfaitement compatible avec les dispositions écrites de la Constitution, et que les situations qui semblent à première vue divergentes tendent à s'inscrire dans le cadre d'épisodes extraordinaires, ce qui peut permettre de considérer que ces situations sortent du champ de ce qui relève de la pratique considérée. À cet égard, Yves Lejeune précise que la règle, qu'il qualifie d'usage constitutionnel, ne vise « que les gouvernements qui sont constitués (a) après nomination d'un premier ministre, (b) au terme d'une procédure de formation gouvernementale consécutive à des élections ou à la démission d'un gouvernement précédent »⁹⁶. De l'autre côté, il nous semble que la condition de l'*opinio iuris* peut être rencontrée. Si les juridictions n'ont pas encore examiné la question de la conformité de l'acte d'un gouvernement qui s'abstiendrait de solliciter la confiance de la Chambre et, de ce fait, n'ont pas expressément reconnu le caractère justiciable de cette pratique, une telle hypothèse pourrait se manifester si un gouvernement venait à persister dans son abstention de solliciter la confiance. Dans l'intervalle, il

est permis de prendre en considération l'opinion d'autres acteurs – comme les auteurs de travaux doctrinaux – sur la juridicité de la règle. Enfin, si on prend en compte le critère de la nécessité de la règle au fonctionnement harmonieux des institutions, on voit que, selon l'angle choisi, spécialement à propos de l'étendue des pouvoirs d'un gouvernement nouvellement nommé, on peut conclure que la sollicitation de la confiance est une règle nécessaire au sein de l'architecture institutionnelle du Royaume, ou au contraire, qu'elle ne l'est pas. L'évolution de la doctrine tend, nous semble-t-il, à convaincre que la première solution peut être privilégiée.

II. APPROCHE PRATIQUE : POLYMORPHIE DES GOUVERNEMENTS MINORITAIRES DANS L'HISTOIRE POLITIQUE BELGE

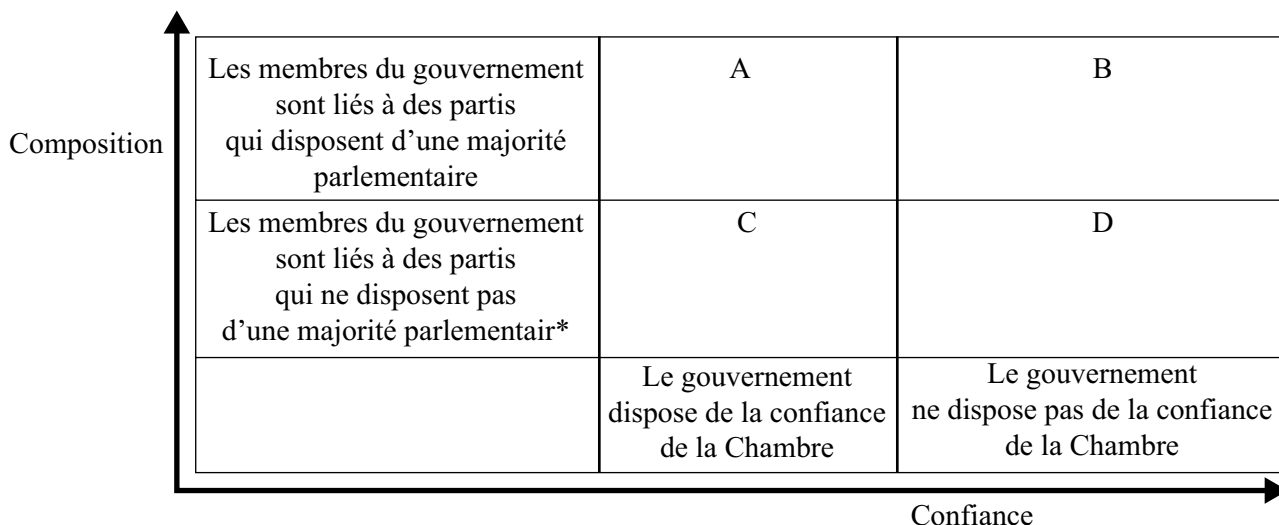
15. Dans la première partie du présent article, nous avons montré que le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement pouvait s'apprécier selon deux critères : celui de la composition du gouvernement et celui de la confiance, qu'il obtient ou non. Si les deux approches sont distinctes, elles s'entremêlent dans la pratique : il suffit de penser qu'un gouvernement minoritaire au regard de sa composition aura généralement moins de chances d'obtenir le soutien d'une majorité parlementaire. Dans ce contexte, il nous a paru pertinent de croiser les deux conceptions pour établir quatre scénarii. Nous les présentons dans le schéma qui suit, avant de les confronter à la pratique constitutionnelle et politique pour proposer des développements plus approfondis.

La dimension temporelle vient compléter le tableau. Ces quatre hypothèses peuvent en effet se matérialiser lors de la formation de la coalition gouvernementale. On peut toutefois passer d'un scénario à un autre au cours de l'existence du gouvernement.

⁹⁴ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, *op. cit.*, p. 452.

⁹⁵ F. DEHOUSSE, « La crise politique belge, ou le petit théâtre de la grande musculature électorale », *op. cit.*

⁹⁶ Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral remanié doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », *op. cit.*, p. 450.



* Ou, éventuellement, ne sont pas du tout issus de partis

A. LE GOUVERNEMENT EST MAJORITAIRE QUANT À SA COMPOSITION ET DISPOSE DE LA CONFIANCE DE LA MAJORITÉ ABSOLUE DU PARLEMENT

16. Le cas où le gouvernement est majoritaire sur le plan de sa composition et reçoit la confiance de la majorité absolue de la Chambre des représentants correspond à la situation dans laquelle la plupart des gouvernements voient le jour et poursuivent leur existence. C'est la configuration qui est encouragée par le dispositif constitutionnel et qui est politiquement la plus confortable – et donc recherchée – par ceux qui exercent le pouvoir. En pratique, ce scénario implique que le gouvernement soit composé de personnalités issues de partis politiques qui, ensemble, disposent de la majorité absolue des sièges de la Chambre des représentants ; après nomination par le Roi et prestation de serment, ce gouvernement se présente devant cette assemblée qui lui octroie – le plus souvent sans surprise – la confiance à la majorité absolue de ses membres⁹⁷. L'effet de la discipline de parti joue un rôle puissant dans l'immense majorité des cas et tous les parlementaires issus des formations politiques associées à la coalition (du moins ceux qui sont présents dans l'hémicycle) soutiennent le vote de confiance⁹⁸. Si l'on se borne aux exemples les plus récents, c'est

ce qui s'est produit lors de la mise en place des gouvernements De Croo (octobre 2020), Michel (octobre 2014)⁹⁹, Di Rupo (décembre 2011)¹⁰⁰ ou Leterme II (novembre 2009)¹⁰¹.

Cette hypothèse peut se manifester à la suite du renouvellement des Chambres, c'est-à-dire au moment où la formation d'un nouveau gouvernement est nécessairement envisagée, mais elle se manifeste aussi couramment pendant la législature. Ainsi, il n'est pas rare qu'un gouvernement majoritaire sur les deux critères soit remplacé par un autre gouvernement qui présente les mêmes qualités. C'est le cas, par exemple, de la succession, au cours de la législature fédérale 2007-2010, des gouvernements Verhofstadt III, Leterme I, Van Rompuy et Leterme II.

Il est aussi envisageable qu'une coalition gouvernementale qui était initialement minoritaire au

⁹⁷ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1994, p. 44.

⁹⁸ Cela n'implique pas nécessairement que tous les parlementaires liés aux partis qui ne font pas partie de la coalition votent en défaveur de la motion de confiance, même si c'est une tendance forte. Ainsi en 2007, des députés de la N-VA ont soutenu les gouvernements Verhofstadt et Leterme I alors que ce parti demeurait dans l'opposition (à ce sujet, voy. not. R. DANDROY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS

(dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 513-533, ici p. 531).

⁹⁹ Ce gouvernement était fondé sur une coalition de quatre partis (N-VA, MR, CD&V et Open VLD) qui disposaient ensemble de 85 sièges à la Chambre des représentants. Lors du vote de confiance, ce gouvernement a bénéficié du vote favorable de 84 députés, contre 58 qui s'y sont opposés. Sept députés étaient absents et un (Aldo Carcaci, Parti populaire) s'est abstenu. Voy. Ch. repr., Compte-rendu intégral, 16 octobre 2014 (soir), 54 PLEN 012, pp. 65-67.

¹⁰⁰ Ce gouvernement était fondé sur une coalition de six partis (PS, MR, CD&V, Open VLD, sp.a, CdH) qui disposaient ensemble de 96 sièges à la Chambre des représentants. Lors du vote de confiance, ce gouvernement a bénéficié du vote favorable de 89 députés, contre 54 qui s'y sont opposés. Sept députés étaient absents. Voy. Ch. repr., Compte-rendu intégral, 10 décembre 2011 (matin), 53 PLEN 060, pp. 49-51.

¹⁰¹ Ce gouvernement était fondé sur une coalition de cinq partis (CD&V, MR, PS, Open VLD, CdH) qui disposaient ensemble de 94 sièges à la Chambre des représentants. Lors du vote de confiance, ce gouvernement a bénéficié du vote favorable de 82 députés, contre 53 qui s'y sont opposés. Quinze députés étaient absents. Voy. Ch. repr., Compte-rendu intégral, 27 novembre 2009, 52 PLEN 124, p. 34.

regard de sa composition (mais déjà majoritaire au point de vue de la confiance), soit rejointe par un parti de sorte qu'à la suite de ce remaniement, le gouvernement devienne majoritaire selon les deux approches que nous avons développées. En guise d'exemple, on peut mentionner le passage du gouvernement Tindemans I au gouvernement Tindemans II. La première mouture du gouvernement dirigé par Léo Tindemans était initialement minoritaire quant à sa composition mais avait obtenu la confiance de la Chambre des représentants le 3 mai 1974¹⁰². L'exécutif a ensuite été rejoint par le Rassemblement wallon et ce remaniement a eu pour effet de sortir le gouvernement de sa situation de minorité en termes de composition¹⁰³. Le gouvernement Tindemans II a sollicité une nouvelle manifestation de confiance parlementaire, qu'il a obtenue le 13 juin 1974¹⁰⁴. Même si on considère que la sollicitation de la confiance s'impose juridiquement dans certaines situations, il nous semble que celle-ci n'en fait pas partie, puisque ce remaniement n'impliquait pas, selon notre lecture du droit, la mise en place d'un nouveau gouvernement, le Premier ministre étant demeuré identique¹⁰⁵.

B. LE GOUVERNEMENT DÉTIENT LA MAJORITÉ DES SIÈGES QUANT À SA COMPOSITION MAIS NE DISPOSE PAS DE LA CONFIANCE D'UNE MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

17. Un gouvernement peut être qualifié de minoritaire lorsque, bien que sa composition lui donne une assise suffisante en termes de sièges, il n'obtient pas le soutien du parlement lors du vote de confiance, à la suite de sa nomination par le Roi et de la présentation de sa déclaration gouvernementale.

Ce cas de figure peut sembler peu vraisemblable – quand on regarde un gouvernement en début de vie – dès lors que les gouvernements prennent la forme de coalitions de partis au sein desquels règne une forte discipline, comme nous l'avons rappelé au point précédent. Pour que se produise le scénario exceptionnel envisagé ici, il est nécessaire que des parlementaires issus de partis associés à la coalition gouvernementale

refusent d'accorder la confiance, s'abstiennent ou s'absentent lors du vote de confiance, de sorte que le résultat soit défavorable pour le gouvernement qui souhaite obtenir la confiance, celle-ci n'ayant pas été accordée par la majorité *des suffrages*. Un tel phénomène pourrait être causé par une fronde au sein de l'un ou l'autre des partis impliqués dans la coalition. On sait que même si un parti peut sembler unifié en raison des intérêts communs qui animent ses membres, des divergences et factions internes peuvent apparaître¹⁰⁶.

L'avènement du Gouvernement Eyskens II en 1958 démontre qu'une telle indiscipline de parti n'est pas purement théorique¹⁰⁷. En effet, dans une situation inverse, deux parlementaires issus du parti libéral ont décidé d'accorder leur confiance au dernier gouvernement catholique homogène de l'histoire du Royaume, qui était minoritaire au point de vue de sa composition. En outre, le parti libéral n'a imposé aucune sanction aux deux parlementaires, estimant qu'un membre du parlement ne saurait être lié par un mandat impératif¹⁰⁸. L'indiscipline de parlementaires isolés peut, par conséquent, influencer le vote de confiance. Il est concevable, même si c'est improbable, qu'elle conduise à une situation où un parti membre d'une coalition tout juste formée ne puisse pas compter sur le vote favorable de tous ses parlementaires. Ceci pourrait aussi résulter de l'absence d'un ou plusieurs parlementaires lors d'une séance déterminée. On ne pourrait considérer que les groupes politiques au sein des assemblées parlementaires constituent dans tous les cas des données parfaitement stables¹⁰⁹.

La situation où un gouvernement majoritaire du point de vue de sa composition se trouve minorisé au moment du vote de confiance initial n'a toutefois guère de chance de se produire : d'une part, on peut compter sur la présomption selon laquelle les parlementaires soutiendront un gouvernement auquel participe leur parti ; d'autre part, si des

¹⁰⁶ I. BUDGE et H. KEMAN, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 33. En particulier, comme l'indique F. Perin, « plus la majorité est faible, plus la discipline de parti imposera à tous un vote de confiance ou de méfiance » (F. PERIN, *La démocratie enrayerée, essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, Bibliothèque de l'institut belge de science politique, 1960, p. 59).

¹⁰⁷ À ce sujet, voy. *infra*, n° 20.

¹⁰⁸ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, pp. 306 et 307.

¹⁰⁹ On se souvient par exemple des relations tendues entre la N-VA et deux de ses membres, les députés fédéraux Hendrik Vuyet et Veerle Wouters, en 2016. Après avoir été exclus de certains organes du parti, les concernés ont quitté la formation politique. Si de telles dissensions s'étaient manifestées au moment de la formation, en 2014, du gouvernement fédéral auquel allait participer la N-VA et si la constitution d'une majorité s'était jouée à un ou deux sièges – *quod non* –, on peut imaginer que des difficultés auraient pu survenir au moment du vote de confiance.

¹⁰² À ce sujet, voy. *infra*, n° 21.

¹⁰³ Ann. parl., Ch. repr., séance du 5 mai 1974 (après-midi), p. 158 ; X. MABILLE, « Le Gouvernement Tindemans (1974-1977) : Évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1977, n° 754, p. 7.

¹⁰⁴ Ann. parl., Ch. repr., séance du 13 juin 1974, p. 526.

¹⁰⁵ F. DELPÉRÉE, « Au fil de la crise (3 mars-3 juin 1977) », *J.T.*, 1977, p. 600. Le Premier ministre n'a d'ailleurs pas remis sa démission. En effet, l'arrêté royal du 14 juin 1974 ne porte que sur la démission des membres du Rassemblement wallon de leurs différents postes, suivi de leurs nominations à des postes ministériels. Voy. l'arrêté royal du 14 juin 1974, *M.B.*, 14 juin.

doutes concrets devaient exister à cet égard dans des circonstances particulières, on peut penser que le Roi ne nommerait pas un ministère qui – tout majoritaire qu’il soit quant à sa composition – risquerait d’être minorisé au moment du vote de confiance.

En revanche, la minorisation, au point de vue de la confiance, d’un gouvernement majoritaire au point de vue de sa composition en cours de législature est davantage probable. Une telle situation résulte alors du délitement de l’entente qui existait initialement entre les partis de la coalition gouvernementale. Ainsi, par une motion de méfiance, le gouvernement peut être minorisé du point de vue de la confiance si des parlementaires issus d’un ou plusieurs partis qui font partie de la coalition, unis à des parlementaires de l’opposition, soutiennent la motion de méfiance « contre leur parti ». Ce n’est généralement pas la discipline de parti qui cède : on verra souvent, au contraire, tous les parlementaires d’un parti voter à l’unisson. L’opération peut être particulièrement fructueuse lorsqu’elle se concrétise par l’adoption d’une motion de méfiance constructive : dans ce cas, le ou les partis membres de la coalition sortante qui contribuent à saborder le gouvernement sont aussi en général parties à un nouveau pacte politique et savent que des ministres issus de leurs rangs vont intégrer la nouvelle formation gouvernementale. Ces partis jouent alors le rôle de pivot entre deux gouvernements : à l’instant où ils expriment la méfiance contre un gouvernement dont ils faisaient partie, ils accordent la confiance à un autre qu’ils intègrent également. Le gouvernement fédéral belge n’a jamais été concerné par une telle configuration – même si la possibilité d’une motion de méfiance constructive est consacrée par l’article 96, alinéa 1^{er}, de la Constitution. En revanche, cette situation s’est produite en Région wallonne lorsque, le 28 juillet 2017, les députés des groupes MR et CdH du Parlement régional ont adopté une motion de méfiance constructive qui a remplacé le gouvernement Maignette (PS-CdH) par le gouvernement Borsus (MR-CdH)¹¹⁰.

¹¹⁰ Ce scénario peut aussi faire penser à celui qui a marqué l’histoire politique allemande, lorsqu’en 1982, la CDU/CSU et le FDP ont adopté une motion de méfiance constructive contre le gouvernement dirigé par Helmut Schmidt (SPD), auquel le FDP avait également participé, pour mettre en place le gouvernement du chancelier Helmut Kohl fondé sur une coalition CDU/CSU-FDP. Toutefois, à bien y regarder, l’épisode s’est déroulé en deux temps : le 17 septembre les ministres issus du FDP ont démissionné, de sorte que le gouvernement Schmidt, réduit à ses membres SPD, s’est trouvé en minorité quant à sa composition. C’est deux semaines plus tard, le 1^{er} octobre 1982, que la motion de méfiance constructive a retiré la confiance et mis fin

De façon moins explicite, la minorisation d’un gouvernement basé sur une coalition de partis qui dispose de la majorité des sièges au parlement peut, d’une certaine façon, se concrétiser lorsque ce dernier a remis sa démission au Roi, lequel l’a informellement acceptée. En attendant la nomination d’un nouveau gouvernement, le gouvernement sortant exerce alors les affaires courantes. Tout majoritaire qu’il soit au point de vue de sa composition, et même si la confiance ne lui a pas été formellement retirée, ce gouvernement se trouve dans une situation qui ne lui permet plus, en pratique, d’obtenir la confiance de la majorité de la Chambre des représentants. Ainsi, après les élections du 13 juin 2010, les partis du gouvernement Leterme II, démissionnaire, pouvaient encore compter sur 83 sièges, mais il n’était plus politiquement concevable que le Roi nomme un gouvernement basé sur la même coalition – qu’on n’estimait plus susceptible de recevoir la confiance de la Chambre des représentants en l’état. On sait d’ailleurs que les négociations en vue de la formation d’un nouveau gouvernement ont été particulièrement longues et ardues. La même observation vaut, *mutatis mutandis*, après les élections du 25 mai 2014, à propos du gouvernement Di Rupo : au point de vue de la composition, les six partis de la coalition sortante disposaient alors d’une majorité confortable de 97 sièges, mais il n’existait plus de consensus politique qui aurait permis à ces six partis de former ensemble un nouveau gouvernement. Ces situations n’équivalent certes pas, juridiquement, à celle où la confiance a été formellement retirée, puisque la démission ne correspond qu’à une virtualité de perte de confiance ou d’impossibilité de la gagner. Néanmoins, le pragmatisme de l’analyse conduit à rapprocher ces situations de celles où la confiance a été retirée, tant elles leur ressemblent, parfois par leurs causes et toujours par leurs conséquences.

C. LE GOUVERNEMENT EST MINORITAIRE QUANT À SA COMPOSITION MAIS DISPOSE DE LA CONFIANCE D’UNE MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

18. Il arrive qu’un gouvernement minoritaire quant à sa composition obtienne la confiance

à ce gouvernement affaibli. À ce sujet, voy. not. U. HOCHRATHNER, *Anwendungsbereich und Grenzen des Parlamentsauflösungsrechts nach dem Bonner Grundgesetz*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 1985, pp. 24-28 ; F. BOUHON, *Droit électoral et principe d’égalité. L’élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 278-279.

d'une majorité parlementaire. On a déjà rappelé que l'article 96 de la Constitution ne s'oppose aucunement à la nomination d'une telle formation par le Roi¹¹¹. Dans ce cas, le gouvernement doit être considéré comme un gouvernement normal, dans le sens où il est amené à exercer les pleins pouvoirs de l'exécutif¹¹². Il se trouve cependant dans une situation précaire, puisque les formations politiques qui ne sont pas associées à la coalition gouvernementale disposent de la majorité des sièges de la Chambre des représentants et pourraient être tentées de l'utiliser contre ce gouvernement, en lui manifestant sa méfiance.

Il convient de préciser que, du point de vue de sa composition, le gouvernement peut se trouver en situation de minorité soit dès la formation de la coalition gouvernementale (1), soit en cours d'exercice (2).

1. Le cas du gouvernement originellement minoritaire au point de vue de sa composition

19. Dans le cas d'un gouvernement originellement minoritaire quant à sa composition, le vote de confiance qu'il sollicite auprès de la Chambre des représentants est une étape périlleuse. À cet égard, deux scénarii distincts méritent d'être développés. Premièrement, la confiance peut être acquise grâce au soutien explicite de membres d'un parti-tiers à la coalition (a). Deuxièmement, la confiance parlementaire peut être le résultat de l'abstention de certains parlementaires à l'occasion du vote, lequel permet alors au gouvernement d'obtenir la majorité absolue des *suffrages* même s'il n'a pas nécessairement le soutien de la majorité absolue des *membres* de la Chambre des représentants (b).

a) Des parlementaires étrangers aux partis de la coalition accordent leur confiance au gouvernement

20. Il est envisageable que des parlementaires qui ne relèvent d'aucun des partis associés à la coalition accordent leur confiance au gouvernement et permettent à ce dernier d'obtenir le soutien de la majorité des membres de la Chambre des représentants (ou, autrefois, du Sénat)¹¹³.

Un tel gouvernement est généralement qualifié de minoritaire – même s'il est bien majoritaire au point de vue de la confiance – et les partis dont les parlementaires ont apporté un soutien « extérieur » demeurent étrangers au gouvernement, dans la mesure où aucun ministre n'est issu de ces partis¹¹⁴. À cet égard, Francis Delpérée explique que le recours à un gouvernement minoritaire « ne se conçoit que si une formation ou une coalition qui sert d'ossature à un gouvernement peut fonder des espoirs sur des hommes ou des groupes qui lui apporteront, si nécessaire, les quelques voix d'appoint qui lui font défaut ou qui, par leur abstention, ne mettront pas son existence en péril »¹¹⁵.

Ce cas de figure s'est produit en 1958, à l'occasion d'une situation politique singulière que nous avons déjà évoquée. Gaston Eyskens, nommé formateur le 9 juin 1958, a tenté de constituer une coalition majoritaire au point de vue de sa composition. Après avoir essuyé le refus des socialistes et des libéraux dans le contexte de la guerre scolaire, il s'est trouvé dans l'incapacité d'atteindre cet objectif. Le formateur s'est alors résolu à former un gouvernement homogène social-chrétien et a été nommé Premier ministre par le Roi le 26 juin 1958, avec cette configuration en perspective. Ce gouvernement était minoritaire quant à sa composition puisque les partis qui le formaient ne comptaient, à la Chambre des représentants, que 104 sièges sur 212 (le gouvernement disposait par contre d'une assise parlementaire majoritaire au Sénat, ce qui lui assurait, en pratique, d'obtenir la confiance de ladite assemblée lors du vote). C'est grâce au soutien lors du vote à la Chambre de deux des députés du parti libéral et de l'unique député de la Volksunie que le gouvernement a obtenu la confiance nécessaire et son maintien en plein exercice, qui s'est toutefois limité à un peu plus de quatre mois¹¹⁶.

Plus récemment, le Gouvernement Wilmès II a été nommé par le Roi alors que venait d'éclater la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19. Quelques jours plus tard, soit le 19 mars 2020, il a obtenu la confiance de la Chambre des représentants¹¹⁷. Les partis qui formaient la coalition

¹¹⁴ R. DANDROY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », *op. cit.*, p. 531.

¹¹⁵ F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 417.

¹¹⁶ P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 27 ; R. DANDROY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », *op. cit.*, p. 531.

¹¹⁷ La motion de confiance déposée par la Première ministre à l'issue de la déclaration du gouvernement a reçu 82 suffrages favorables, 44 suffrages défavorables. Aucune abstention n'a été exprimée, mais 24 députés étaient

¹¹¹ P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 10.

¹¹² J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 2, *op. cit.*, p. 453.

¹¹³ I. BUDGE et H. KEMAN, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, *op. cit.*, p. 35.

gouvernementale (MR, Open-VLD et CD&V) ne disposaient que de 38 sièges sur les 150 de la Chambre¹¹⁸. Il s'agissait donc d'un gouvernement (très) minoritaire quant à sa composition. Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, ce gouvernement a bénéficié du soutien de nombreux partis tiers à la coalition gouvernementale lors du vote de confiance, ce qui lui a permis de devenir (très) majoritaire sous cet angle et d'obtenir les pleins pouvoirs exécutifs¹¹⁹. Dans sa déclaration de gouvernement, la Première ministre a appelé à l'union nationale afin de lutter efficacement contre les conséquences de la pandémie, en ayant recours à des mesures exceptionnelles dans le but de protéger la population¹²⁰. Cette unité ne pouvait, selon le gouvernement, se créer qu'à la suite d'un vote de confiance qui confiait au gouvernement la pleine capacité d'agir face à la crise, sur le plan sanitaire, mais également en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et en tenant compte des problèmes socio-économiques qui allaient affecter les citoyens¹²¹. Sur le plan politique, ce gouvernement minoritaire, avait aussi la particularité d'avoir été instauré avec une espérance de vie limitée. En effet, la Première ministre s'était engagée à se soumettre à une évaluation après trois mois, ainsi qu'à ce que les pleins pouvoirs ne lui soient accordés que pour une durée de six mois, à l'issue de laquelle la question de la confiance devrait à nouveau être posée¹²². Un tel engagement n'avait cependant qu'une valeur politique. Juridiquement, la confiance n'est pas donnée à durée déterminée et est censée se maintenir tant qu'elle n'est pas explicitement retirée. Dans les faits, le gouvernement Wilmès II est resté en fonction, muni des pleins pouvoirs, pendant un peu plus de six mois, jusqu'à la formation du gouvernement De Croo, au début du mois d'octobre 2020.

b) Des parlementaires étrangers aux partis de la coalition s'abstiennent lors du vote de confiance

21. Le gouvernement peut également obtenir la confiance du parlement, non pas grâce au soutien explicite de parlementaires tiers à la coalition,

absents. Voy. *C.R.I.*, Ch., 2019-2020, n° 31, p. 2. Voy. aussi l'arrêté royal du 17 mars 2020 (*M.B.*, 18 mars), par lequel le Roi refuse la démission de Sophie Wilmès.

¹¹⁸ F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, p. 17.

¹¹⁹ Il s'agit, en l'espèce, des partis suivant : Groen/Ecolo, PS, SP.A, Open-Vld, CD&V et CDH.

¹²⁰ Déclaration du gouvernement de Sophie Wilmès, *C.R.I.*, Ch., 2019-2020, n° 29, p. 1.

¹²¹ *Ibid.*, p. 2.

¹²² *Ibid.*, pp. 2 et 3.

mais du fait de l'abstention ou de l'absence, lors du vote, d'un certain nombre de parlementaires¹²³. En effet, la règle veut que seuls les votes exprimés en faveur et en défaveur du gouvernement soient comptabilisés, à l'exclusion des abstentions¹²⁴. Cela signifie que le vote de confiance est acquis à la majorité des *suffrages* : le gouvernement est stabilisé si le nombre de députés qui lui accordent la confiance est supérieur au nombre de ceux qui la lui refusent.

Par conséquent, l'abstention de députés lors du vote de confiance doit être interprétée non pas comme un rejet de la confiance, mais comme une passivité bienveillante à l'égard du gouvernement. Cette stratégie politique a pour effet, selon une large majorité de la doctrine, de confirmer la pleine jouissance du pouvoir exécutif par le gouvernement dit minoritaire¹²⁵.

À titre d'exemple, les partis qui formaient le Gouvernement Tindemans I, lors de sa formation en mai 1974, disposaient de la majorité des sièges au Sénat (93 sur 181), mais ce n'était pas le cas au sein de la Chambre des représentants. Toutefois, par l'abstention lors du vote de confiance du 3 mai, notamment des membres du Rassemblement Wallon, la majorité absolue des suffrages a pu être atteinte¹²⁶. Ce soutien passif a pu s'expliquer par la volonté, à l'époque, de résoudre le contentieux communautaire et régional¹²⁷.

2. Le cas du Gouvernement qui devient minoritaire quant à sa composition en cours d'exercice

22. Il convient d'évoquer un autre cas de figure particulier : celui d'un gouvernement qui a originellement obtenu la confiance de la Chambre mais dont la composition évolue d'une situation majoritaire vers une situation minoritaire.

Ce scénario se produit typiquement lorsqu'un parti associé à la coalition gouvernementale quitte le gouvernement, de telle sorte que les partis qui demeurent coalisés ne disposent plus de la majorité absolue des sièges à la Chambre des représentants. Or, pour autant que le Premier

¹²³ Comme nous l'avons indiqué *supra*, n° 7, la confiance peut être acquise à la majorité des suffrages – le soutien de la majorité des membres n'est donc pas requis.

¹²⁴ P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 10 ; P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis: tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *op. cit.*, p. 385.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 27 ; *ibid.*

¹²⁶ X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *op. cit.*, p. 7. La confiance est obtenue par 100 voix contre 63. Il y a eu 47 abstentions.

¹²⁷ *Ibid.*

ministre demeure en fonction, il ne s'agit en principe pas d'un nouveau gouvernement qui, en raison de la démission d'une partie de ses membres, pourrait se trouver dans l'obligation constitutionnelle de solliciter à nouveau la confiance de la Chambre¹²⁸.

À titre d'exemple, le gouvernement Tindemans II, formé en juin 1974 et composé du CVP, du PSC, du PVV, du PRLW et du RW, est remanié le 6 mars 1977 : le Premier ministre invite les ministres du Rassemblement wallon à quitter le gouvernement. Le départ de ces ministres a eu pour effet de minoriser le gouvernement, celui-ci ne disposant alors plus que de 105 sièges sur 212¹²⁹. Le gouvernement dans son nouveau format (désigné comme le gouvernement Tindemans III), n'a toutefois pas sollicité à nouveau la confiance du parlement. Le Premier ministre n'a pas offert sa démission au Roi. Toutefois, ce dernier a dissous la Chambre des représentants et le gouvernement a été chargé d'expédier les affaires courantes¹³⁰. Des élections anticipées ont ensuite été organisées le 17 avril.

De manière similaire, le 9 décembre 2018, les ministres et secrétaires d'État N-VA ont remis leur démission au Roi et ont quitté la coalition formée par le gouvernement Michel¹³¹. De ce fait, la coalition, désormais composée du MR, du CD&V et de l'Open-VLD (parfois évoquée sous le nom de Michel II), ne comprenait plus que 52 sièges sur 150. Le gouvernement Michel s'est alors trouvé en situation de minorité sur le plan de sa composition¹³². Après quelques jours de tergiversation et sous la menace d'une motion de méfiance¹³³, le Premier ministre a proposé sa démission au Roi, ne laissant dès lors pas la

possibilité à la Chambre de se prononcer sur le soutien à accorder à son gouvernement. Dans le cas contraire, la Chambre aurait été amenée à prendre position, en l'absence de démission spontanée du Premier ministre. Elle aurait alors pu procéder au vote d'une motion de méfiance, ce qui aurait conduit le gouvernement Michel à se trouver en situation de minorité tant sur le plan de sa composition que sur celui de la confiance (hypothèse développée au point D). On peut certes aussi considérer que la démission revient à considérer qu'on ne peut virtuellement plus compter sur la confiance parlementaire et à anticiper la méfiance, de sorte que le gouvernement Michel s'est finalement trouvé dans une situation assimilable à la double minorité.

Si la démission n'avait pas été offerte par le gouvernement dans la situation survenue en décembre 2018 et si la Chambre n'avait pas exprimé sa méfiance à l'égard du gouvernement, de deux choses l'une : soit la Chambre se serait bornée à maintenir la confiance précédemment acquise sans procéder à un vote formel, soit – hypothèse fort peu probable – la Chambre aurait explicitement manifesté son soutien par l'adoption d'une motion de confiance, laissant de ce fait place à un gouvernement minoritaire sur le plan de sa composition, mais disposant de la confiance de la majorité de la Chambre.

Enfin, en guise d'ultime exemple, il convient de souligner que l'hypothèse d'un gouvernement devenu, en cours d'exercice, minoritaire au point de vue de sa composition s'est également produite récemment au niveau régional. Jusqu'au mois de mars 2019, le gouvernement wallon était basé sur une coalition gouvernementale MR-CdH qui ne tenait qu'à un siège, le gouvernement disposant de 38 sièges sur les 75 que compte le Parlement. Le départ de Patricia Potigny des rangs du MR a eu pour effet de faire tomber le gouvernement en situation de minorité quant à sa composition, même s'il est resté majoritaire selon la seconde conception, à défaut d'un vote de méfiance. La grande proximité avec les élections, fixées quelques semaines plus tard, en mai 2019, est évidemment un facteur majeur pour expliquer ce maintien du plein exercice malgré la situation singulière¹³⁴.

¹²⁸ On rappellera qu'en droit constitutionnel belge, le Premier ministre personnifie l'action gouvernementale. C'est la raison pour laquelle, au contraire des autres ministres, il ne peut selon nous jamais démissionner seul. Sur la question de savoir si le gouvernement Michel, à la suite du départ de la N-VA, formait ou non un nouveau gouvernement, nous renvoyons le lecteur à M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *op. cit.*, pp. 273-280 ; P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis: tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *op. cit.*, pp. 382-393 ; K. LEMMENS, « Een minderheidsregering als uitdaging voor het Belgisch grondwettelijk recht », *op. cit.*, pp. 460 et s.

¹²⁹ X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *op. cit.*, pp. 15 et 16 ; A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1994, p. 30.

¹³⁰ F. DELPÉRÉE, « Au fil de la crise (3 mars-3 juin 1977) », *op. cit.*, p. 601.

¹³¹ M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *op. cit.*, p. 276.

¹³² F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *op. cit.*, p. 15. Cette situation de minorité se trouve renforcée à la suite des élections fédérales du 26 mai 2019 : la coalition gouvernementale en place ne dispose alors plus que de 38 sièges au Parlement.

¹³³ « La démission surprise de Charles Michel », *Le Soir*, 22 décembre 2018 ; « De val van de "mirakelpremier" », *De Standaard*, 18 décembre 2018.

¹³⁴ F. X. LEFÈVRE, « Destexhe a réussi à bloquer le Parlement wallon », *L'Echo*, 20 mars 2019.

D. LE GOUVERNEMENT EST MINORITAIRE QUANT À SA COMPOSITION ET NE DISPOSE PAS DE LA CONFIANCE D'UNE MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

23. Il est envisageable qu'un gouvernement se trouve dans une situation de double minorité : les partis qui le composent ne détiennent pas la majorité des sièges de la Chambre des représentants et le gouvernement ne bénéficie pas non plus de la confiance de cette assemblée. Cette situation est relativement prévisible dans la mesure où les parlementaires qui ne sont pas membres des partis qui composent la coalition disposent de la majorité des sièges et sont généralement enclins à l'utiliser contre un gouvernement dont ils ne partagent *a priori* pas le projet politique.

Cette hypothèse, envisagée à l'occasion de la formation initiale d'un gouvernement, s'est concrétisée en 1946, avec le Gouvernement Spaak I. Ce gouvernement, minoritaire quant à sa composition, n'a en effet pas obtenu la confiance de la Chambre des représentants. Le Premier ministre a alors remis sa démission au Régent, et ce, sans attendre que le Sénat ne se prononce à son tour sur la question de confiance¹³⁵. La situation extraordinaire dans laquelle a été instauré le gouvernement de Sophie Wilmès présente une certaine analogie, même si, dans ce cas, la confiance n'a jamais été demandée, la Première ministre ayant présenté la démission de son gouvernement dès sa nomination¹³⁶.

La situation de double minorité d'un gouvernement peut également intervenir en cours d'exercice. C'est le cas d'un gouvernement qui devient minoritaire quant à sa composition à la suite du départ d'un membre de la coalition gouvernementale. La minorisation au point de vue de la confiance peut alors être le résultat de l'adoption par la Chambre des représentants d'une motion de méfiance, laquelle emporte soit en droit (si la motion est constructive), soit en fait (si elle ne l'est pas), la démission du gouvernement¹³⁷. Dans un tel contexte, la démission spontanée du gouvernement, qui peut résulter du constat par ce dernier que la confiance parlementaire n'est plus assurée et qu'il est préférable d'anticiper l'adoption d'une motion de méfiance, débouche en pratique sur une situation similaire. On peut évoquer ici le cas du gouvernement Michel à partir du 18 décembre 2018¹³⁸.

¹³⁵ P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 27.

¹³⁶ Voy. *supra*, n° 10.

¹³⁷ Voy. *supra*, n° 7.

¹³⁸ Voy. *supra*, n° 10.

Enfin, un gouvernement peut aussi se trouver en double minorité lorsqu'il perd son assise majoritaire au parlement à l'occasion des élections. Dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement, l'équipe sortante, minorisée au point de vue de sa composition, ne peut plus se voir retirer la confiance et expédie les affaires courantes. Cette situation a notamment été vécue par les gouvernements Dehaene II (1999) et Verhofstadt II (2007)¹³⁹.

III. RÉFLEXIONS FINALES

24. En Belgique, contrairement à ce qu'on peut observer dans d'autres systèmes parlementaires européens¹⁴⁰, les gouvernements minoritaires – au sens où on l'entend couramment – sont rares et apparaissent comme des structures conjoncturelles et éphémères. Ils constituent des exceptions dans un système qui promeut des gouvernements majoritaires, lesquels sont basés sur des coalitions de partis qui, ensemble, disposent de la majorité des sièges à la Chambre des représentants. Entre décembre 2018 et septembre 2020, ce sont toutefois plusieurs gouvernements minoritaires – au moins sous l'angle de la composition – qui se sont succédé au niveau fédéral, de sorte que cette institution, habituellement peu discutée par les constitutionnalistes belges, a donné lieu à de nouveaux questionnements. Les recherches engagées à cette occasion ont permis de rappeler que la Belgique a déjà connu des occurrences de gouvernements minoritaires dans des contextes divers et sous des formats variables.

À travers la présente étude, nous avons voulu mettre en évidence le fait que le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement doit être appréhendé sous deux angles distincts. En effet, pour être complète, l'analyse doit porter non seulement sur la composition du gouvernement (les partis qui forment la coalition disposent-ils de la majorité des sièges au parlement ?), mais aussi sur le soutien qui lui est manifesté (le gouvernement bénéficie-t-il de la confiance d'une majorité parlementaire ?). Les deux aspects sont certes liés : un gouvernement majoritaire au point de vue

¹³⁹ Dans le dernier cas, cependant, les partis du gouvernement disposaient encore de 75 sièges sur 150 à la Chambre des représentants, ce qui, sans constituer une majorité, ne correspond pas non plus à une minorité. Pour des occurrences plus anciennes de la situation évoquée, ici voy. L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique, leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *op. cit.*, p. 373.

¹⁴⁰ Voy. *supra*, n° 6.

de sa composition a de fortes chances d'obtenir la confiance de la majorité des parlementaires. L'inverse se confirme aussi dans la pratique : on évite de former des coalitions minoritaires au point de vue de leur composition, parce que, dans le contexte politique belge à tout le moins, il est peu probable qu'elles passent le cap du vote de confiance. Il ne s'agit cependant là que de présomptions de nature politiques. Juridiquement, la composition du gouvernement ne conditionne pas le vote de confiance. Dès lors, il subsiste un espace pour des configurations qui s'écartent des tendances habituelles.

D'une part, il arrive qu'un gouvernement majoritaire quant à sa composition ne puisse plus se prévaloir de la confiance de la Chambre des représentants. C'est en particulier le cas des gouvernements contre lesquels une motion de méfiance a été adoptée. Cette situation concerne aussi, dans une certaine mesure, les gouvernements dont la démission a été informellement acceptée par le Roi – figure beaucoup plus courante dans l'ordre juridique belge – et qui, en attendant la formation d'un nouveau gouvernement, expédient, parfois pendant de longs mois, les affaires courantes sans plus courir le risque d'une motion de méfiance qui serait sans objet¹⁴¹. Ces gouvernements peuvent dès lors être apparentés à des gouvernements minoritaires sous l'angle de la confiance parlementaire, puisque

celle-ci, sans leur avoir été formellement retirée, leur fait défaut en pratique.

D'autre part, il arrive que des gouvernements minoritaires au point de vue de la composition parviennent à recueillir la confiance de la Chambre des représentants. Ces gouvernements sont alors juridiquement majoritaires, même si on conçoit bien que leur minorisation est politiquement probable, de sorte que leur situation est précaire. Le gouvernement Wilmès II, né dans les circonstances extraordinaires de la pandémie de Covid-19 constitue la dernière occurrence de cette figure particulière. La durée de vie de ce gouvernement – 6 mois et 13 jours – fut certes relativement courte, mais elle dépasse celle des cas similaires précédents.

Entre ces deux situations, qui sont l'une comme l'autre compatibles avec les principes du régime parlementaire, même si elles en occupent les angles morts, on peut rechercher celle qui s'accorde le mieux avec d'autres exigences consacrées par la Constitution belge, comme le principe démocratique. À cet égard, on peut remarquer que le gouvernement en défaut de confiance – celui de la première configuration – exerce les affaires courantes (dont la portée tend à être interprétée de plus en plus largement au fil des mois que perdure un tel gouvernement) tout en étant en rupture avec la représentation populaire et la menace du contrôle parlementaire, alors que le gouvernement communément dit minoritaire – celui de la seconde configuration – est soutenu par une majorité de représentants élus et vit sous l'épée de Damoclès d'une motion de méfiance. Dans cette optique, parmi les deux figures où le gouvernement est majoritaire sous un angle et minoritaire sous l'autre, la seconde, comparée à la première, n'est certainement pas moins respectueuse des principes parlementaires et démocratiques tels qu'ils sont garantis par la Constitution du Royaume.

¹⁴¹ La théorie des affaires courantes restreint les pouvoirs de l'exécutif lorsque la responsabilité ministérielle ne peut plus être mise en cause, en raison de l'impossibilité pour la Chambre des représentants d'exercer un contrôle des actes du gouvernement. Le gouvernement accomplit, durant cette période, les actes de gestion journalière, nécessaires à la continuité du service public, ainsi que les affaires urgentes, soit celles « dont le règlement ne peut souffrir aucun retard, sous peine de mettre en danger des intérêts fondamentaux ou de leur porter préjudice » ; A. WIRTGEN, « Réflexions sur la notion d'affaires courantes, obs. sous C.E., *a.s.b.l. Syndicat des Avocats pour la Démocratie*, n° 214.911, 31 août 2011 », *C.D.P.K.*, 2012, p. 295 ; L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015, p. 33.