

LE RÔLE DES PARLEMENTS ET DES PARTIS EN PÉRIODE DE CRISE : ENJEUX DÉMOCRATIQUES

PAR

JULIAN CLARENNE

ET

SOFIA VANDENBOSCH (*)

I. LE RÔLE DES PARLEMENTS FÉDÉRÉS AU COURS DE LA CRISE DE L'ÉTÉ 2017	53
A. <i>La nature de la crise : du principe à la pratique</i>	54
1. Une crise politique en période de plein exercice	54
2. Une période d'affaires courantes <i>de facto</i> en Région wallonne	60
B. <i>Une réaction parlementaire ambivalente</i>	63
1. La contamination parlementaire de la désunion gouvernementale	64
2. Au-delà des clivages partisans	68
II. LE RÔLE DES PARTIS DANS LA FORMATION ET LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRÉ	70
A. De lege lata : <i>un état des lieux</i>	71
1. L'absence de cadre légal	71
2. Des adhérents et de la participation de leur parti à la coalition gouvernementale	73
3. La portée du pouvoir conféré aux adhérents	75
4. La légitimité démocratique des présidents de partis	77
B. De lege ferenda : <i>plaidoyer pour une meilleure considération des partis dans l'ordre constitutionnel belge</i>	79
1. Des règles étatiques qui visent à améliorer le fonctionnement interne des partis politiques	80
2. Des règles étatiques qui visent à améliorer le fonctionnement externe des partis	84
Conclusion	90

(*) Julian Clarenne est assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles (Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif – CIRC). Sofia Vandebosch est doctorante à l'Université catholique de Louvain (Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution – CRECO).





1. Une crise politique est en général un moment clé de la vie d'une collectivité politique, car elle est révélatrice du niveau de solidité du régime démocratique qui la sous-tend. La crise de l'été 2017 n'y fait pas exception, la remise en cause inédite d'une alliance gouvernementale en cours de législature ayant mis à l'épreuve le bon fonctionnement du régime parlementaire des entités fédérées. D'emblée, les Parlements francophones et bruxellois ont connu une période d'expectative constituant un frein considérable à leurs activités, quoiqu'à des degrés d'intensité divers selon les collectivités politiques. Si l'on a rapidement assisté à un relatif retour à la normale dans le fonctionnement des Parlements de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale, le Parlement wallon devait quant à lui faire face à une rupture croissante de l'alliance gouvernementale PS-cdH et à l'émergence corrélative d'une nouvelle coalition cdH-MR jusqu'à l'adoption de la motion de méfiance constructive, formalité indispensable au remplacement des membres de l'Exécutif régional.

Dans ce contexte, les questions constitutionnelles relatives au fonctionnement des parlements sont multiples. Leurs compétences étaient-elles juridiquement restreintes par une crise largement demeurée dans le domaine de l'informel ? Quelles étaient les incidences effectives de la désunion gouvernementale consommée au niveau wallon sur l'exercice des compétences du Parlement ? Quel rôle son gouvernement était-il encore en mesure de jouer face à la tendance de certains ministres à se comporter en tant que membres d'un gouvernement démissionnaire *de facto* ? C'est à ces multiples questions que nous nous attelons à répondre dans un premier temps (I).

2. Si l'enceinte parlementaire fut en partie le lieu formel d'entérinement de la fin de la crise, par le biais de l'adoption d'une motion de méfiance constructive, elle fut en revanche délaissée dans les négociations politiques en vue de composer de nouvelles coalitions. Ce sont les présidents de partis qui jouèrent un rôle central dans le dénouement d'une crise déclenchée par l'un d'entre eux (1). Au départ de ce constat, la seconde partie de la contribution s'attache à déterminer le cadre juridique dans lequel évoluent les partis politiques (II). Cet exercice appelle une réflexion plus générale sur la manière dont le droit constitutionnel belge appréhende les partis politiques.

I. LE RÔLE DES PARLEMENTS FÉDÉRÉS AU COURS DE LA CRISE DE L'ÉTÉ 2017

3. A l'aube de la crise politique francophone, une donnée s'est aussitôt imposée aux esprits : ne pouvant faire l'objet d'une dissolution anticipée, les Parlements fédérés resteraient en fonction jusqu'à la fin de la législa-

(1) Sur les principaux événements qui marquèrent le déroulement de la crise, nous renvoyons à la présentation du présent dossier par Marc Verdussen.



ture. En revanche, les répercussions de la crise sur le fonctionnement et les compétences de ces assemblées étaient moins évidentes. C'est pour cette raison que nous consacrons cette première partie à une analyse des incidences parlementaires de la crise.

Partant du cadre constitutionnel qui a présidé à l'exercice des pouvoirs des institutions politiques durant cette crise, la présente étude démontre dans un premier temps que la désunion entre le PS et le cdH a abouti à créer un écart entre les principes juridiques et la réalité politique (A). Un décalage entre droit et faits qui peut largement s'expliquer par la rigidité du parlementarisme rationalisé propre aux entités fédérées(2). Il convient ensuite de rendre compte de l'évolution concrète du travail parlementaire à la suite du déclenchement de la crise, en identifiant tant les missions dont la réalisation a connu un frein que celles qui ont été épargnées par la crise. Si spontanément l'on pouvait penser que les institutions parlementaires saisiraient ce contexte de relâchement de la solidarité gouvernementale comme une occasion d'opérer une montée en puissance dans la conduite de l'action publique, nous verrons que cette intuition mérite toutefois d'être nuancée (B).

A. *La nature de la crise : du principe à la pratique*

4. Ainsi que nous allons l'observer, aucun des événements politiques de l'été n'a eu pour conséquence juridique de restreindre l'exercice des pouvoirs des organes politiques des entités fédérées francophones, hormis la motion de méfiance constructive wallonne dont l'adoption a impliqué la démission et le remplacement du Gouvernement en place (1). Il ne faut toutefois pas ignorer que certaines pratiques politiques, au niveau de la Région wallonne, ont eu pour effet de conduire à une période d'affaires courantes *de facto* (2).

1. Une crise politique en période de plein exercice

5. Une première question s'impose. S'agissait-il, comme cela fut parfois prétendu dans le monde politique et médiatique(3), d'une période d'affaires courantes, voire prudentes, ou s'agissait-il au contraire d'une période de plein exercice excluant toute limitation juridique aux compétences des pou-

(2) Voy., dans le présent dossier, la contribution de Mathias El Berhouni et Céline Romainville.

(3) Voy. les propos du vice-président wallon Maxime Prévot et du ministre wallon Christophe Lacroix, *infra* nos 9 et 15. Voy. égal. l'analyse du député fédéral Richard Miller (MR) qui affirmait début juillet que « les trois gouvernements des entités fédérées francophones sont en affaires prudentes » (*Le Soir*, 1^{er} juillet 2017). De nombreux médias francophones ont pareillement qualifié la crise de période d'affaires prudentes : la RTBF titrait le 21 juin « Le gouvernement wallon est en affaires prudentes et des dossiers à l'arrêt » ; le journal *Le Soir* affirmait le 23 juin, « tout n'est pas rose en affaires prudentes ».



voirs publics ? La doctrine n'a eu de cesse d'affirmer, à quelques exceptions près(4), qu'aucun argument constitutionnel ne pouvait jamais être invoqué en soutien de restrictions à la plénitude des attributions d'un parlement(5). Pourtant, s'interroger sur la qualification juridique de la crise dans le cadre d'une analyse de l'activité parlementaire durant cette période reste une étape éclairante dès lors que le travail parlementaire peut être indirectement affecté par un ralentissement de l'activité gouvernementale.

6. En ce qui concerne la théorie des affaires prudentes, sa mobilisation en l'espèce était dénuée de toute pertinence juridique pour deux motifs au moins. Fondée en 1977 dans un avis rendu par un collège de juristes en réponse à une demande de consultation du Premier ministre, la théorie des affaires prudentes visait à circonscrire l'étendue des pouvoirs d'un gouvernement non démissionnaire en période de dissolution des chambres(6). Il était soutenu qu'un tel exécutif conservait la plénitude de ses compétences, quoiqu'il doive les exercer « avec la réserve que lui impose l'absence momentanée du contrôle parlementaire »(7). Répondant

(4) Voy. G. CEREXHE, « La compétence des Chambres nouvellement élues entre leur installation et la formation du gouvernement », *A.P.T.*, 1994, p. 15 ; H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, e.a. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal/Bruxelles, Anthemis/Publication des FUSL, 2013, p. 614. Conscient de l'évolution de la pratique parlementaire depuis la crise politique fédérale de 2007, ce dernier souligne le bien-fondé de l'usage passé, consistant pour les Chambres législatives à réserver le vote de propositions de loi en séance plénière au moment de la nomination d'un nouveau gouvernement pleinement effectif.

(5) C'est à l'occasion d'une audition de quatre constitutionnalistes (H. Van Impe, P. Van Orshoven, F. Delpérée et M. Uyttendaele) devant la commission sur la révision de la Constitution de la Chambre des représentants que fut affirmée pour la première fois l'absence de fondement constitutionnel à la prudence des chambres fédérales en période d'affaires courantes. Dans les conclusions du rapport, il fut ainsi constaté qu'« un consensus s'est dégagé au sein de la commission pour considérer que les Chambres conservent la plénitude de leurs compétences législatives en période d'affaires courantes » (Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport Landuyt, fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1992-1993, n° 996/1, p. 37). Renvoyant à la pratique concordante au niveau fédéral, la doctrine plus récente adhère sans réserve à cette thèse (J. VELAERS et Y. PEETERS, « De “lopemde zaken” en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, p. 13 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2010, p. 441 ; L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015/1, p. 30 ; M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement, samenstelling, organisatie et werking*, Heule, INNI, 2017, p. 667).

(6) Avis du 11 mars 1977 rendu par MM. J. De Meyer, W. Ganshof van der Meersch, W. Lambrechts, M. Somerhausen, A. Vanwelkenhuyzen et P. Wigny, in F. DELPÉRÉE, *Chroniques de crise (1977-1982)*, CRISP, 1983, p. 197. Cette formule d'« affaires prudentes » a été inventée dans un contexte de dissolution des chambres par Léo Tindemans, afin d'appeler ses ministres à ne pas prendre de mesures qui auraient pu être critiquées par le Parlement s'il n'avait pas été dissous (voy. F. DELPÉRÉE, « Au fil de la crise (3 mars-3 juin 1977) », *J.T.*, 1977, n° 5012, pp. 597-604, spéc. p. 601). Notons qu'en 1993, Jean-Luc Dehaene avait cependant développé une conception élargie de la notion, prétendant que son gouvernement était en affaires prudentes au seul motif qu'il se trouvait dans un contexte politique difficile, à savoir que le Premier ministre était dans l'attente de l'acceptation de sa démission par le Roi.

(7) Avis précité, p. 197.



au phénomène spécifique de « dissolution sans démission »(8), cette théorie n'avait donc aucunement vocation à s'appliquer au gouvernement dont l'assemblée parlementaire n'était pas dissoute et demeurerait pleinement en mesure d'exercer ses compétences de contrôle sur l'action politique. Elle a du reste fait long feu, la doctrine et la jurisprudence lui ayant largement dénié toute validité, considérant qu'un gouvernement dépourvu de sa base parlementaire et échappant ainsi au contrôle de l'assemblée élue ne disposait plus de la plénitude de ses attributions(9). A l'instar d'un gouvernement démissionnaire, il est tenu, en pareille situation, d'expédier les affaires courantes.

7. Encore fallait-il déterminer si l'un des gouvernements fédérés se trouvait dans cette situation de limitation de son champ d'action au seul traitement des affaires courantes. Bien qu'il n'épuise pas les hypothèses dans lesquelles un gouvernement est tenu d'expédier les affaires courantes(10), l'article 73 de la loi du 8 août 1980 constitue le siège de la matière au niveau fédéré(11) :

(8) F. DELPÉRÉE, *Chroniques de crise, op. cit.*, pp. 27 et 28.

(9) Le Conseil d'Etat a immédiatement justifié cette thèse au motif que le gouvernement n'est plus responsable devant le Parlement et qu'il agit donc « en dehors des conditions constitutionnelles normales » (C.E., arrêt *Berckx*, n° 18.291, du 9 juillet 1975). Voy. e.a. F. DELPÉRÉE, *Chroniques de crises, op. cit.*, pp. 27 et s. ; J. SALMON, « A propos des affaires courantes : état de la question », *J.T.*, 1978, p. 663 ; P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008/1, pp. 97 et 98.

(10) Malgré l'absence de toute consécration écrite, la doctrine et la jurisprudence admettent qu'une période d'affaires courantes s'ouvre toutes les fois qu'un gouvernement échappe au contrôle de l'institution parlementaire. Est visée, au niveau fédéré, la période s'écoulant entre le jour des élections régionales et l'élection par le parlement renouvelé de la nouvelle équipe gouvernementale, durant laquelle « le gouvernement, même non démissionnaire, n'est pas soumis au contrôle parlementaire et doit donc limiter son action à l'expédition des affaires courantes » (M. UYTENDAELE, « Deux hommes seuls face à la balance de la justice », *R.B.D.C.*, 2010/1, p. 72). Entre le moment où le parlement nouvellement élu se réunit pour la première fois et l'élection du nouveau gouvernement, le gouvernement sortant reste limité à l'expédition des affaires courantes car il ne bénéficie pas de la confiance du nouveau parlement (M. PILCER, « Un gouvernement non démissionnaire est-il nécessairement limité aux affaires courantes alors que le nouveau parlement élu s'est déjà réuni ? », note sous C.E., arrêt *Commune d'Uccle*, n° 234.463, du 21 avril 2016, *A.P.T.*, 2017/3, pp. 223-230). Voy. égal. S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *A.P.T.*, 2001, p. 114. Comme le rappelle le Conseil d'Etat, « s'il n'existe pas d'acte formel de dissolution du Parlement dans le droit des communautés et des régions, il est hors de doute qu'une assemblée ne peut plus se réunir après qu'ont eu lieu les élections destinées à la renouveler » (C.E., arrêt *a.s.b.l. Ligue des droits de l'Homme*, n° 197.522, du 29 octobre 2009 ; C.E., arrêt *s.p.r.l. Transervices*, n° 211.590, du 28 février 2011 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Ligue des droits de l'Homme*, n° 212.559, du 7 avril 2011). Quant aux pouvoirs des gouvernements fédérés entre la dernière séance plénière du parlement précédant les élections et le jour des élections, la doctrine s'accorde à dire qu'il n'y a pas lieu de les limiter aux seules affaires courantes, dès lors que les parlements sont encore en mesure de se réunir durant cette période (A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e éd., Malines, Kluwer, 2011, p. 374, note 372 ; M. UYTENDAELE, « Deux hommes seuls face à la balance de la justice », *op. cit.*, p. 73).

(11) Voy. égal. l'article 36, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 pour la communauté germanophone, qui renvoient à l'article 73. Au niveau flamand, voy. l'article 26 du décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes.

« Si le Gouvernement ou si l'un ou plusieurs de ses membres sont démissionnaires, il est pourvu sans délai à leur remplacement.

Tant qu'il n'a pas été remplacé, le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes ».

Conformément à cette disposition, la démission du gouvernement emporte l'ouverture d'une période d'affaires courantes, qu'elle résulte du rejet d'une motion de confiance en application de l'article 72 ou qu'elle soit spontanée.

Force est d'admettre qu'aucun évènement de la crise politique de l'été 2017 n'a coïncidé avec l'une de ces hypothèses. La crise est largement demeurée dans le domaine de l'informel, jusqu'au dépôt des motions sur les bureaux du Parlement wallon à la fin du mois de juillet et du Parlement bruxellois à la rentrée de septembre, qui, seules, furent constitutives d'une formalisation des perturbations dans le monde politique francophone(12).

8. Si la crise ne donna pareillement lieu à aucune démission gouvernementale, la question fut soulevée de savoir si la démission individuelle d'un ministre pourrait contraindre l'ensemble du gouvernement à expédier les affaires courantes, alors que l'incertitude planait autour du maintien en fonction de la ministre bruxelloise Céline Frémault (cdH), dont la démission aurait fait perdre sa majorité parlementaire à la coalition gouvernementale(13).

Sur ce point, la rédaction du second alinéa de l'article 73 de la LSRI suscite quelques difficultés. En 1985 déjà, il était relevé que l'emploi du pronom personnel indéfini — « il » — en guise de sujet ne permettait pas de déterminer si l'hypothèse justifiant l'ouverture d'une période d'affaires courantes était celle du Gouvernement démissionnaire ou si cette disposition s'appliquait aussi à l'hypothèse du ministre démissionnaire(14). Commentant cette disposition, Philippe Lauvaux écrit : « ce dernier alinéa semblerait impliquer que l'exécutif dont un seul membre présente sa démission, ou vient à décéder, est limité aux affaires courantes. [...] Le législateur de 1980 aurait ainsi multiplié les risques d'instabilité, la démission d'un seul membre réduisant l'ensemble de l'exécutif aux affaires courantes »(15). Il

(12) Voy., dans le présent dossier, la contribution de Mathias El Berhoumi et Céline Romainville.

(13) En l'absence du cdH, une coalition gouvernementale formée par les cinq autres partis (PS, DéFI, sp.a, Open VLD et CD&V) n'aurait pu compter que sur 44 sièges sur 89 au Parlement bruxellois.

(14) M. UYTENDAELE, « Nomination, démission et remplacement des membres des exécutifs flamands, de la Région wallonne et de la Communauté française », *A.P.*, 1985, p. 252.

(15) Voy., en ce sens not., le commentaire de l'article 53 du projet n° 461 repris dans le projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 : il est évident que « le principe de la collégialité des décisions prises par les membres de l'exécutif régional veut qu'en cas de rupture de cette collégialité par la démission d'un membre du collège ou par le retrait de la confiance, des décisions qui engagent la région de manière significative ne puissent plus être arrêtées par le collège exécutif régional » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-78, n° 461-1, p. 20).



ajoute que « cette interprétation radicale peut toutefois être écartée au profit d'une autre : seules les compétences du membre démissionnaire feraient l'objet d'un traitement d'affaires courantes, que ce soit par celui-ci ou, collégialement, par l'exécutif lui-même »(16). Marc Uyttendaele soutient quant à lui que l'exécutif n'a pas à traiter en affaires courantes les compétences précédemment déléguées au(x) ministre(s) démissionnaire(s) et dont il recouvre l'exercice, pour autant toutefois que la démission d'un ministre n'entrave pas le bon fonctionnement du gouvernement(17).

Or, plusieurs hypothèses sont susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de l'exécutif. D'une part, une série de règles s'imposent à la composition d'un gouvernement, dont les exigences de mixité de genre(18) ou encore du nombre fixe de ministres bruxellois(19). A cet égard, et comme le souligne Marc Verdussen, la section du contentieux administratif a précédemment reconnu que le non-respect de ces conditions de fonctionnement du gouvernement consécutif à la démission individuelle d'un ministre n'empêchait pas le gouvernement de délibérer valablement, dans l'attente de son remplacement(20). D'autre part, et plus fondamentalement, il doit être tenu compte du principe de majorité qui préside au fonctionnement de la démocratie parlementaire en Belgique en vue de permettre à l'exécutif de conduire son action(21). Il se peut qu'une démission concerne l'ensemble de la délégation d'un parti au sein du Gouvernement, auquel cas il reste à déterminer si le Gouvernement repose encore sur une majorité au Parlement en soustrayant les sièges du groupe politique correspondant. Lorsqu'une démission individuelle prive le Gouvernement d'une telle majorité, sa portée ne se limite pas au cas du ministre démissionnaire, mais concerne l'ensemble du Gouvernement. Le ministre ne faisant à notre estime plus partie intégrante du gouvernement, ce dernier perdrait alors sa majorité parlementaire et ne

(16) P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 209.

(17) M. UYTENDAELE, « Nomination, démission et remplacement des membres des exécutifs flamands, de la Région wallonne et de la Communauté française », *op. cit.*, p. 253.

(18) Article 11bis, alinéa 2 de la Constitution ainsi que les articles 60 et 64 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(19) S'agissant de la Commission communautaire commune, il existe en outre une exigence de parité linguistique puisque si le Collège réuni est composé des cinq membres du Gouvernement bruxellois, le président n'y a qu'une voix consultative, en vertu de l'article 77 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Cette exigence se trouve renforcée par l'article 75 de cette même loi, qui prévoit une répartition des tâches de manière telle que chaque groupe de compétences relève de deux ministres appartenant à des groupes linguistiques distincts. Cette répartition des tâches « doit être interprétée comme une condition *sine qua non* du fonctionnement du collège » (N. LAGASSE, *Gouverner Bruxelles. Règles en vigueur et débat*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1999, n° 1628-1629, p. 67).

(20) M. VERDUSSEN, « Belgique : les enseignements constitutionnels de la crise politique francophone de l'été 2017 », *Constitutions — Revue de droit constitutionnel appliqué*, 2017, n° 3, pp. 404-411.

(21) Sur l'impossible gouvernement minoritaire au niveau fédéré, voy., dans le présent dossier, la contribution de Mathias El Berhoumi et Céline Romainville.



serait plus en mesure de délibérer valablement. Une telle situation justifierait que s'ouvre une période d'affaires courantes portant sur l'ensemble de l'activité gouvernementale(22).

Au cours de la crise, certains politiciens réfutèrent l'ouverture d'une telle période dans le cas où la ministre Céline Frémault venait à démissionner(23), invoquant en soutien de leur thèse le précédent du secrétaire d'Etat bruxellois Vic Anciaux (Volksunie) qui, en 1997, avait démissionné en raison du refus de son parti de soutenir l'Exécutif tant que les accords de courtoisie linguistique n'étaient pas renégociés. Face au refus du VLD de monter dans la coalition, aucune formule alternative ne pouvait être dégagée au sein du groupe linguistique néerlandais en vue de la désignation d'un nouveau secrétaire d'Etat, compte tenu des sièges détenus par le Vlaams Blok(24). Mais le législateur spécial avait lui-même prévu la situation des secrétaires d'Etat régionaux démissionnaires, considérant que le concept d'affaires courantes leur était inapplicable « eu égard à l'absence de pouvoir de décision dans leur chef (leur rôle se limite, rappelons-le, à la préparation et à l'exécution des décisions prises par l'Exécutif) »(25). Contrairement aux ministres, les secrétaires d'Etat ne font pas partie du Gouvernement régional et leur démission ne pourrait donc jamais menacer le bon fonctionnement de ses délibérations(26). Le régime juridique en vigueur dans l'hypothèse de la démission d'un secrétaire d'Etat n'est dès lors pas applicable en cas de démission ministérielle. En l'espèce, aucune démission ne fut finalement présentée et il ne fut ainsi pas nécessaire d'évaluer plus en profondeur les conséquences de la démission individuelle d'un ministre sur le fonctionnement gouvernemental.

A défaut d'emprunter les voies officialisant une perte, dans le chef des gouvernements, de leur base parlementaire, cette crise devait nécessaire-

(22) A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, op. cit., p. 234 ; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge : regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 487. Selon Marc Verdussen, le principe de la continuité des services publics pourrait éventuellement justifier que le ministre démissionnaire continue à siéger au sein du gouvernement et exerce la plénitude de ses attributions jusqu'à son remplacement. A notre estime cependant, la continuité des services publics est suffisamment garantie par une application de la théorie des affaires courantes, qui tend à concilier ce principe avec le principe de responsabilité politique.

(23) C'est ainsi que le président du parti DéFI, Olivier Maingain, défendit que la démission éventuelle de Madame Frémault ne paralyserait pas l'exécutif bruxellois, au motif qu'« il n'y a pas, comme au fédéral, de notions d'affaires courantes à moins que tout le gouvernement démissionne — ce qui ne se produira pas —. Elle peut démissionner mais elle est tenue de continuer à siéger tant qu'elle n'est pas remplacée. Et le gouvernement peut continuer à délibérer sur tous les points » (*L'Echo*, 23 juillet 2017).

(24) VOY. N. LAGASSE, *Gouverner Bruxelles. Règles en vigueur et débat*, op. cit., pp. 37 à 41.

(25) *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514-1, p. 89.

(26) La situation serait sensiblement différente au niveau de la Commission communautaire française, puisque les secrétaires d'Etat sont membres à part entière du Collège en vertu de l'article 60, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Il n'est dès lors pas exclu que leur démission empêche le Collège de délibérer valablement et le contraigne à gérer les affaires courantes.



ment être appréhendée comme une période ordinaire de conduite des affaires publiques soumise aux règles et principes qui président classiquement à l'exercice des pouvoirs. Tant qu'aucune conséquence n'était formellement tirée de l'instabilité politique, le cas échéant par la voie d'une décision institutionnelle résultant de l'activation d'un mécanisme du parlementarisme rationalisé ou d'une démission gouvernementale présentée d'initiative par les ministres-présidents constatant la perte de leur majorité, les attributions des organes politiques demeuraient logiquement intactes.

2. Une période d'affaires courantes *de facto* en Région wallonne

9. Le cadre théorique ainsi posé, il nous faut désormais avoir égard à la manière dont les règles du jeu politique ont été redéfinies en pratique à travers l'exercice du pouvoir politique durant la crise politique francophone. Si, comme nous l'avons démontré, les circonstances de la crise ne générèrent aucune restriction juridique sur l'exercice des attributions reconnues aux organes des entités fédérées, elles n'en ont pas moins fait naître une période qui dans les faits s'apparentait aux affaires courantes, période que d'aucuns ont qualifiée d'« affaires courantes *de facto* » au nom desquelles des membres du gouvernement ont agi comme si ce dernier était démissionnaire (27).

C'est l'hypothèse de la constitution d'une nouvelle majorité, hautement probable en Région wallonne, qui a alimenté la détermination de certains ministres à ralentir, voire à neutraliser leur action (28). Conséquence logique d'une perte de cohésion entre les futurs ex-partenaires de la majorité, l'examen parlementaire d'une série de projets de décret fut ajourné (29). Alors que ce délitement des relations entre les ministres ne constituait pas un motif juridique suffisant de restriction des compétences gouvernementales à la lumière d'une application classique de la théorie des affaires courantes, il servit en l'espèce d'argument politique en soutien de l'inaction gouvernementale. La théorie fut en effet mobilisée, non pas dans l'optique de légitimer, comme c'est souvent le cas, une décision gouvernementale malgré

(27) Ce concept a été utilisé lors des débats parlementaires organisés durant la crise. S'exprimant sur les difficultés avouées du Gouvernement wallon à assumer effectivement la présidence de la Commission nationale Climat en raison du contexte politique, le député Philippe Henry (Ecolo) s'était inquiété que celle-ci se trouve « en situation d'affaires courantes *de facto* » (*C.R.I.*, Parl. wall., 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 2).

(28) Il est à noter qu'au sein du gouvernement bruxellois comme au gouvernement de la Communauté française, aucun ministre ne revendiqua explicitement l'ouverture d'une période d'affaires courantes. Lors du premier conseil des ministres bruxellois suivant le déclenchement de la crise, la ministre cdH Céline Frémault avait toutefois affirmé être « là pour travailler dans l'intérêt général en attendant la constitution d'une majorité alternative et pour faire fonctionner les institutions » (*RTBF*, 22 juin 2017).

(29) Le dépôt sur le bureau du Parlement des projets de décret sur la révolution éthique élaborés sous l'égide du ministre-président Magnette en réaction au scandale Publifin fut notamment reporté.



l'absence de contrôle parlementaire effectif, mais bien au titre de mobile déterminant de leur inaction(30). Conformément à la volonté, clairement exprimée du vice-président wallon Maxime Prévot (cdH) s'ouvre, en Région wallonne, une période d'« affaires prudentes » durant laquelle aucune politique nouvelle ou qui aurait un impact budgétaire conséquent ne pouvait être menée(31), les ministres centristes rejetèrent systématiquement près de la moitié des points inscrits à l'ordre du jour lors des conseils ministériels organisés durant la crise.

10. Une telle situation soulève d'évidents écueils juridiques. S'il faut tout d'abord admettre que la réserve dont les membres de l'exécutif ont fait preuve dans l'exercice de leurs attributions relève de la pure opportunité politique, il n'en demeure pas moins qu'elle menace de générer des dysfonctionnements dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Qu'elle relève de la décision d'un gouvernement démissionnaire ou non, l'inaction politique ne connaît-elle pas des limites, au nom de la continuité des services publics et, plus globalement, de la permanence de l'Etat ? Les organes de l'Etat sont appelés, en toutes circonstances, à poursuivre les fonctions pour lesquelles ils ont été institués(32). Ce principe préside en permanence au fonctionnement des autorités étatiques et se dresse comme « la toile de fond » de l'action publique(33). En l'absence d'altération de la responsabilité politique effective justifiant que les membres de l'exécutif soient privés d'exercer certaines de leurs compétences, la continuité postule *a fortiori* qu'ils assument pleinement les fonctions pour lesquelles ils ont été investis, et ce sous la surveillance du Parlement. Pour reprendre les termes de Francis Delpérée, « les compétences, telle est l'une des données du droit public moderne, sont moins des droits que des devoirs »(34). En conséquence, les autorités publiques ont la responsabilité d'exercer sans réserve les fonctions qui leur sont attribuées. A défaut, le bon fonctionnement des pouvoirs publics s'en trouverait entravé.

(30) Dans la pratique, l'on peut observer que le concept d'affaires courantes se trouve mobilisé en soutien de choix politiques divers, voire opposés. Au gré des situations, les affaires courantes sont invoquées « tantôt pour justifier une action [...] tantôt, comme prétexte d'une abstention commode et politiquement payante » (A. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, « L'expédition des affaires courantes », *Res Publica*, 1978, n° 3, p. 440).

(31) *L'Echo*, 6 juillet 2017.

(32) J. VELAERS « Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle" : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in I. HACHEZ e.a. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, op. cit., p. 559 : « les pouvoirs doivent continuer à être exercés même dans des circonstances de crise et de transition. En effet, même en pareilles circonstances, l'autorité doit défendre l'intérêt général et rencontrer les besoins collectifs » ; J. VELU, *Droit public*, t. 1. *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 114 : « la nécessité d'assurer la poursuite et la permanence, sans interruption, des services publics doit prévaloir qu'il y ait ou non urgence ».

(33) F. DELPÉRÉE, « Les affaires courantes en Belgique. Observations sur la loi de continuité du service public », in *Service public et libertés : mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*, Paris, éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 57.

(34) *Ibidem*, p. 58.



A l'aune de ces considérations, et bien qu'il soit parfaitement impensable d'imposer au parlement de poursuivre le travail sur des dossiers qui suscitent des divergences de vues, le devoir ne lui revient-il pas de gérer certains dossiers, tels que ceux qui appartiennent aux affaires urgentes, voire même aux affaires en cours et aux affaires de gestion journalière ? La difficulté des affaires courantes *de facto* réside précisément dans le fait que, contrairement à une véritable période d'affaires courantes, il n'existe aucun cadre clair délimitant le champ d'action matériel du Gouvernement. Si les tensions entre partenaires des coalitions gouvernementales peuvent logiquement donner lieu à une plus grande retenue et à davantage de désaccords politiques, il subsiste une zone d'ombre quant au tracé des frontières au sein desquelles l'action gouvernementale est compatible avec l'impératif d'un fonctionnement continu des institutions publiques.

Par ailleurs, il ne nous semble pas déraisonnable de postuler que le refus dans le chef de l'un des partenaires de maintenir la coalition en place devrait en principe conduire à la démission des dissidents⁽³⁵⁾. Or, lorsqu'un gouvernement fait le choix politique de se maintenir artificiellement en vie en dépit de la désunion de ses composantes, l'effectivité d'une série de règles encadrant l'exercice des pouvoirs gouvernementaux risque vraisemblablement d'être menacée. Il est en effet difficilement concevable qu'un gouvernement ayant perdu sa cohésion puisse encore exercer ses pouvoirs dans le respect des règles du consensus, de la solidarité ministérielle ainsi que du principe de collégialité⁽³⁶⁾. En l'espèce, le comportement démissionnaire de ministres restés en fonction, mais désireux d'empêcher le traitement de toute question politiquement sensible, a eu précisément pour effet de paralyser les délibérations collégiales du gouvernement. En l'absence de conséquences juridiques attachées à la désunion entre les partenaires gouvernementaux, du fait notamment de l'impossibilité progressivement constatée de renverser les alliances au sein de chacune des collectivités fédérées francophones, force est de constater que les faits s'imposent au droit. S'ouvre ainsi ce qu'il conviendrait d'appeler, faute de formalisation, une période d'affaires courantes *de facto*, forcément précaire et désordonnée,

(35) Dans une interview accordée au journal *Le Soir* sur la faisabilité du recours à la technique des majorités alternatives aux Parlements de la Communauté française et bruxellois, Christian Berhendt affirma qu'une telle pratique s'apparentait à une « violation délibérée de l'accord de gouvernement. Dans une démocratie parlementaire, on exécute l'accord de gouvernement ». Et d'ajouter, réduisant de ce fait les possibilités s'offrant aux alliés gouvernementaux restés en place à la Communauté française et à Bruxelles, « soit le gouvernement démissionne, soit il applique l'accord de gouvernement » (*Le Soir*, 5 septembre 2017). D'un point de vue juridique toutefois, il convient de rappeler que l'accord de gouvernement reste un engagement politique auquel il est parfaitement possible de déroger.

(36) Au niveau fédéré, la règle du consensus régissant les délibérations du gouvernement ainsi que le principe de collégialité ont reçu une consécration écrite à l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

durant laquelle le gouvernement se maintient artificiellement en vie alors même qu'il se trouve dans un état végétatif avancé.

11. Les dissensions politiques apparentes et leurs substantielles incidences sur l'action gouvernementale ne doivent toutefois pas occulter le fait que les partis ont poursuivi en coulisse les négociations sur une série de dossiers. Il est ainsi intéressant de noter que c'est au milieu de la période de crise, alors que les querelles entre le PS et le cdH se faisaient de plus en plus intenses, que ces deux partis ont scellé avec le MR un accord politique relatif au redécoupage des circonscriptions électorales, qui prit la forme d'une proposition de décret spécial déposée lors de la rentrée parlementaire de septembre. Cet accord intervenu entre les trois principaux partis wallons, à l'exclusion des autres partis, révèle qu'en dehors de l'enceinte gouvernementale, la machine politique continue de tourner, et ce, même sur des dossiers aux enjeux politiques considérables.

B. *Une réaction parlementaire ambivalente*

12. La prétention d'un parti politique de la majorité à faire preuve de réserve dans la poursuite de son action au pouvoir malgré l'absence de contrainte juridique en ce sens soulève inévitablement la question de ses incidences sur l'activité parlementaire. Conséquence directe de la crise sur la bonne marche des institutions parlementaires, certains députés centristes pratiquèrent la politique de la chaise vide en commission du Parlement de la Communauté française en vue d'empêcher que le quorum de présence requis pour la validité des votes en vertu de l'article 24 du Règlement du Parlement ne puisse être atteint(37). Le président du Parlement de la Communauté française décida dans la foulée d'ajourner la première séance plénière qui faisait suite au déclenchement de la crise(38). A cette occasion, il fut décidé de reporter le traitement d'une série de dossiers — dont la négociation du nouveau contrat de gestion de la RTBF — à la session parlementaire suivante. Tant le Parlement de la Communauté française que le Parlement bruxellois reprirent cependant rapidement la gestion des dossiers législatifs, sans que la crise n'ait plus d'incidence sur leur fonctionnement.

13. Il restait à évaluer la capacité de l'assemblée du Grognon à poursuivre sans entrave le travail parlementaire malgré l'évolution singulière de la situation politique au niveau wallon, en raison de l'émergence progressive d'une coalition alternative cdH-MR. A certains égards, les querelles

(37) Il est à noter que les députés centristes étaient également absents en commissions réunies de la Santé et des Affaires sociales du Parlement bruxellois, lors de la séance du 21 juin, consacrée à l'examen des interpellations (« La situation des députés dans les entités fédérées, entre réunions habituelles et réformes gelées », *Le Soir*, 23 juin 2017).

(38) « Crise politique : le parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ajourne tous ses travaux », *Le Soir*, 19 juin 2017. Il fallut attendre une réunion de la Conférence des présidents du 29 juin 2017 pour que l'organisation des travaux jusqu'aux vacances parlementaires soit définie.

partisanes sous-jacentes à la crise ont pris leurs quartiers au sein de l'hémicycle, bien que les députés de la majorité aient exprimé leur volonté de poursuivre la réalisation des missions qui leur avaient été confiées (1). Dans le cadre de l'exercice d'autres compétences, en revanche, le Parlement est parvenu à dépasser les clivages partisans en son sein (2). Alors que les Parlements ont fait preuve de retenue sur le plan législatif en raison des incertitudes politiques relatives au maintien des coalitions gouvernementales en place, ils ne se sont pas privés d'exercer leur compétence de contrôle.

1. La contamination parlementaire de la désunion gouvernementale

14. Face à un Gouvernement peu enclin à assumer pleinement son rôle de moteur de l'activité législative(39), plusieurs scénarii étaient envisageables au niveau du Parlement wallon. Il était permis de penser que le Parlement wallon trouverait, dans la crise, l'occasion de se replacer au cœur du pouvoir législatif. A l'instar d'une période d'affaires courantes durant laquelle le Parlement ne serait plus corseté par un accord de gouvernement à exécuter(40), la perte latente de cohésion gouvernementale ouvrirait la voie à une montée en puissance des parlementaires qui, en prenant appui sur une plus grande liberté d'action, exerceraient leur fonction législative en dehors du dualisme majorité-opposition. Ce mouvement d'émancipation des parlementaires par rapport à la discipline de parti manifeste une forme d'érosion de la caractéristique du régime parlementaire consistant à garantir une unité de vues entre la majorité parlementaire et l'équipe gouvernementale. Une autre hypothèse consistait pour le Parlement à poursuivre son travail législatif dans le strict respect de la loyauté à la majorité en place. Force est en l'espèce de constater que, sur le plan législatif, le Parlement a finalement emprunté une troisième voie, en se faisant le reflet de l'évolution des relations partisanes.

15. Certes faut-il reconnaître que la plupart des projets de décrets traités au cours des séances plénières organisées durant la crise furent approuvés majoritairement contre opposition(41), parfois même avec le soutien de partis de

(39) Voy., *supra*, n° 8.

(40) Certains parlementaires perçoivent eux-mêmes les périodes d'affaires courantes comme une occasion de retrouver une certaine liberté d'action. Dans le cadre d'un entretien portant sur sa fonction de présidente de groupe à la Chambre des représentants durant la période d'affaires courantes de 2010-2011, Catherine Fonck (cdH) affirmait avoir apprécié cette période durant laquelle « les parlementaires retrouvent beaucoup plus de marges de manœuvres » (X. BAESELEN, S. TOUSSAINT, J. B. PILET et N. BRACK, « Quelle activité parlementaire en période d'affaires courantes ? », *Les cahiers de l'ULB et du PFWB*, 2014, n° 1, p. 47).

(41) Citons, à titre d'exemple, le décret du 29 juin 2017 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'agence wallonne de l'air et du climat. Voy. égal. le décret du 12 juillet 2017 érigeant l'agence wallonne du patrimoine en service administratif à comptabilité autonome et portant dissolution de l'institut du patrimoine wallon et les décrets du 12 juillet 2017 contenant le premier ajustement du budget général des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017.



l'opposition(42). Il n'empêche que le Parlement wallon fut le théâtre de l'émergence de majorités alternatives, correspondant à la coalition gouvernementale en puissance.

C'est à l'occasion de la discussion générale autour d'une proposition de décret visant à supprimer la redevance télévision que de vives tensions se firent jour entre les deux formations politiques de la majorité. Alors que ce dossier avait été recalé lors d'une réunion du Gouvernement wallon quelques jours auparavant, six députés socialistes tentèrent de contourner l'étape gouvernementale par l'introduction d'une proposition de décret. Lors de la séance plénière du 12 juillet 2017, le député Collignon (PS) déposa une motion en vue de demander l'urgence pour l'examen de cette proposition(43). En réaction à cette demande, le président du Parlement wallon, André Antoine (cdH), décida de suspendre la séance à peine entamée et de convoquer un Bureau élargi afin, affirma-t-il, de décider de la manière de séquencer les travaux. Dès la reprise de la séance, plusieurs députés critiquèrent cette décision de suspension au motif qu'elle avait été guidée par un objectif dilatoire, destiné à permettre à d'autres membres de rejoindre les bancs de l'assemblée avant le vote de la demande(44). A l'heure du vote, les députés cdH s'allièrent au groupe MR ainsi qu'au député J'existe ! afin d'opposer une majorité alternative à la demande d'urgence, à 37 voix contre 32(45). Chacun des partenaires de la majorité imputa à l'autre le non-respect de la loyauté au gouvernement. Alors que les socialistes invoquaient l'existence d'un accord politique datant d'avril 2016 en soutien d'une telle mesure, les députés centristes répondaient que sa mise en œuvre avait été conditionnée à une réforme fiscale globale, dont il n'était pas question en l'espèce. Quelques heures plus tard, une majorité de rechange identiquement composée (cdH-MR-J'existe) fut nécessaire pour adopter le projet de décret érigeant l'agence wallonne du patrimoine qui avait pourtant fait l'objet d'un consensus sans réserve au

(42) L'on notera notamment le décret du 29 juin 2017 portant assentiment à l'accord de coopération sur la fixation des facteurs de rattachement déterminant le champ d'application personnel des dispositions légales et réglementaires prises par les entités fédérées ainsi que la budgétisation, l'imputation des prestations familiales payées pour les entités fédérées et la mise en œuvre effective des dispositions modificatives communes proposées par le Comité de gestion de FAMIFED et le décret du 12 juillet 2017 modifiant les limites territoriales entre les communes de Modave et de Marchin. Une unanimité fut même trouvée autour du décret conjoint de la Région wallonne et de la Communauté française du 12 juillet 2017 sur la réutilisation des informations du secteur public.

(43) *C.R.I.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 1.

(44) Initialement ouverte à 9 h 17, la séance reprit à 9 h 54 et la mise au vote eut lieu à 10 h 30. M. Collignon, à l'initiative de la demande d'urgence, déplora « les artifices utilisés en termes procéduriers pour retarder l'examen de l'urgence de cette proposition » (p. 5). De même, le député Hazée (Ecolo) fit part de son « impression assez désagréable, en début de séance, de procédure dilatoire pour simplement permettre à certains, qui étaient en retard, d'arriver » (*C.R.I.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 7).

(45) *C.R.I.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 10.



stade gouvernemental, en raison de l'abstention des députés socialistes(46). Ce revirement de position au stade parlementaire dans le chef de l'un des partenaires de la majorité constitue une véritable brèche dans la loyauté gouvernementale. En dépit de cette passe d'armes, il ne fut aucunement question de démissions.

16. Les épisodes qui précèdent révèlent les écueils d'une période de flottement durant laquelle la loyauté au Gouvernement sortant se trouvait concurrencée, voire remplacée, par l'émergence d'une majorité parlementaire alternative. Plus qu'un indice d'émancipation des parlementaires par rapport à la discipline partisane, ce phénomène de majorité alternative est davantage l'expression de l'émergence d'une nouvelle coalition en puissance à laquelle il était progressivement, bien qu'informellement, fait allégeance.

Cette période d'instabilité était ainsi marquée par une certaine imprévisibilité quant à la direction qu'allait prendre la discipline de parti. Si la discipline partisane a donc continué de diriger largement les comportements des élus, l'on a toutefois assisté à un ralliement d'une députée cdH à une proposition émanant de députés écologistes, malgré la position contraire des deux partenaires de la majorité en construction, à savoir son parti et le MR. La députée Isabelle Stommen avait soutenu en commission des Pouvoirs locaux une proposition de décret visant à imposer que les collèges communaux soient composés d'au moins un tiers de membres du même sexe, alors que le MR et le cdH avaient demandé au nom de la sécurité juridique que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat soit sollicité(47). Ce ralliement « surprise » provoqua un véritable renversement du rapport de forces à tel point que la proposition de décret fut finalement adoptée à l'unanimité à l'issue d'une quadruple suspension de séance. Cette séquence politique d'indiscipline partisane indique que la période de construction de la nouvelle alliance s'est révélée particulièrement imprévisible et, parfois même, difficilement contrôlable dans le chef des partis politiques, pourtant soucieux d'avoir la maîtrise de la direction

(46) En désaccord avec la méthodologie préconisée pour adopter le décret, le député Collignon (PS) exprima son « regret que pour un dossier majeur, en fin de session, il n'est même pas permis des auditions ». Quant au choix de s'abstenir, il affirma qu'il s'agissait là d'« une façon de démontrer que la manière dont on a traité le Parlement, aujourd'hui, dont on traite les parlementaires, n'est pas conforme à la vue que j'ai vis-à-vis du Parlement » (*Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 25, p. 142).

(47) Proposition de décret portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux et provinciaux de Wallonie, discussion générale. *C.R.I.C.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du 11 juillet 2017, n° 231, pp. 28 à 41. Madame Stommen se distança des consignes du parti comme suit : « Je pense qu'il y a profondément une incompréhension par beaucoup d'hommes de la situation des femmes et je pense en effet qu'il faut parfois un petit peu forcer les choses, bousculer les choses, même si cela n'a qu'une valeur symbolique et je rejoins en tout cas la position de Mme Ryckmans et je soutiens en tout cas la déclaration de Mme Gérardon » (p. 30).

politique des dossiers. Cet épisode était une illustration de la fragilité de la future coalition, reposant sur une faible majorité parlementaire de 38 sièges sur 72(48). Sans cap gouvernemental déterminé, l'action politique est à la merci de tous les possibles.

17. Sur le plan de la responsabilité politique, l'impossibilité pratique de provoquer la démission du gouvernement en raison de la manière dont la loi spéciale rationalise le parlementarisme des entités fédérées(49) prive le Parlement d'un moyen de pression important. Le pouvoir pour une assemblée d'agiter la menace de la démission est une condition indispensable pour garantir un contrôle parlementaire effectif de l'action politique. Or, les effets dissuasifs sous-jacents à une telle menace tendent à disparaître lorsque sa mise à exécution est inenvisageable(50). Dans ces circonstances, le Parlement court le danger d'être dépendant du seul bon vouloir des ministres de rendre compte de leur politique et de répondre de leur action. Le Parlement wallon en fit l'expérience lorsque Christophe Lacroix (PS), ministre du Budget, de la Fonction publique, de la Simplification administrative et de l'Energie, refusa de répondre à une question parlementaire sur la capacité du Gouvernement wallon à continuer d'assumer la présidence de la Commission Nationale Climat malgré les turbulences politiques. Il répliqua ne pas savoir de quel gouvernement il était question, affirmant ne plus avoir « de mandat pour négocier quoi que ce soit, au-delà de gérer les affaires du quotidien ». Suscitant l'étonnement de plusieurs parlementaires, il renchérit : « Je ne sais pas dans quelle langue il faut le dire, peut-être dans la langue de Shakespeare, mais je n'ai plus aucun mandat du Gouvernement puisque ce Gouvernement n'existe plus »(51). L'on entrevoit le danger d'une telle situation, dans laquelle le ministre sait son sort scellé. Dans l'attente de son remplacement par la voie du renouvellement de la coalition gouvernementale, le ministre peut en arriver à neutraliser son action ministérielle sans que la menace de la démission ne soit en mesure de l'en dissuader. Si le ministre ne joignit pas en l'espèce la parole aux actes et continua par la suite à répondre de ses actions, cet échange nous confronte à nouveau à l'ambiguïté d'une période d'affaires courantes *de facto* durant laquelle le cadre de l'action ministérielle est à ce point indéterminé que les

(48) Voy. not. « Pourquoi une coalition MR-CDH en Wallonie reste un pari risqué ? », *La Libre*, 13 juillet 2018.

(49) Voy., dans le présent dossier, la contribution de Mathias El Berhoumi et Céline Romainville.

(50) S'exprimant sur l'effectivité de l'arme parlementaire de la démission dans la mise en jeu de la responsabilité politique, Carlos-Miguel PIMENTEL rappelle que « ce qu'il faut savoir, c'est si les acteurs politiques craignent ou pas que l'arme soit utilisée ; s'il y a ou s'il n'y a pas incertitude ; si la menace est réelle ou théorique. Aussi bien, ce qui constitue la réalité de la dissuasion, ce n'est pas le droit de faire usage du pouvoir, mais l'incertitude quant à son utilisation ; non pas une faculté juridique et objective, mais une donnée subjective et comportementale » (« Responsabilité et typologie des régimes politiques », in O. BEAUD et J.-M. BLANQUER (dir.), *Responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 81, note 29).

(51) *Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du mercredi 28 juin 2017, n° 24, p. 61.



acteurs politiques peuvent se permettre d'agir et de s'exprimer comme ils l'entendent, sans que nécessairement cela ne provoque un renversement du gouvernement.

2. Au-delà des clivages partisans

18. La réaction parlementaire aux propos du ministre Lacroix démontre toutefois que la crise n'a pas empêché l'émergence de certains espaces parlementaires autour desquels les élus ont pu travailler dans un esprit transpartisan. Le Parlement vota, à l'unanimité de ses membres, une motion demandant au Gouvernement wallon « de poursuivre le travail en cours au sein de la Commission nationale Climat en dépit de la situation politique particulière »(52). La concision de la motion témoigne de l'objectif central du mandat parlementaire qui était adressé à l'exécutif : rappeler le ministre à ses responsabilités.

Une autre motion déposée en conclusion d'une interpellation fut également adoptée à l'unanimité des parlementaires entre le déclenchement de la crise et l'installation du nouveau gouvernement, le 28 juillet 2017 (53). Si cette technique des motions parlementaires n'est pas réservée aux périodes de crise, elle se révèle être un outil particulièrement précieux lorsque la dynamique gouvernementale tend à s'étioler. Face au spectre de l'inaction gouvernementale, les motions parlementaires permettent à l'institution de continuer à superviser l'activité politique tout en lui donnant la forme d'un contrôle plus incitatif, destiné à demander au Gouvernement qu'il entreprenne certaines missions concrètes. Sans surestimer la capacité de ces motions, qui relèvent du *soft law* périlégislatif et s'apparentent plus spécifiquement à du droit recommandé(54), à influencer l'action du gouver-

(52) Motion du 12 juillet 2017 déposée en conclusion de l'interpellation de Monsieur Henry à Monsieur Lacroix, ministre du Budget, de la Fonction publique, de la simplification administrative et de l'Énergie sur « la situation de la Commission Nationale Climat », *Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 868/2, p. 2.

(53) Motion du 28 juin 2017 déposée en conclusion de l'interpellation de Monsieur Wahl à Monsieur Di Antonio, ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal sur le « Code du Développement Territorial (CoDT) », *Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 838/2. Encore convient-il de mentionner qu'une semaine à peine après le déclenchement de la crise, le député Hazée (Ecolo) décida de ne pas déposer de motion consécutive à son interpellation du ministre Dermagne (PS) sur la situation de l'Institut de santé publique du pays de Charleroi et les actions du Gouvernement. « Le contexte politique dans lequel on est me conduit à ne pas déposer de motion aujourd'hui ». M. Hazée annonça toutefois qu'il remettrait la question sur le tapis dans la quinzaine, invitant à ce que, « nonobstant le contexte de crise dans lequel le Gouvernement se trouve, ce dossier ne reste pas en rade ». *C.R.I.C.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du mardi 27 juin 2017, n° 218, p. 23. Cette motion sera finalement déposée le 11 juillet 2017 (*Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 872/1).

(54) Ce droit recommandé a essentiellement pour caractéristique de tracer des lignes politiques, d'adresser des objectifs sans entrer dans le détail des modalités de leur réalisation. Voy. sur ce point N. LAGASSE, K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, « Les actes non législatifs d'un Parlement : sources de *hard law* et de *soft law* », in I. HACHEZ e.a. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, *op. cit.*, pp. 252-257.



nement, elles permettent à tout le moins au Parlement d'assumer un rôle de stimulateur démocratique de l'action gouvernementale à un moment où le moteur de celle-ci menace de tomber en panne.

19. Cette volonté de certains élus de se faire les défenseurs d'une continuité de l'action publique au-delà des clivages s'est exprimée plus largement à travers le recours aux questions parlementaires⁽⁵⁵⁾, investies tant en séance plénière qu'en commission comme un véritable moyen de contrôle de l'inaction gouvernementale. C'est ainsi que le ministre-président Magnette (PS) fut interrogé en vue de faire le point sur les dossiers en cours au vu de la neutralisation apparente de certains pans de l'activité gouvernementale dans les premiers jours de la crise⁽⁵⁶⁾. Dans sa réponse, le chef de l'Exécutif wallon distingua deux perspectives soulignant que si, d'un point de vue juridique, il était à la tête d'un gouvernement de plein exercice dont les membres étaient en charge de poursuivre normalement l'exercice de leurs fonctions, il en allait différemment sur le plan politique⁽⁵⁷⁾. Le député Hazée (Ecolo) insista en retour sur la responsabilité du Gouvernement : « Qu'il y ait mésentente est une chose, qu'il y ait dispute à l'avant-scène, mais aussi accord en cuisine, par exemple, sur l'enjeu des circonscriptions récemment est une chose, mais au bout du compte le Gouvernement garde son entière responsabilité. Il a d'ailleurs les moyens de ses responsabilités, les cabinets sont là, l'administration, son budget, et je ne peux qu'engager le Gouvernement, quelles que soient ses disputes, en tout cas à assurer la continuité de l'action publique, *a fortiori*, dans l'incertitude du moment quant à la longueur de la crise »⁽⁵⁸⁾. A l'instar des motions précédemment évoquées, cette question parlementaire émanant d'un député de l'opposition avait ainsi vocation à servir d'appel parlementaire à une poursuite de l'action gouvernementale, en vue notamment de permettre aux dossiers inscrits dans le temps long de pouvoir faire l'objet d'une analyse parlementaire.

(55) L'on vise tant les questions orales et écrites que les questions urgentes et d'actualité, ces dernières étant développées en séance plénière conformément à l'article 68 du Règlement du Parlement wallon. Lors des séances plénières du 28 juin et du 12 juillet 2017, 25 questions urgentes ou d'actualité furent soumises aux ministres compétents.

(56) Question orale de M. Hazée à M. Magnette, ministre-président du Gouvernement wallon sur la continuité de l'action publique de la Région, *C.R.I.C.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du lundi 10 juillet 2017, n° 222, p. 6, le député énuméra une série de dossiers menacés par une telle paralysie, visant en particulier les dossiers à traiter conjointement avec d'autres entités, tels que la réforme du secteur non-marchand, la demande d'avis à la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard du traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA), ou encore la concertation au sein de la Conférence nationale Climat, dont la Région wallonne assurait alors la présidence.

(57) Il assura toutefois que les ministres de sa formation politique continueraient de travailler normalement. Voy. égal. le ministre Dermagne (PS) qui affirma, en réponse à une question d'actualité de la députée Poulin (PS) sur la poursuite des projets communaux, qu'il poursuivait le travail sur tous les dossiers relevant de sa compétence et ne nécessitant pas de passage par le gouvernement, échappant ainsi à toute tentative de blocage (*C.R.I.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du mercredi 12 juillet 2017, n° 25, p. 47).

(58) *C.R.I.C.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, séance du lundi 10 juillet 2017, n° 222, p. 10.



20. C'est également durant cette crise que les parlementaires votèrent, à l'unanimité, le rapport final de la commission parlementaire d'enquête chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin, instituée le 15 février 2017. Il est à cet égard frappant de constater que c'est dans le traitement du scandale qui a concouru à motiver le divorce entre les deux formations politiques du gouvernement que les parlementaires se sont montrés les plus résilients face à la crise. A l'heure où les turbulences politiques atteignaient leur apogée au cours d'une séance plénière donnant lieu à l'émergence de majorités alternatives sur d'autres dossiers, le Parlement wallon fut malgré tout capable de voter à la quasi-unanimité un rapport fort et consensuel, sur un sujet particulièrement sensible et d'adresser de ce fait une soixantaine de recommandations au gouvernement (59). Il est permis de croire que c'est précisément en raison de l'ampleur et de la nature de l'affaire que les parlementaires et leur parti respectif avaient un intérêt commun à voir aboutir le travail d'enquête rigoureux et transparent accompli jusqu'alors, en vue de restaurer la confiance des citoyens dans le monde politique wallon (60). Bien qu'affaiblie par des stratégies politiques qui se jouent ailleurs, l'institution parlementaire démontre ainsi qu'elle n'est jamais totalement démunie, en ce qu'elle conserve certains leviers juridiques qui, s'ils sont investis dans un esprit constructif, lui permettent de réinventer son rôle de garant de la démocratie.

II. LE RÔLE DES PARTIS DANS LA FORMATION ET LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRÉ

21. Dans la première partie, nous avons montré que les négociations relatives à la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale se sont déroulées en dehors de l'enceinte parlementaire. En réalité, les péripéties francophones estivales confirment un fait connu de longue date des constitutionnalistes et des politologues : la formation et la démission d'un gouvernement sont l'apanage des partis politiques. Au sein de ceux-ci, le rôle joué par les présidents de partis est décisif.

22. Ce constat nous incite à nous interroger sur le cadre juridique dans lequel les partis évoluent aux moments charnières de la formation et de la démission d'un gouvernement afin de rendre compte de la manière dont le droit positif circonscrit l'action des partis politiques (A). Face au silence des textes, quelques pistes de réflexion sont ensuite proposées pour une éventuelle réforme du droit constitutionnel (B).

(59) Certes le député Paul Furlan (PS) s'est-il abstenu, mais il s'agissait moins d'exprimer un désaccord quant aux conclusions de la commission d'enquête que de ne pas être juge et partie dans un dossier où sa responsabilité d'ancien ministre était mise en cause.

(60) Voy. J. CLARENNE, « La commission d'enquête Publifin : quand le Parlement wallon sort de sa routine », *A.P.*, 2018/1, à paraître.



A. De lege lata : *un état des lieux*

23. A défaut de normes constitutionnelles ou légales qui définiraient les missions des partis politiques dans le cadre de la formation ou de la démission du gouvernement (1), les règles internes à chaque parti (61) sont les seules normes juridiques à se saisir de la question (2). Nous avons pu constater qu'en général, la présidence du parti est chargée de représenter celui-ci au cours des négociations gouvernementales sans disposer de mandat impératif pour ce faire (3). En raison de l'importance du rôle qui revient aux présidents de partis lors de ces étapes fondamentales de la vie politique, il importe d'étudier le mode de désignation de ceux-ci (4).

1. L'absence de cadre légal

24. Le fait que les partis politiques jouissent de prérogatives prépondérantes au niveau de l'organisation des institutions politiques n'a rien d'étonnant, dans la mesure où ils constituent une interface privilégiée entre le peuple et les représentants. A ce titre, les partis sont devenus des acteurs incontournables des régimes parlementaires modernes au fur et à mesure que ces derniers se sont démocratisés (62). Bien qu'ils soient régulièrement décriés, les partis et la place qu'ils occupent dans nos démocraties représentatives sont essentiels. Hans Kelsen affirmait à cet égard que : « la démocratie est nécessairement et inévitablement un Etat de partis » (63). David Beatty ajoute que les partis sont « the flesh and blood which give life to the skeleton of the State » (64). Le rôle des partis est encore renforcé dans les systèmes électoraux où, comme en Belgique, le scrutin proportionnel est la règle, en particulier dans le cadre de la formation et de la démission d'un gouvernement puisque ces processus n'obéissent à aucun automatisme mais sont le fruit d'après négociations (65).

25. Aussi centrale que soit la place occupée par les partis dans la vie politique belge, aucune disposition constitutionnelle ne consacre leur existence,

(61) Dans le cadre de la présente étude, nous nous limitons à l'examen des partis politiques immédiatement impliqués dans la crise francophone de l'été 2017, ce qui exclut les partis néerlandophones ainsi que les partis francophones non représentés au sein des parlements concernés. Les partis PTB et J'Existe ! n'ont pas davantage été étudiés en raison de leur faible implication lors des négociations visant à former de nouveaux gouvernements lors de l'été 2017.

(62) Voy. H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature — Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, p. 20 ; M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Editions du Seuil, 1979, p. 37.

(63) H. KELSEN, *La démocratie, Sa nature — Sa valeur, op. cit.*, p. 20.

(64) D. BEATTY, « Political Parties and Constitutional Institutions », in *Five decades of Constitutionalism — Reality and Perspectives*, Fribourg, Helbing & Lichtenhahn, 1999, p. 294, cité in F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 59.

(65) D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Bruges, die Keure, 2011, p. 19 et M. BELMESIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement — Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *C.D.P.K.*, 2008/4, p. 822.



n'encadre leur fonctionnement ou le rôle qu'ils sont amenés à jouer au sein du système institutionnel belge. Tout au plus la Constitution contient-elle quelques références indirectes aux partis(66).

Quant aux normes infra-constitutionnelles, à l'exception notoire de la loi du 4 juillet 1989 qui règle le financement des partis et limite les dépenses électorales(67), un statut juridique des partis politiques fait également défaut. Certes, quelques interventions législatives ponctuelles évoquent le rôle des partis dans le processus électoral(68), et les différents règlements parlementaires encadrent leur participation à l'activité parlementaire, par le biais des groupes politiques(69), mais ce dispositif n'offre ni un régime juridique général des partis politiques ni une définition du rôle qu'ils sont amenés à jouer dans la formation et la démission d'un gouvernement.

26. Il serait pourtant faux d'affirmer qu'au-delà de ces règles, les partis évoluent en dehors de tout cadre juridique. En effet, les statuts et règlements des divers partis politiques énoncent leurs missions et objectifs, qu'ils formalisent ensuite par le biais de règles procédurales, en attribuant différentes fonctions à des organes internes qu'ils créent. Il s'agit de procéder à une division du travail au sein du parti pour déterminer quel acteur est habilité à agir, tant en interne qu'à l'extérieur du parti. Le caractère juridique de ces règles ne peut être nié, sauf à considérer que seul l'État est producteur de normes(70).

(66) Ainsi, les articles qui organisent le scrutin proportionnel reconnaissent nécessairement l'existence des partis, fût-ce tacitement, puisqu'il est impératif d'organiser des listes électorales pour pouvoir organiser des élections selon ce mode de scrutin. Voy. les articles 62, § 2, et 68, § 1^{er}, de la Constitution pour la Chambre des représentants. Pour les élections des parlements des entités fédérées : voy. les articles 29 à 29*undecies* de la loi spéciale du 8 août 1980 (*Mon. b.*, 15 août 1980) pour les Parlements wallon et flamand ; l'article 20 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (*Mon. b.*, 14 janvier 1989) pour la Région de Bruxelles-Capitale et les articles 44 et 45 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone (*Mon. b.*, 20 juillet 1990), pour ce dernier. De même, les articles 11 et 131 de la Constitution, en protégeant les tendances idéologiques et philosophiques de part et d'autre de la frontière linguistique, ont rapidement été interprétés comme impliquant la défense des partis politiques (voy. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 25 et s.). Enfin, depuis la Sixième réforme de l'État, le vocable « parti politique » figure *expressis verbis* dans la Constitution, en son article 77. Ce dernier énumère les matières qui relèvent du bicaméralisme intégral, parmi lesquelles figurent les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales.

(67) Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (*Mon. b.*, 20 juillet 1989).

(68) A titre d'illustration, l'article 117*bis* du Code électoral exige des partis qu'ils présentent des hommes et des femmes à parts égales lors des élections.

(69) A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN, « Belgique », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1993, p. 77.

(70) Ce qui n'est pas le cas, voy. F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, op. cit., p. 30. Sur la concurrence des normativités, voy. F. OST, « Conclusions générales », in *Les sources du droit revisitées*, vol. 4, *Théorie des sources du droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, Anthémis, 2012, pp. 865-997.



En conséquence, ces règles méritent d'être analysées par les constitutionnalistes, en dépit de la tendance qui consiste à laisser les questions relatives à l'organisation et au mode de fonctionnement des partis politiques aux politologues et sociologues. Comme le soulignait Maurice Duverger, celui qui « connaît le droit constitutionnel classique et ignore le rôle des partis a une vue fautive des régimes politiques contemporains ; [et celui] qui connaît le rôle des partis et ignore le droit constitutionnel classique, a une vue incomplète mais exacte des régimes politiques contemporains »(71). Eu égard à l'importance des partis au sein des démocraties représentatives modernes, il est donc impératif que le constitutionnaliste s'intéresse à l'ordre juridique que constitue chaque parti politique(72) s'il souhaite avoir une connaissance exhaustive de son domaine de recherche.

2. Des adhérents et de la participation de leur parti à la coalition gouvernementale

27. A la lecture des règles internes aux principaux partis impliqués dans la crise politique intra-francophone de l'été 2017, il est possible de classer ces derniers en trois catégories distinctes en ce qui concerne l'implication des adhérents au moment de la formation et de la démission d'un gouvernement.

Concernant la formation d'un gouvernement, la première catégorie compte le PS au sein duquel la décision de participer à une coalition gouvernementale est une prérogative du président de parti sans qu'il doive disposer d'un mandat des adhérents ou que ceux-ci doivent ratifier sa décision *a posteriori* (73). La marge de manœuvre du président y est donc particulièrement large. La deuxième catégorie se compose du cdH, du MR et de DéFI. Une fois les négociations terminées, un vote du Congrès, pour le MR(74), et du Conseil

(71) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1954, p. 388, cité par F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, op. cit., p. 60.

(72) Hugues Dumont définit le parti politique comme un ordre juridique à part entière, c'est-à-dire comme un « ensemble de règles et d'institutions propres à un groupement dont les membres disposent d'un critère de reconnaissance mutuelle, la transgression de ces règles ayant des effets sur la vie du groupe », voy. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 45.

(73) Voy. l'article 43 des statuts : « la/le président(e) est chargé de [...] négocier pour le parti les alliances gouvernementales et les accords de gouvernement ainsi que de présenter des ministres ou un commissaire européen. [...] Pour exercer sa mission, la/le président(e) recueille les conseils et avis qu'il estime adéquats ».

(74) Voy. l'article 12, § 4, des statuts du MR, en vertu duquel « (l)e/la Président(e) : [...] participe aux négociations gouvernementales avec le/la Chef de file gouvernemental(e). En vertu de l'article 13 : « Le/la chef de file gouvernementale [...] organise et mène toute négociation et/ou toute délégation relative à la participation gouvernementale du Mouvement Réformateur. Le/la Président(e) est associé(e) à ce processus, conformément à l'article 12, § 4 ». Par la suite, le Congrès adopte à la majorité absolue la proposition du/de la Président(e) et du/de la Chef de file gouvernemental(e), en ce qui concerne les participations gouvernementales à tous les niveaux de pouvoir.



général, pour DéFI(75), est organisé afin qu'ils se prononcent sur l'opportunité de la participation à la coalition gouvernementale. Il s'agit dans les deux cas d'organes restreints, composés d'une minorité de membres, chargés d'entériner la décision du président de participer au gouvernement(76). Quant au cdH, ses statuts prévoient que le Congrès national, composé de l'ensemble des membres du parti, se prononce après coup sur la participation du parti aux différents exécutifs(77). La dernière catégorie, la plus exigeante, comprend uniquement le parti Ecolo(78). Celui-ci soumet tant le principe de la participation au gouvernement que l'identité des personnes pressenties pour participer à la coalition gouvernementale à l'approbation de l'ensemble de ses affiliés. Il s'agit donc d'un contrôle dont la portée est plus étendue et qui intervient *a priori*.

28. Concernant la décision de quitter la coalition gouvernementale, on remarque que les statuts du PS et du cdH sont muets sur la question de la consultation des adhérents. Il en va différemment du MR, de DéFI et d'Ecolo, quoique le régime prévu par ces trois partis diverge fortement : alors que l'article 8 des statuts du MR exclut expressément la consultation du Congrès en cas de démission du gouvernement, l'article 13 des statuts de DéFI prévoit que le Conseil général se réunit en cas de dissolution des Chambres ou de crise gouvernementale(79). Enfin, les statuts du parti Ecolo, confèrent aux adhérents des pouvoirs analogues à ceux dont ils disposent lors la formation de la coalition gouvernementale ; la décision de mettre fin à la participation d'Ecolo à une coalition gouvernementale est ainsi conditionnée par un vote préalable des adhérents à la majorité simple(80).

29. En synthèse, on observe qu'en l'absence de contrainte d'origine étatique, il existe de larges disparités quant à la manière dont les partis mettent

(75) En vertu de l'article 14 des statuts de DéFI, « le conseil général approuve la participation de DéFI à une majorité gouvernementale ».

(76) Leur composition est détaillée respectivement aux articles 8 des statuts du MR et 11 des Statuts de DéFI. Le Congrès du MR se compose de 4.900 membres, ce qui représenterait entre 14 et 20 % des adhérents (voy. art. 8 des statuts du MR et chiffres des adhérents de 2013) tandis que le Conseil général de DéFI se compose d'environ 430 personnes, soit environ 18 % des adhérents de ce parti (contact téléphonique avec le siège central du parti DéFI (Bruxelles) le 22 février 2017).

(77) Voy. l'article 75 des statuts : « Le président [...] propose des candidats à la désignation aux fonctions exécutives fédérales, régionales et communautaires. » et l'article 60 des statuts, selon lequel le Congrès national du cdH est appelé à se prononcer, « [...] sur les grandes options du parti, y compris la participation aux exécutifs et sur les programmes généraux ou particuliers — matière par matière — qui lui sont soumis par le bureau politique ».

(78) Voy. les articles 163 et suivants des statuts du Parti Ecolo en vertu desquels le principe de la participation à une coalition gouvernementale est soumis au vote de l'assemblée locale, provinciale, régionale ou à l'assemblée générale, selon le cas. Il en va de même pour la désignation d'une personne au sein d'un Collège exécutif. Cette personne est proposée à l'assemblée concernée par la coprésidence qui aura au préalable obtenu le vote favorable, à la majorité absolue, du groupe parlementaire correspondant aux fonctions exécutives visées.

(79) Il est intéressant de souligner que ces dispositions ne distinguent pas le cas dans lequel le parti participe à la coalition gouvernementale de celui où il est dans l'opposition.

(80) Selon les modalités prévues aux articles 163 et suivants des statuts.



en œuvre la consultation, le cas échéant, de leurs adhérents, sur la participation à un gouvernement. Hormis au sein du parti Ecolo, les adhérents se bornent à valider *a posteriori* des choix posés par le président du parti, en entérinant la participation de ce dernier à la coalition gouvernementale. Dans les cas du MR et de DéFI, cette prérogative n'appartient pas en propre aux membres du parti, mais aux organes chargés de les représenter.

3. La portée du pouvoir conféré aux adhérents

30. Ce rôle limité des militants dans la formation d'un gouvernement peut notamment s'expliquer pour des raisons d'efficacité. Le processus de formation d'un gouvernement est souvent complexe, en particulier en Belgique où les contraintes liées à l'architecture institutionnelle sont nombreuses, à tous les niveaux de pouvoirs(81). La nécessité de préserver une certaine confidentialité, de même que la volonté de conserver une marge de manœuvre dans le cadre des négociations peut justifier qu'un président de parti ne dévoile pas immédiatement ses stratégies à la base de son parti lorsqu'il s'agit de négocier la participation de celui-ci au sein d'un gouvernement.

Quant à la question de la démission du gouvernement, le fait qu'à l'exception des membres d'Ecolo, les militants ne soient pas consultés pourrait s'expliquer par le principe de collégialité qui s'applique en son sein et par la solidarité entre partenaires de la majorité, qui est supposée en résulter. L'intervention des militants des différents partis membres de la coalition risquerait, en effet, de mettre à mal ces principes nécessaires au bon fonctionnement de l'institution gouvernementale.

31. Quoique limité, le pouvoir conféré aux adhérents ne doit pas être sous-estimé : il peut avoir un impact important sur le cours des négociations gouvernementales. Sur le plan théorique, Thomas Schelling, spécialiste de la théorie des jeux, a mis en lumière l'avantage que peut représenter pour une partie à un processus de négociations la menace crédible qu'elle n'obtienne pas de ratification *a posteriori* des membres qu'elle est censée représenter ou qui seront liés par le document qui résulte de la négociation(82).

Un tel raisonnement nous semble applicable dans le cadre des négociations qui entourent la formation d'un gouvernement, à la condition que la

(81) Que l'on songe, par exemple, à la formation d'une coalition gouvernementale au sein de la Région de Bruxelles-Capitale ou au niveau fédéral. Dans les deux cas, il est nécessaire de prendre en considération le résultat de deux processus électoraux distincts, l'un flamand, l'autre francophone, pour former un gouvernement. De même, au sud du pays, la formation des gouvernements bruxellois, wallon et francophone fait fréquemment l'objet de négociations conjointes.

(82) T. SCHELLING, *La stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986, pp. 45-47. Par exemple, dans le cadre d'une négociation sur la scène internationale, le gouvernement d'un Etat tirera avantage du fait que les Etats tiers qui participent à la négociation considèrent comme probable que le gouvernement n'obtienne pas l'assentiment du Parlement sur l'objet de l'accord négocié alors que cet assentiment est indispensable à l'entrée en vigueur dudit accord.



ratification des adhérents d'un parti soit indispensable à la participation de celui-ci à la coalition proposée(83).

Les négociations allemandes qui ont suivi les élections législatives fédérales de 2018 en vue de la formation du gouvernement Merkel IV en fournissent par ailleurs une illustration éclairante. Après de longues négociations destinées à former une coalition gouvernementale et face à l'absence d'alternative viable, le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) et l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) se sont accordés pour reconduire la majorité gouvernementale sortante. Toutefois, l'engagement de ces partis fut assorti d'une condition suspensive réciproque en vertu de laquelle leurs adhérents devaient accepter le principe de la participation au gouvernement(84). Le risque — tangible — que les militants SPD refusent la coalition que leur parti se proposait de former avec la CDU a vraisemblablement placé le parti socialiste allemand en position de force au cours des négociations, ce qui explique les mandats ministériels importants qu'il a obtenus(85).

32. En somme, plus que l'étendue des droits conférés aux adhérents, c'est le caractère autorégulant des dispositions statutaires qui pourrait s'avérer problématique : à défaut de sanction, prévue par les statuts, en cas de violation des règles qui exigent l'approbation des adhérents ou de certains organes du parti qui les représentent, ces règles peuvent être écartées en toute impunité. Ainsi, le vote du Congrès du MR, censé appuyer, à la majorité absolue, la proposition du président et du chef de file gouvernemental de participer à une coalition gouvernementale n'a pas eu lieu au terme de la crise francophone de l'été 2017, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur la nature — juridique ou non — de cette règle consacrée à l'article 8 des statuts du parti(86). Quoi qu'il en soit, l'absence de sanction en affecte l'effectivité.

(83) Les négociations en vue de former une majorité gouvernementale tomberaient dans le champ des jeux mixtes ou jeu à somme non-nulle (pour une différence entre les deux catégories, voy. les pp. 198-199).

(84) La CDU a décidé d'employer la méthode indirecte en demandant au Congrès du parti de voter. Le 26 février 2018, les délégués de la CDU ont ainsi approuvé l'accord de gouvernement à 97 % des suffrages des 975 délégués. Le SPD a quant à lui privilégié le vote de l'ensemble des adhérents, qui ont approuvé le même accord à une majorité de 66,02 % (voy. A. LE DIVELLEC, « Le processus de formation du gouvernement en Allemagne : la "Constitution officielle" et les limites de la rationalisation du parlementarisme », *Jus politicum*, 19 avril 2018, consultable sur <http://blog.juspoliticum.com/2018/04/19/le-processus-de-formation-du-gouvernement-en-alle-magne-la-constitution-officielle-et-les-limites-de-la-rationalisation-du-parlementarisme-par-arm-el-le-divellec>).

(85) P. OLTERMANN, « Merkel's party loses key ministries in coalition deal », *The Guardian*, 7 février 2018 (<https://www.theguardian.com/world/2018/feb/07/germany-coalition-deal-cdu-spd-angela-merkel-martin-schulz>). Le ministère des Finances, chasse gardée de la CDU depuis 8 ans, revient ainsi au SPD. Il en va notamment de même des portefeuilles ministériels des Affaires étrangères, du Travail, des Affaires sociales et de la Justice. Toutefois, la nouvelle coalition gouvernementale, en ce qu'elle fut sévèrement contestée au sein du SPD, a également contraint certains cadres de ce parti, dont son président, à renoncer à leurs ambitions ministérielles.

(86) L'argument qui consisterait à se prévaloir de la finale de l'article 8 des statuts du MR, en vertu de laquelle « aucune consultation n'est prévue en cas de crise gouvernementale, sur la



33. Au terme de ces considérations, il apparaît que les présidents de partis sont les principaux acteurs des négociations qui entourent la formation et la démission d'un gouvernement — qu'il soit fédéral ou fédéré —. Les statuts de leur parti les habilitent expressément à représenter et à engager leur parti sur des questions aussi fondamentales que la composition et le programme du futur gouvernement. Il convient dès lors d'examiner la légitimité démocratique dont ils disposent à cet égard.

4. La légitimité démocratique des présidents de partis

34. De même qu'aucune règle étatique n'envisage le rôle que les partis politiques sont appelés à jouer dans la formation et la démission du gouvernement, l'organisation et le fonctionnement internes des partis ne font pas davantage l'objet d'une réglementation.

35. Dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques, la Commission de Venise observe que la majorité des partis opte pour le principe de l'élection de leur président, mais que d'autres conditions limitent, dans les faits, les possibilités pour la base partisane de désigner les instances dirigeantes du parti qui emportent leurs préférences(87). Outre la question du sélectorat, d'autres critères tels que les conditions d'éligibilité des candidats à la présidence, le mode de scrutin, la durée du mandat ou encore les mécanismes de destitution, participent du caractère démocratique des élections du président de parti(88). Cette observation éclaire les différences qui existent entre les statuts des partis francophones étudiés : s'ils consacrent tous le principe de l'élection du président à la majorité des voix exprimées par les adhérents(89), il existe encore de larges disparités relatives aux processus électoraux en fonction du parti, comme le

question de la démission du gouvernement » ne nous semble pas pertinent puisqu'il ne s'agissait pas pour le MR de se retirer de la coalition préexistante mais plutôt de participer à une nouvelle coalition avec le cdH. Il convient de ne pas se méprendre sur la nature des statuts des partis : en ce qu'ils constituent un contrat de droit privé par le biais duquel des individus adhèrent à une organisation, ils font naître des droits et des obligations dans le chef des adhérents mais également du parti. Ceux-ci peuvent être invoqués devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Toutefois, à défaut de sanction prévue par les statuts, le juge ne pourra pas en appliquer (à moins qu'il ne décide que la décision prise en violation d'une disposition des statuts est nulle). Pour une illustration, voy. Civ. Bruxelles, 1^{er} avril 1999, R.G. 1548/A/97, inédit, cité par F. TULKENS, « Statut juridique et financier des partis politiques. Vers la fin du non-droit ? », *Revue de droit de l'ULB*, 1997/2, pp. 7-34, ici p. 12.

(87) CONSEIL POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, Venise, 12-13 décembre 2008, CDL-AD (2009)002, point n° 135.

(88) J.B. PILET et W.P. CROSS, « The Selection of Party Leaders in Comparative Perspective », in J.B. PILET et W.P. CROSS, *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, Oxon et New York, Routledge, 2014, 229 pp.

(89) A l'exception du cdH, le mode de scrutin retenu par les partis étudiés pour élire leur président est le vote majoritaire à deux tours, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue lors du premier tour. Au cdH, la majorité relative suffit pour être élu, de sorte qu'il n'y a jamais de second tour (voy. J.B. PILET et W.P. CROSS, « The Selection of Party Leaders in Comparative Perspective », *op. cit.*, p. 38).



démontrent les conditions d'éligibilité qu'un candidat à la présidence d'un parti doit remplir pour se présenter aux élections.

36. A cet égard, Ecolo offre les conditions d'accès à la co-présidence les plus généreuses puisqu'il suffit d'être membre de ce parti depuis six mois au moins pour y être éligible(90). Par comparaison, le cdH et le PS exigent que le candidat à la présidence adhère au parti depuis respectivement trois et cinq ans(91). Des conditions d'un autre ordre sont en outre souvent énoncées. Au cdH, pour être valable, la candidature d'un membre doit être présentée soit par les instances dirigeantes du parti(92) soit par 500 adhérents. Les statuts du PS exigent qu'un adhérent soit membre avec voix délibérative d'un Comité fédéral pour se porter candidat à la présidence(93). Si les statuts du MR et de DéFI ne font référence à aucune exigence relative à la durée de l'adhésion au parti, seuls les membres du Comité général(94) peuvent faire acte de candidature à la fonction de Président au sein du MR ; au sein du parti DéFI, les membres du Conseil général(95) sont seuls éli-

(90) Voy. l'article 70 des statuts d'Ecolo et le règlement définissant la procédure d'élection du Coprésidence fédérale (*sic*) (non publié). Par ailleurs, le principe de la co-présidence obéit à une double parité quant au genre et à la représentation géographique. Ainsi, l'un des co-présidents doit être de sexe féminin tandis que l'autre doit être de sexe masculin. De même, l'un des co-présidents est domicilié dans la Région de Bruxelles-Capitale, tandis que l'autre a son domicile au sein de la Région wallonne.

(91) Article 42, § 1^{er}, des statuts du PS et article 73, § 1^{er}, et 109 des statuts du cdH. Au sein de ce dernier, il est par ailleurs possible de déroger à la condition d'ancienneté, en cas de vote en ce sens à concurrence de deux tiers des suffrages exprimés au sein du bureau.

(92) Plus précisément, soit par le bureau politique, soit par trois comités d'arrondissement d'au moins deux provinces différentes (voy. statuts du cdH, art. 110).

(93) Article 42, § 1^{er}, des statuts du PS.

(94) Article 9, § 1^{er}, des statuts. Le Comité général se compose :

« — du/de la Président(e) du Mouvement Réformateur ;
— du/de la Chef de file gouvernemental(e) ;
— des membres du Comité permanent du PRL, du Comité du PFF et du Parlement du MCC ;
— des représentants des adhérents directs, à raison d'un représentant par tranche de cinquante adhérents directs. Toute fraction de cinquante adhérents directs supérieure à vingt-cinq donne droit à un représentant supplémentaire ». Au total, environ 1 097 personnes étaient membres du Comité général en 2005 pour 30.630 adhérents. Le Comité général compte donc environ 27 % des adhérents.

(95) Art. 11, § 1^{er}, des statuts. Le Conseil général est constitué par :

« I. Les membres de droit : 1. les membres du Bureau de DéFI tels que visés par l'article 15 [...] ; 2. les conseillers communaux ; 3. les conseillers de CPAS ; 4. les représentants dans les sociétés locales de logement social ; 5. les représentants du parti dans les organismes fédéraux, régionaux, communautaires et intercommunaux dont la liste est arrêtée par le Bureau ; 6. les vice-présidents et secrétaires des sections locales ; 7. les vice-présidents et secrétaires des fédérations provinciales ; 8. deux représentants par association admise par le Bureau en application de l'article 17 [...] ; 9. 10 membres désignés par DéFI Jeunes dans le mois qui suit celui de l'élection du président et du secrétaire général ; 10. 10 membres désignés par l'Association des Femmes DéFI dans le mois qui suit celui de l'élection du président et du secrétaire général ; 11. 10 membres désignés par l'Amicale des Aînés francophones, dans le mois qui suit celui de l'élection du président et du secrétaire général.

II. Les membres désignés par les sections locales : Chaque section, désigne, lors de son assemblée générale, au moins un représentant non-mandataire au Conseil général et, dès lors qu'elle compte plus de 50 membres, un membre supplémentaire par tranche entamée de 50 membres sans que le nombre total de ces représentants puisse être supérieur à 5. »

gibles à la fonction de président. De plus, les listes sont soumises à l'approbation du Conseil général(96), ce qui permet aux élites du parti de conserver un rôle prépondérant dans la sélection des candidats à la présidence. De manière générale, l'on assiste, en Belgique, à un durcissement des conditions d'éligibilité à la présidence des partis, corrélatif à la vague d'élargissement du sélectorat, vraisemblablement pour permettre aux cadres dirigeants du parti de garder un contrôle suffisant de l'accès à la présidence(97).

37. Outre les conditions d'éligibilité des présidents de partis, dont nous venons de présenter un aperçu, les autres règles de fonctionnement des partis politiques qui ont une incidence immédiate sur la composition, le fonctionnement et l'efficacité des institutions étatiques mériteraient d'être étudiées. Il serait ainsi intéressant d'examiner les règles internes aux partis et destinées à établir les listes électorales(98) ou encore celles qui visent à déterminer le programme politique du parti afin de déterminer dans quelle mesure ses membres sont susceptibles d'en influencer le contenu.

Cet examen nous permettrait de déterminer avec plus de précision le degré de démocratie interne aux partis politiques francophones. Pour la suite des développements, il est suffisant de constater qu'en droit belge, il n'est pas *nécessaire* que les partis remplissent de telles exigences démocratiques pour participer au processus de formation de la volonté politique. Il s'agit désormais de déterminer dans quelle mesure le droit constitutionnel belge pourrait, et, le cas échéant, devrait encadrer davantage les partis politiques et leur rôle dans l'organisation politique belge.

B. De lege ferenda : *plaidoyer pour une meilleure considération des partis dans l'ordre constitutionnel belge*

38. Compte tenu de leur position déterminante dans la formation de la volonté politique, on est en droit de s'interroger sur l'opportunité, pour un Etat démocratique, d'encadrer l'action des partis politiques. Faut-il le rappeler : outre la question de la formation et de la démission du gouvernement (et donc la détermination du contenu des accords gouvernementaux), qui a retenu ici notre attention, les partis interviennent sur des aspects aussi cruciaux que la détermination d'un programme électoral, la confection des listes électorales, la composition des groupes politiques au sein des parlements ou encore la désignation d'administrateurs au sein d'un nombre conséquent d'organes divers. En forçant légèrement le trait, nous serions même tentés

(96) Le Conseil général statue à 60 % des votes exprimés.

(97) Voy. J.B. PILET et W.P. CROSS, « The Selection of Party Leaders in Comparative Perspective », *op. cit.*, p. 37. Ces auteurs remarquent, par ailleurs, que la concurrence lors des élections pour la présidence reste relativement faible puisqu'en général seul un ou deux candidats se présentent et que le candidat favori l'emporte haut la main (*ibidem*, p. 40).

(98) Voy., sur ce point, F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, *op. cit.*, pp. 512-628.



d'affirmer que les partis désignent les acteurs de la démocratie représentative(99) et exercent un pouvoir d'influence décisif sur la mise en œuvre de l'agenda politique, par le biais du gouvernement et du parlement(100).

L'encadrement des partis politiques par l'Etat peut revêtir plusieurs formes. Nous en distinguons deux. D'une part, le Constituant ou le législateur pourrait imposer aux partis politiques certaines exigences minimales relatives à leur organisation et à leur fonctionnement (1). D'autre part, on pourrait imaginer un cadre juridique qui baliserait la manière dont les partis mettent en œuvre les prérogatives dont ils disposent *de facto* au sein des institutions (2).

1. Des règles étatiques qui visent à améliorer le fonctionnement *interne* des partis politiques

39. Les bénéfices supposés résulter d'une intervention du pouvoir constituant ou législatif destinée à imposer aux partis politiques le respect de certaines obligations relatives à leur organisation interne demeurent largement débattus au sein des cénacles doctrinaux(101). La présente section vise à dresser un bref aperçu des arguments en faveur d'une telle intervention (1.1) et de ceux qui s'opposent à toute immixtion de l'Etat dans les affaires internes aux partis (1.2).

1.1. *Des avantages d'un encadrement des partis*

40. Pour Hans Kelsen, « les impulsions qui viennent des partis politiques sont comme les nombreuses sources souterraines où s'alimenterait une rivière qui ne paraîtrait au jour que dans l'assemblée du peuple ou au Parlement pour couler désormais dans un lit unique »(102). Aussi élogieux que l'éminent juriste puisse être à l'égard des partis, il n'en demeure pas moins que le caractère secret, ou à tout le moins opaque, des activités des partis peut nuire à la démocratie(103). En conséquence, plusieurs arguments plaident en faveur d'un meilleur encadrement de l'organisation et des activités internes aux partis politiques. Nous en dénombrons quatre.

Tout d'abord, tout parti politique porte en germe des tendances oligarchiques. Telle est la loi d'airain des partis politiques, théorisée dès 1911 par

(99) Puisqu'ils choisissent les personnes qui figurent sur les listes et sont appelées à être élues à un mandat parlementaire et qu'ils désignent les individus qui occuperont un mandat exécutif (voy., en ce sens également, Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 479-480).

(100) *Ibidem*. Les partis ont l'ambition d'insufler leurs idées politiques sur l'intégralité de l'agenda gouvernemental, contrairement aux groupes de pression qui se concentrent sur la réalisation d'objectifs déterminés dans un domaine d'action défini.

(101) Pour une défense de l'autonomie des partis politiques, voy. N. PERSILY, « Toward a functional defense of political party autonomy », *N.Y.U. L. Rev.*, 2001/76, pp. 750-824. *Contra*, voy. Y. MERSEL, « The dissolution of political parties : the problem of internal democracy », *op. cit.*, pp. 84-113.

(102) H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature — Sa valeur*, *op. cit.*, p. 19.

(103) A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN, « Belgique », *op. cit.*, p. 88.



le politologue Roberto Michels(104). Cette inclination oligarchique entraîne le risque que « les dirigeants des partis évitent de prendre des engagements précis envers les militants et les électeurs, ou qu'ils ne se sentent pas vraiment tenus de respecter ceux qu'ils ont pris »(105). En obligeant les partis à rendre leur fonctionnement interne plus démocratique, l'Etat pourrait limiter les dangers de concentration du pouvoir que connaît toute organisation humaine d'une certaine ampleur, car cela contraindrait les instances dirigeantes à rendre compte de leurs décisions.

Ensuite, rendre le fonctionnement interne des partis plus démocratique pourrait également permettre de rapprocher le parti de ses militants ainsi que de sa base électorale. Par ricochet, cela pourrait permettre d'insérer davantage le parti dans la société dont il est appelé à refléter une partie des opinions. Les citoyens seraient en mesure de s'impliquer plus dans la vie politique, par l'intermédiaire des partis qui veilleraient à se faire l'écho, sur la scène politique, des revendications exprimées en leur sein. Alors que la désaffection des citoyens pour la chose politique, en général, et pour les partis politiques, en particulier, est régulièrement source de préoccupations, une revalorisation du rôle des adhérents et des militants serait peut-être même susceptible de dynamiser le processus électoral(106).

En outre, les partis, quoiqu'ils bénéficient de la liberté d'association, n'en sont pas moins des organisations d'un genre particulier, en raison notamment des liens étroits qu'ils entretiennent avec les institutions démocratiques(107). Ils sont des intermédiaires privilégiés aptes à représenter et à défendre des idées et des convictions collectives qu'ils relayent au sein des organes de l'Etat afin que ceux-ci les mettent en œuvre(108). Ces spécificités pourraient justifier l'adoption de règles qui restreignent, sur certains points, la liberté d'organisation afin de s'assurer que les partis politiques agissent dans le respect des principes de liberté et d'égalité(109). La loi belge du 4 juillet 1989 sur le financement des partis politiques se prévaut d'un tel argument en s'immisçant dans la comptabilité interne des partis et en plafonnant leurs dépenses électorales. Les partis sont ainsi contraints de déposer annuellement un bilan comptable de même qu'un rapport financier

(104) R. MICHELS, *Les partis politiques : essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971, 309 pp.

(105) F. HAMON, « Chapitre II : Le statut des partis politiques », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel, t. 2 Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, p. 417.

(106) L. YOUNG et W. CROSS, « The rise of plebiscitary democracy in Canadian political parties », *Party politics*, 2002, 8(6), pp. 673-699.

(107) F. HAMON, « Chapitre II : Le statut des partis politiques », *op. cit.*, p. 415.

(108) Voy. E. BREMS, « Freedom of political association and the question of party closure », in W. SADURSKY, *Political rights under stress in the 21st century Europe*, Oxford, OUP, 2006, pp. 120-195 ; Y. MERSEL, « The dissolution of political parties : the problem of internal democracy », *op. cit.*, p. 91.

(109) F. HAMON, « Chapitre II : Le statut des partis politiques », *op. cit.*, p. 416.

afin de s'assurer qu'ils se sont conformés à certaines exigences financières. En cas de non-respect de celles-ci, le parti politique réfractaire se voit sanctionné financièrement(110).

Enfin, la Commission de Venise recommande également aux partis d'agir en ce sens dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques. Elle invite notamment à ce que « les procédures organisationnelles du parti [...] permett[ent] aux adhérents de faire remonter leur opinion jusqu'au sommet de l'organisation »(111). Bien que les principes énoncés dans ce cadre soient non contraignants, ils ont incité certains Etats à ériger l'organisation démocratique des partis politiques en obligation constitutionnelle. Les Etats qui ont vécu la montée du totalitarisme en leur sein, parmi lesquels figure l'Allemagne, se sont montrés particulièrement sensibles à l'élaboration d'un corpus juridique qui encadre le fonctionnement interne des partis politiques. L'article 21, § 1^{er}, alinéa 3, de la Loi fondamentale allemande, déjà mentionné ci-dessus, dispose ainsi que « [l']organisation interne [des partis] doit être conforme aux principes démocratiques ». Cette exigence de démocratie interne a, par la suite, été précisée aux articles 6 à 15 de la loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques(112).

1.2. Des inconvénients d'un encadrement des partis

41. La plupart des Etats s'abstiennent toutefois d'exiger des partis politiques qu'ils démocratisent leur fonctionnement interne. En effet, l'inter-

(110) En revanche, les articles 15*bis* et 15*ter* de la loi, en vertu desquels chaque parti doit indiquer dans ses statuts qu'il « s'engage à respecter dans l'action politique qu'il entend mener, et à faire respecter par ses différentes composantes et par ses mandataires élus, [la CEDH et ses protocoles additionnels] » ne concernent pas l'organisation interne des partis. Au titre de ces dispositions, ce qui importe est le discours dont sont porteurs les partis, leur comportement et le programme électoral qu'ils promeuvent. Le législateur exige que ceux-ci respectent les exigences minimales de la démocratie, entendue dans son sens matériel. A l'inverse, l'obligation pour les partis d'organiser leur fonctionnement interne de manière démocratique mobilise le principe de la démocratie dans son acception formelle en ce qu'il ne concerne pas le contenu d'une décision mais le processus à privilégier pour mener à celle-ci. Autrement dit, le législateur belge exige des partis qu'ils soient démocratiques d'un point de vue *externe*, sans étendre cette exigence à leur fonctionnement *interne*. Sur la distinction entre démocratie matérielle et démocratie formelle, voy. Y. MERSEL, « The dissolution of political parties : the problem of internal democracy », *op. cit.*, pp. 85-88. Sur les articles 15*bis* et 15*ter* de la loi du 4 juillet 1989, voy. B. CADRANEL et J. LUDMER, « La législation concernant le financement des partis liberticides », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2008/16, n° 2001-2002, pp. 5-60.

(111) Conseil pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, Venise, 12-13 décembre 2008, CDL-AD (2009)002, point n° 33.

(112) Voy. BVerfG, *Sozialistische Reichspartei*, 23 octobre 1952, 1 BvB 1/51 pour une mise en œuvre de l'article 21, § 1^{er}, alinéa 3. Sur tout ceci, voy. Th. POGUNTKE, « Parties in a legalistic culture : the case of Germany », in R.-S. KATZ et P. MAIR (dir.), *How parties organize : change and adaptation in party organizations in western democracies*, London, Sage, 1994, pp. 185 et s. Bien que le droit de participer aux processus décisionnels internes dont jouissent les militants soit garanti par la loi sur les partis qui est plutôt généreuse sur la question, les réalités politiques limitent drastiquement, dans les faits, leurs facultés d'orienter effectivement l'agenda politique des partis, *ibidem*, p. 204.

vention de l'Etat dans les affaires internes aux partis présente certains risques qu'il importe de ne pas passer sous silence.

Premièrement, comme l'affirme la Cour constitutionnelle allemande dans une décision rendue en 1966, les partis politiques ne sont pas des organes ou des institutions étatiques et ils ne sont pas appelés à le devenir, bien qu'ils en rendent le fonctionnement démocratique possible(113). C'est pourquoi leur position privilégiée, à la jonction entre l'Etat et la société qu'il entend gouverner, doit être protégée des règles étatiques trop intrusives, qui risqueraient de mettre à mal la liberté d'association renforcée dont ils jouissent au titre de l'article 11 de la CEDH ; la Cour européenne des droits de l'Homme estime à ce propos que « les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11, § 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite »(114).

Ensuite, la majorité parlementaire en place pourrait se saisir de la législation destinée à encadrer le fonctionnement interne des partis comme d'un instrument destiné à affaiblir les partis de l'opposition ou pour s'octroyer une position privilégiée dans l'arène politique, au moyen, par exemple, de règles financières ou de fonctionnement qui leur seraient particulièrement favorables(115). Un tel reproche a été invoqué lors des débats préliminaires à l'adoption de la loi belge sur le financement et la comptabilité des partis politiques, un membre du PVV soulignant que « [l]e système de financement proposé constitue en fait une consécration des rapports de force existants »(116).

En outre, l'harmonisation du mode de fonctionnement et d'organisation des partis risque d'entraîner une uniformisation des idées politiques dont ceux-ci sont porteurs. En effet, les idées véhiculées au sein d'un parti ne sont pas sans incidence sur l'organisation interne de celui-ci. Certains partis

(113) BVerfG, *Parteienfinanzierung I*, 19 juillet 1966, 2 BvF 1/65.

(114) Voy., par ex., Cour eur. D.H. (Grande Chambre), *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, arrêt du 13 février 2003, § 100). La jurisprudence de la Cour à l'égard des partis politiques et de l'article 11 de la CEDH concerne toutefois principalement des limitations apportées à la liberté d'association des partis en raison du discours dont ceux-ci sont porteurs. A notre connaissance, aucun arrêt ne traite de la limitation à la liberté d'association des partis en raison de particularités liées à leur organisation interne. En revanche, dans un arrêt *X, Y et Z c. Allemagne* du 18 mai 1976, la Cour a jugé conforme à l'article 3 du Premier protocole additionnel à la CEDH, une interdiction de participer aux élections, prononcée par les autorités allemandes à l'encontre d'un parti dont l'organisation interne ne respectait pas le prescrit de la Loi fondamentale et de la législation en faisant application. Sur tout ceci, voy. D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, op. cit., pp. 136-138.

(115) Un tel inconvénient ne nous semble pas réhibitore dans la mesure où la Cour constitutionnelle est compétente pour exercer un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. De même, il est possible d'envisager des règles de majorité renforcée afin de mêler les partis de l'opposition au processus qui consiste à doter les partis politiques d'un statut.

(116) *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1988-1989, n° 747/5, p. 9. L'argument était d'autant plus pertinent que l'avis de la section législation du Conseil d'Etat n'a pas été demandé.



adoptent une structure en décalage par rapport aux prescrits de la démocratie à dessein, en tant qu'avatar procédural de leur idéologie. Prendre le risque de détruire toute représentation de ces courants politiques pourrait en définitive s'avérer préjudiciable au développement des principes démocratiques que l'on entend protéger par ailleurs(117).

De manière plus pragmatique, certains mécanismes visant à assurer un fonctionnement interne plus démocratique des partis pourraient infléchir leur fonction principale, qui consiste à représenter la diversité des opinions rencontrées au sein d'une collectivité politique(118). Par exemple, l'imposition, par voie législative, d'un mode de désignation des candidats aux élections, par le biais d'un système de primaires ouvertes généralisé, est susceptible de porter atteinte à l'identité idéologique du parti puisque ce type de primaires n'est en général pas réservé aux adhérents du parti. De même, le législateur peut certes décider de démocratiser les conditions d'éligibilité imposées aux candidats aux élections générales ou à la présidence du parti, mais il devra veiller à ce que les partis puissent imposer certaines exigences aptes à favoriser des candidats au diapason des idées politiques qu'ils représentent(119).

Les arguments invoqués par les pourfendeurs de l'encadrement du fonctionnement interne des partis politiques ne sont pas rédhibitoires. Ils démontrent en revanche que l'immixtion du droit dans le fonctionnement interne des partis est une question épineuse. La crise intrafrancophone de l'été 2017 atteste qu'elle mériterait que le Constituant et le législateur lui consacrent toute leur attention.

2. Des règles étatiques qui visent à améliorer le fonctionnement *externe* des partis

42. A défaut de règles destinées à encadrer le fonctionnement interne des partis politiques, le Constituant ne devrait-il pas consacrer l'existence des partis politiques pour ensuite les impliquer dans les procédures qui organisent la formation et la démission du gouvernement ?

43. Le droit public de la crise, pour reprendre l'expression de Francis Delpérée(120), a connu des développements substantiels au cours du

(117) Cour eur. D.H., 29 mars 2001, *Antonopoulos c. Grèce*, cité par D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, *op. cit.*, p. 132. Voy. égal. Y. MERSEL, « The dissolution of political parties : the problem of internal democracy », *op. cit.*, p. 100 ; J. BLONDEL, *Comparative government*, Longman, 2^e éd., 1995, pp. 139-143.

(118) D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, *op. cit.*, p. 139.

(119) En ce qui concerne les autres aménagements liés au processus de démocratisation de l'organisation interne des partis, Thomas Hochmann considère qu'ils « constituent des atteintes d'un moindre degré à la liberté idéologique » (T. HOCHMANN, « La liberté idéologique des partis politiques », in J. BENETTI, A. LEVADE, D. ROUSSEAU (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 39).

(120) F. DELPÉRÉE, « Le droit constitutionnel et les crises ministérielles », *Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques*, t. LXXIV, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1988, p. 172.



XX^e siècle. Les crises politiques qui ont accompagné les réformes successives de l'État belge vers le fédéralisme en ont fait ressentir la nécessité (121). Bien que le rôle crucial des partis aux moments de la formation et de la démission du gouvernement soit connu de longue date (122), aucune de ces règles n'envisage les partis politiques en tant que tels. La liberté laissée aux partis est encore exacerbée au niveau des entités fédérées où certaines règles institutionnelles renforcent leur pouvoir aux dépens des procédures établies par lesdites règles (2.1.). C'est la raison pour laquelle il nous paraît opportun que le Constituant et le législateur belges acceptent de prendre les partis en compte et les intègrent au corpus institutionnel en vigueur (2.2.).

2.1. *Le droit institutionnel des entités fédérées :
de certaines particularités qui renforcent le pouvoir des partis*

44. Plusieurs aspects de la procédure relative à la démission et à la formation des gouvernements fédérés diffèrent de la procédure usitée au niveau fédéral et sont susceptibles de renforcer le pouvoir des partis et de leur président. Par exemple, le principe du parlement de législature, en ce qu'il rend impossible la convocation de nouvelles élections consécutives à une dissolution anticipée de l'assemblée parlementaire, renforce la rigidité de la procédure prévue en cas de crise gouvernementale ; l'unique possibilité de former une coalition gouvernementale alternative réside dans la motion de méfiance constructive qui suppose un accord préalable entre les parlementaires — et donc entre les partis représentés (123). La pression politique qui pèse sur le gouvernement — et donc sur les partis membres de la coalition gouvernementale — est réduite en conséquence : il n'est pas confronté au risque de concourir lors de nouvelles élections en cas de blocage persistant des institutions (124).

45. Un autre élément mérite que l'on y consacre quelques lignes, car il impacte tant le processus de formation du gouvernement que celui de sa

(121) Sur la période des affaires courantes, voy. n° 7.

(122) Voy. déjà F. PERIN, *La démocratie enrayée : essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, Institut belge de science politique, 1960, pp. 37 à 43 et pp. 86.

(123) C'est la raison pour laquelle le Parlement wallon a voté la motion de méfiance, en vertu de l'article 71 de la LSRI, le 28 juillet 2017, c'est-à-dire à un moment où l'ensemble des options disponibles pour reconfigurer le paysage politique francophone avait été envisagé et où le cdH et le MR avaient scellé leur union au niveau wallon. La motion de méfiance est adoptée à 39 voix pour (MR — cdH — député indépendant) et 35 contre (PS, moins le député Stoffels absent). Ce jour-là, les ministres ont prêté serment devant l'assemblée (LSRI, art. 62), puis le Parlement wallon a adopté un vote de confiance à la nouvelle majorité gouvernementale (LSRI, art. 59, § 1^{er} et 60). Nous ne nous attarderons toutefois pas sur cette question, traitée par Matthias El Berhoumi et Céline Romainville dans leur contribution à la présente revue.

(124) Or, lorsque la crise s'enlise, la dissolution de l'assemblée est souvent le seul moyen d'y mettre un terme. À défaut, celle-ci peut perdurer sans qu'aucun mécanisme de droit constitutionnel ne puisse y remédier.



démission. Il s'agit de l'absence d'une personne neutre chargée de coordonner la période de transition d'un gouvernement fédéré à l'autre.

46. Lors de la formation du gouvernement au niveau fédéral, le Roi désigne en général un informateur, chargé d'investiguer quant aux différentes possibilités de former une coalition gouvernementale. Une fois que celui-ci a terminé sa mission, il en est déchargé par le Roi. Ce dernier nomme ensuite un formateur, qui est la personnalité politique pressentie pour devenir Premier ministre(125). Tant le formateur que l'informateur sont chargés de rendre régulièrement des comptes au Roi. Cette procédure découle d'usages juridiquement non contraignants et de coutumes constitutionnelles, fondés sur l'article 96 de la Constitution, en vertu duquel « le Roi nomme et révoque les Ministres »(126). Ils sont venus combler le hiatus qui existe entre le texte de la disposition, qui nous provient inchangée de 1831 et les besoins d'un système politique qui a radicalement évolué.

Au niveau fédéré, l'initiative de conduire les négociations appartient aux présidents de partis. Au lendemain des élections, il est d'usage que le président du parti qui a remporté le plus de voix se charge de cette mission. Toutefois, il s'agissait, en juillet 2017, de la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale *en cours* de législature. Face à une situation inédite et à défaut de règles écrites, de coutumes ou d'usages, les acteurs politiques étaient invités à innover(127). Cet été, le président du cdH, instigateur de la crise gouvernementale, a pris l'initiative de mener les négociations en vue de la formation d'une nouvelle majorité gouvernementale. Une autre configuration aurait également été possible(128).

47. Lors de la démission du gouvernement fédéral, le Roi est également appelé à jouer un rôle crucial : Il accepte, refuse ou réserve sa décision concernant la démission du gouvernement. Le début de la période des affaires courantes dépend, par conséquent, de la décision personnelle du Roi qui agit, dans un premier temps, sans contreseing ministériel(129). Bien qu'il ne faille pas surestimer sa marge de manœuvre, la doctrine s'ac-

(125) M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e éd., 2014, Bruxelles, Bruylant, p. 87.

(126) M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement — Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *C.D.P.K.*, 2008/4, p. 822. La procédure de formation d'un gouvernement au niveau fédéral peut être sensiblement plus lourde lorsque les contingences du paysage politique l'exigent.

(127) M. UYTENDAELE, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 188

(128) M. VERDUSSEN, « Belgique : les enseignements constitutionnels de la crise politique francophone de l'été 2017 », *op. cit.*, p. 407.

(129) Les actes posés par le Roi durant la période qui sépare la démission du gouvernement de la prestation de serment du nouveau gouvernement ne requiert pas de contreseing lorsqu'ils visent la formation du nouveau gouvernement. Le contreseing de courtoisie permet de ratifier, *a posteriori*, les mesures prises par le Palais. Selon Michèle BELMESSIERI, cette absence de contreseing s'expliquerait par le fait que l'action du Roi se déploie en dehors du cadre formel de la Constitution (« Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gou-

corde en général pour souligner le rôle essentiel de modérateur que le Roi est amené à jouer à cette occasion(130).

Au niveau des entités fédérées, en revanche, la procédure de démission est une nouvelle fois laissée à la totale discrétion des partis. Ils agissent par l'intermédiaire des groupes politiques et des ministres qu'ils ont désignés au sein du gouvernement car formellement ces derniers sont les seuls dépositaires du pouvoir d'actionner les mécanismes prévus pour mettre en œuvre la période d'affaires courantes. Comme nous avons pu le constater lors de la crise francophone de cet été, à défaut d'accord entre les partis sur une alternative politique, celle-ci ne prend pas cours.

Il resterait toutefois à déterminer la personne de confiance qui, à distance des conflits partisans, pourrait encadrer les négociations relatives à la formation et à la démission du gouvernement des entités fédérées belges. En l'absence de Roi au niveau des communautés et des régions, la tâche est périlleuse, sinon impossible. Il n'en demeure pas moins qu'en l'état, cette singularité relative au droit institutionnel des entités fédérées exacerbe encore davantage le pouvoir dont disposent les partis.

2.2. *Les conséquences du mutisme des règles étatiques à l'égard des parties sur le fonctionnement des institutions*

48. En l'état du droit positif, le cadre constitutionnel belge ignore l'un des principaux artisans du processus politique duquel découle ce cadre. Un tel refus de prendre la réalité en considération pour élaborer le corpus procédural qui entoure le fonctionnement de la démocratie s'avère symptomatique d'une incapacité à faire concorder droit et réalité. Celle-ci n'est pas l'apanage du droit constitutionnel belge. Otto Pfersmann souligne par exemple qu'en Autriche « rien ne se passe qui n'ait été décidé bien avant et en dehors des procédures prévues. Tout est juridicisé, mais le droit lui-même dépend du bon vouloir des partis qui ne sont même pas mentionnés en tant que tels dans la Constitution »(131).

49. Les liens qu'entretiennent Etat et partis politiques sont susceptibles d'évoluer en quatre temps. Il s'agit d'abord, pour l'Etat, de combattre les partis politiques. Dans un second temps, les partis sont acceptés, mais sont ignorés par les règles étatiques en vigueur. L'Etat accepte ensuite de

vernement — Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op. cit.*, p. 826). Cette solution présente l'avantage de maintenir le Roi à l'écart des jeux partisans.

(130) P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *CRISP-CH*, 1999, n° 1664, p. 10 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, *op. cit.*, p. 149 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 421 ; M. BELMESSIERI, « Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement — Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique », *op. cit.*, p. 827.

(131) O. PFERSMANN, « Autriche », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1993, p. 54.



reconnaître et donc de légitimer l'action des partis, avant de les consacrer de même que leur fonctionnement dans leur charte constitutionnelle(132).

En Belgique, il semble que nous soyons dans le troisième temps de cette évolution, quoique la reconnaissance du rôle des partis politiques dans le processus politique belge est pour le moins timide. Si la loi du 4 juillet 1989 sur le financement des partis politiques donne une définition — applicable uniquement dans le cadre de cette loi — du parti politique et en reconnaît la légitimité en lui accordant un financement public, le droit constitutionnel belge ne va guère beaucoup plus loin (voy. n° 25).

50. A notre sens, en refusant de prendre les partis politiques en considération, le Constituant fragilise inévitablement les institutions et les mécanismes constitutionnels les plus essentiels au bon fonctionnement du système représentatif. Ainsi, le principe de la responsabilité ministérielle, l'un des piliers des démocraties parlementaires, peut perdre de son effectivité, si l'on prend en considération le contrôle politique exercé par les partis, qui réunit le cabinet ministériel et la majorité parlementaire en une même communauté d'intérêts(133).

Les systèmes présidentiels ne sont pas davantage épargnés par le silence de la Constitution à l'endroit des partis politiques. La doctrine américaine a notamment mis en exergue la distinction fondamentale, et pourtant étrangère au droit constitutionnel américain, entre les gouvernements unifiés (*party-unified government*) et les gouvernements divisés (*party-divided government*) lorsqu'il s'agit d'appliquer les mécanismes de séparation des pouvoirs chers aux pères fondateurs. Daryl Levinson et Richard Pildes expliquent que l'équilibre des pouvoirs, tel qu'il est prévu par la Constitution, est uniquement pertinent lorsque le congrès et la Présidence des États-Unis sont partagés par les Démocrates et les Républicains (*party divided government*)(134). Sitôt qu'un de ces partis dispose des deux institutions, le modèle Madisonien cesse de s'appliquer.

51. Le constat est similaire à propos des règles entourant la formation et la démission du gouvernement en droit belge. Comme cela a été démontré dans les développements de la section précédente, ce constat est par-

(132) Selon la typologie établie par H. TRIEPEL et reprise par F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, op. cit., p. 66.

(133) Rodney Austin parle d'« old constitutional sacred cow » (R. AUSTIN, « Administrative Law's Reaction to the Changing Concepts of Public Service », in P. LEYLAND and T. WOODS (eds.), *Administrative Law Facing the Future : Old Constraints and New Horizons*, Londres, Blackstone Press, 1997, p. 7. Sur le même sujet, voy. aussi C.A.J.M. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, 6^e ed., Deventer, Kluwer, 2008, pp. 304-305 ; c'est en particulier vrai au sein des États qui connaissent un système électoral majoritaire, comme le Royaume-Uni (voy. S. GARDBAUM, « Political Parties, Voting Systems, and the Separation of Powers », *Am. J. Comp. L.*, 2017, vol. 229/65, pp. 245-246).

(134) D. LEVINSON et R. PILDES, « Separation of parties, not powers », *Harv. L. Rev.*, 2006, 119/8, pp. 2312-2386.



ticulièrement saillant au sein des entités fédérées puisque les dispositions pertinentes de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles n'envisagent nullement les partis politiques en tant qu'acteurs à part entière. En conséquence, ceux-ci sont exclus de la procédure institutionnelle telle qu'elle est prévue en droit positif. Comme les événements de l'été 2017 ont pu le démontrer, il n'en va pas de même dans les faits.

52. Dans un Etat démocratique, « les règles élaborées par les partis politiques s'inscrivent dans un cadre juridique développé par les autorités [de cet] Etat et ne peuvent valablement exister que si elles respectent ce cadre »(135). C'est un tel cadre juridique qui fait actuellement défaut dans l'ordre juridique belge.

53. Nous avons distingué deux pistes qui, à notre estime, permettraient au droit constitutionnel d'assurer le rôle qui lui revient. La première consiste à élaborer un véritable statut des partis politiques qui baliserait notamment le mode de fonctionnement interne de ceux-ci. A défaut d'imposer un socle minimal de principes démocratiques aux partis, une seconde piste consiste à déterminer leurs prérogatives au moment de la formation et de la démission du gouvernement. Il s'agirait de réguler le rôle d'acteur incontournable qui leur revient *de facto* sur la scène politique belge.

Les deux hypothèses impliquent de prendre en considération les partis politiques lors de l'élaboration du droit constitutionnel, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Le silence des textes pouvait se concevoir de la part du pouvoir constituant originaire, la création des partis politiques n'étant pas concomitante à celle de l'Etat(136) ; il se comprend bien plus difficilement aujourd'hui. Walter Ganshof van der Meersch constatait il y a déjà plus d'un demi-siècle que « la poussée des partis a déplacé le centre d'influence politique, et, dans une large mesure, le siège des décisions »(137). Ce constat devrait pousser le constituant et le législateur belges à consacrer l'existence des partis et à encadrer leur rôle. Il devrait également inciter la doctrine à systématiquement intégrer les partis, leur influence et leur droit interne à l'examen du droit institutionnel belge.

(135) F. HAMON, « Chapitre II : Le statut des partis politiques », *op. cit.*, p. 458.

(136) A l'origine unioniste, le gouvernement belge se composait de personnalités choisies par le Roi qui veillait à assurer une représentation équilibrée des intérêts catholique et libéraux (voy. D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, *op. cit.*, pp. 28-30).

(137) W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règles de droit dans le fonctionnement des institutions*, Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1957, p. 39.



CONCLUSION

54. Il n'est pas rare de constater que le droit constitutionnel peine à encadrer effectivement l'activité politique belge. La situation inédite que les entités fédérées francophones ont connue durant la crise de l'été 2017 constitue une illustration prégnante de cet écart entre le droit et la pratique au moment crucial de la vie démocratique d'un Etat que constituent les négociations gouvernementales. Sur papier, une assemblée parlementaire détentrice de la compétence d'élire une nouvelle équipe gouvernementale, par la voie d'instruments propres au parlementarisme rationalisé ; en réalité, une institution dépourvue de la capacité d'apporter sa contribution au dénouement d'une crise que le droit constitutionnel se révèle incapable d'appréhender. Face au mutisme du droit constitutionnel, le règne de l'informel laisse le champ libre aux présidents de partis en ce qui concerne la constitution des alliances politiques.

Les implications démocratiques de cette lacune constitutionnelle sont de deux ordres. D'une part, il existe un risque réel que l'institution parlementaire soit contrainte de fonctionner au rythme de l'évolution des négociations. Si la présente étude a révélé qu'il subsistait certains espaces parlementaires qui pouvaient échapper à l'emprise d'une crise caractérisée par des tensions partisans exacerbées, il n'en demeure pas moins que l'institution parlementaire est très largement contrainte de subir la crise sans détenir le pouvoir d'en sortir. D'autre part, l'avenir politique des entités fédérées dépend *in fine* d'une personnalité politique qui n'est liée par aucune règle constitutionnelle spécifique et dont il n'est pas requis qu'elle dispose d'une quelconque légitimité démocratique. En l'absence de cadre juridique contraignant relatif aux partis, la crise n'est finalement que le reflet amplifiant d'un mal démocratique plus profond qui consiste à admettre que des présidents de partis prennent le contrôle de l'agenda politique et de la composition du gouvernement en exercice, alors qu'ils ne disposent d'aucun mandat pour ce faire. Au pays de l'informel, il semblerait que les présidents de partis sont rois.

Si la crise n'a finalement pas causé de dommages conséquents sur le plan politique, en raison notamment de sa courte durée, n'est-il pas temps de tirer les conséquences de cette illustration « grandeur nature » des menaces que l'inadéquation du droit constitutionnel à la réalité politique fédérée fait peser sur le bon fonctionnement démocratique des institutions ? La situation inédite qu'a occasionnée la crise politique pourrait constituer un levier pour réformer certains aspects du droit constitutionnel belge en levant le voile sur une large part de l'activité politique de notre pays, tout en revalorisant les institutions qui ont été conçues pour en être les piliers. Comme le relevait François Perin, en 1960, « [l]es crises ministérielles, si irritantes pour l'opinion publique, si préjudiciables au crédit du



régime et par conséquent à la démocratie politique, ne révèlent-elles pas que certaines règles du jeu parlementaire ne sont pas adaptées à la réalité politique du Pays ? ». Et d'ajouter : « Nous ne devons pas être mauvais joueurs et dire avec humeur que les cartes sont mauvaises. Nous devons faire preuve d'imagination et inventer des règles qui nous soient propres, en tenant compte des atouts dont nous disposons »(138). Près de 60 ans plus tard, ce précepte peut être transposé au niveau fédéré, à l'issue d'une crise qui a certes révélé les faiblesses du droit constitutionnel fédéré, mais pourrait également constituer un « moment d'innovation »(139). Loin d'être perçue comme une pathologie du système politique, la crise deviendrait alors l'élément déclencheur d'une revitalisation de notre démocratie.

(138) F. PERIN, *La démocratie enrayée : essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, Institut belge de science politique, 1960, p. 98.

(139) N. SCHIFFINO, *Crises politiques et démocratie en Belgique*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 250.

