

La démission du Gouvernement fédéral

CHRISTIAN BEHRENDT

Professeur ordinaire à l'Université de Liège et à la KU Leuven

Professeur à l'École Royale Militaire

Assesseur à la section de législation du Conseil d'État

1. Michel Pâques a toujours porté un intérêt marqué aux structures de notre État et aux organes qui lui insufflent vie. Parmi ceux-ci, le Gouvernement fédéral occupe assurément une place de choix. Certes, la doctrine du parlementarisme qui régit nos institutions subordonne l'exécutif au contrôle politique de la Chambre des représentants. Mais en termes de distribution effective de pouvoir, sa prépondérance est manifeste. C'est à cet organe que nous allons consacrer le présent article en nous concentrant sur un aspect précis de son fonctionnement, à savoir celui de sa démission.

2. Comme on le sait, il existe deux types de démission en droit constitutionnel belge : l'une qui est dite « sponantée », et qui survient à l'initiative du Gouvernement lui-même, et l'autre qui est dite « forcée », et qui est imposée au Gouvernement par le vote d'une motion de méfiance constructive au Parlement, effectué en application de l'article 96, alinéa 2, de la Constitution (1). Un tel vote ne s'est jamais produit (2) et il est même probable qu'il ne se produira jamais (3).

(1) Sur ce point, voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2^e éd., Bruxelles, La Charte, 2021, n° 350.

(2) En tout cas, pas au niveau fédéral, seul niveau de pouvoir concerné par la présente contribution. Au niveau des entités fédérées, il y a en revanche eu un cas d'application : la motion de méfiance constructive votée au Parlement wallon en juillet 2017, dirigée contre le gouvernement du ministre-président Paul Magnette et mettant en place le Gouvernement présidé par Willy Borsus.

(3) Dans le même sens, P. WYNANTS, « Trois paradoxes de la monarchie en Belgique », *La Revue Nouvelle*, 2002, pp. 8 à 23, ici p. 11. Voy. aussi les développements très pertinents de P. WIGNY (*Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, pp. 214 et 215) qui relèvent que la tradition politique belge, en situation de crise,

3. Dans le cadre de la présente contribution nous allons donc nous consacrer exclusivement à la démission dite « spontanée »... qui n'est bien entendu pas si spontanée que cela – car quel Gouvernement irait présenter sa démission au Roi si l'entente entre ses membres était parfaite et que la gestion du travail se déroulait sans encombre aucune ? Par « spontanée », il faut donc entendre que l'exécutif est tout simplement *lui-même* amené à constater l'impossibilité de poursuivre sa tâche, et qu'il se résout pour cette raison à signaler au chef de l'État qu'il ne se considère plus à même de poursuivre son travail.

* *

4. En cas de démission spontanée du Gouvernement fédéral, le Premier ministre se rend auprès du Roi et lui offre la démission (officieuse) de son Gouvernement(4). Cette démission du Premier ministre ne peut être individuelle : elle emporte celle de l'exécutif dans son ensemble(5). Quelle qu'en soit l'issue, le résultat de l'entrevue que le Premier ministre a avec le Roi donne lieu à l'émission d'un communiqué du Palais, généralement publié par l'agence Belga. Il ne fait en revanche pas l'objet d'une publication dans un recueil officiel ; on n'en trouve nulle trace au *Moniteur*.

5. L'entretien que le Roi a ainsi avec le Premier ministre peut déboucher sur trois situations différentes : soit le Roi accepte la démission (1), soit il la refuse (2), soit il réserve sa décision (3)(6).

Le Roi prendra sa décision en toute conscience, après avoir pris la mesure du contexte politique et soupesé les différents éléments qui militent dans le sens de l'une ou de l'autre voie. On peut relever à cet égard – et ceci est un point capital – que *la liberté dont il jouit ici, en cas de démission spontanée du Gouvernement fédéral, constitue l'une de*

est celle de l'*anticipation* d'une démission (en recourant à la démission volontaire), de sorte qu'un vote parlementaire de méfiance (démission forcée) n'est plus nécessaire. Ce constat demeure vrai à notre époque.

(4) Sur la distinction entre démission officieuse et officielle, voy. *infra*, nos 7-8.

(5) Sur ce point, voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2^e éd., Bruxelles, La Chartre, 2021, n° 440. Cette affirmation n'est au demeurant pas contredite par le remplacement de Charles Michel comme Premier ministre à l'automne 2019 ; en effet, lorsqu'il s'était rendu chez le Roi en décembre 2018, il avait bien offert la démission de son Gouvernement *dans son ensemble*, et le Roi l'avait (officieusement) acceptée.

(6) Cette classification en trois catégories est aussi employée par W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Le conseil des ministres au sein du pouvoir exécutif en droit constitutionnel belge », in *Rapports belges au XI^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé tenu à Caracas du 29 août au 5 septembre 1982*, vol. 2, Anvers/Bruxelles, Kluwer/Bruylant, 1985, pp. 117 à 175, ici p. 133, et K. RIMANQUE et M. WOUTERS, « Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisisen », *Res publica*, 1991, pp. 105 à 129, spéc. pp. 108 et 109.

ses dernières *prérogatives personnelles* (7). Or, le Roi – personnalité qui ne puise pas sa légitimité dans une élection, et qui est inviolable et irresponsable, au sens précis que confère l'article 88 de la Constitution à ces termes – est ici amené à prendre une décision dont l'impact sur le fonctionnement même de l'État peut le cas échéant être considérable. Dans un régime démocratique et parlementaire, ce point mérite d'être souligné. À l'évidence, l'idée qui sous-tend cette prérogative est que le Roi se situe au-dessus des luttes politiques de tous les jours et représente la continuité de l'État et sa stabilité. Juridiquement, il agit sous la responsabilité du Gouvernement sortant – puisque les mots « ses ministres sont responsables » de l'article 88 de la Constitution s'appliquent. Ce point a été confirmé par le Premier ministre Martens dans une déclaration faite en séance plénière à la Chambre (8).

Ces précisions étant fournies, nous pouvons maintenant nous atteler à examiner successivement les trois hypothèses que nous venons d'énoncer : lorsque le Premier ministre demande une audience au Roi et lui offre lors de celle-ci la démission de son Gouvernement, quelles sont donc les attitudes possibles que le Roi peut adopter ? Au niveau de la terminologie, nous disons bien « offre la démission », car les fonctions ministérielles étant des offices publics, aucun ministre, et pas non plus le Premier ministre, ne peut démissionner de lui-même ; pour avoir un effet en droit, les membres du Gouvernement doivent *voir leur proposition acceptée* par le chef de l'État.

I. LE ROI ACCEPTE OFFICIEUSEMENT LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT

6. Lorsque le Premier ministre se présente devant le Roi et lui offre la démission du Gouvernement, le Roi dispose premièrement de la possibilité de l'accepter immédiatement. Dans un tel cas, le Palais-Royal l'annoncera par un communiqué.

(7) De nos jours, il y en a trois, à savoir :

– celle en matière de dissolution (Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2^e éd., Bruxelles, La Charte, 2021, n° 183) ;
– celle de nommer un formateur ou informateur (*même ouvrage*, n° 431) ; et
– celle – ici examinée – de refuser ou accepter l'offre de démission que lui présente le Gouvernement.

(8) Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2^e éd., Bruxelles, La Charte, 2021, n° 431.

Le Roi a recours à cette issue s'il arrive, dès l'entretien avec le Premier ministre, à la conclusion que la situation est irrémédiablement compromise et que la démission de l'équipe gouvernementale est la seule voie de sortie possible.

Comme exemple historique parlant, on peut penser à l'offre de démission que présente, au nom de son Gouvernement et sur fond de crise de la scission de l'Université catholique de Louvain, Paul Vanden Boeyants en février 1968 : Baudouin, voyant que la situation complètement bloquée, accepte de suite. Après cette acceptation, les Chambres seront d'ailleurs dissoutes et le corps électoral convoqué(9).

Il faut immédiatement préciser que par l'acceptation de la démission, on entend l'acceptation *officieuse* de la démission, non son acceptation *officielle* : car il n'y aura d'acceptation officielle de la démission du Gouvernement que le jour de la nomination formelle d'un nouveau Gouvernement. Il est en effet central de distinguer, en droit constitutionnel belge, la démission officieuse de la démission officielle du Gouvernement, et par là même aussi l'acceptation officieuse et l'acceptation officielle de sa démission.

7. Si le Roi procède à l'acceptation officieuse de démission que lui a offerte le Gouvernement, le Gouvernement se trouve alors en situation de *démission officieuse* (ou informelle) : le Roi, en annonçant qu'il accepte l'offre de démission du Gouvernement, *ne fait qu'exprimer une intention* ; le Premier ministre demeure en place – il continue de présider le Conseil des ministres, et le pays continue à avoir un Gouvernement. Il s'agit ici d'une application du principe de la continuité du service public ; l'État ne souffre pas qu'il y ait un vide à sa tête.

Il échet aussi de constater que la notion de l'acceptation *officieuse* par le Roi de la démission du Gouvernement fédéral a, lors de la révision constitutionnelle de 1993, été *expressément consacrée par la Constitution* ; en effet, l'article 46, alinéa 3, de la Constitution précise que lorsque le Roi a officieusement accepté la démission du Gouvernement, il peut procéder à la dissolution de la Chambre des représentants, pourvu que celle-ci y consente.

8. Quant à la *démission officielle* d'un Premier ministre, elle prend la forme d'un *arrêté royal*. Elle n'interviendra que lorsqu'un successeur au poste de Premier ministre aura été trouvé. Il n'y aura donc démission *officielle* d'un Premier ministre qu'au moment où son successeur à ce poste sera formellement nommé par arrêté royal.

(9) Sur ceci, voy. not. *Nouvelle histoire de Belgique*, V. DUJARDIN et M. DUMOULIN, 1950-1970 : *L'union fait-elle toujours la force ?*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 132.

On rencontrera à ce moment la figure du *contreseing de courtoisie* (ou *contreseing croisé*), par lequel le Premier ministre démissionnaire contresigne l'arrêté royal de nomination de son successeur, le nouveau Premier ministre contresignant concomitamment celui qui porte la démission (officielle) de son prédécesseur.

Ce *contreseing de courtoisie* n'est cependant point une règle juridiquement contraignante : ainsi, l'arrêté de nomination du nouveau Premier ministre peut tout à fait être contresigné par le nouveau Premier ministre lui-même (par exemple en cas d'absence, de décès ou de refus du Premier ministre sortant).

Enfin, la démission officieuse ne conduit pas *nécessairement* à la démission officielle : il demeure juridiquement possible pour le Roi, après avoir officieusement accepté la démission du Premier ministre et de son Gouvernement, de la refuser ensuite officiellement : il devra alors prendre un arrêté royal à cet effet (arrêté qui dira alors : « La démission offerte par M. X, Premier ministre, n'est pas acceptée »). Mais bien sûr, cette issue n'est envisageable que si la crise politique qui avait conduit le Premier ministre à offrir sa démission se calme et si les forces politiques en présence permettent finalement la survie du Gouvernement.

9. La distinction entre démission officieuse et officielle – la première prenant la forme d'un simple communiqué du Palais, la seconde celle d'un arrêté royal en bonne et due forme – est importante et a été exposée avec beaucoup de clarté dans un avis de la section d'administration du Conseil d'État du 3 avril 1980. La haute juridiction y précise ceci :

« L'usage est que le Roi saisi du Premier Ministre d'une offre de démission du Gouvernement, se borne en premier lieu, à exprimer ses intentions. Même si le Roi se propose d'accepter la démission du Gouvernement, il manifeste cette intention sans prendre de décision juridique sur ce point.

Ce n'est qu'une manifestation d'intention parce que, en raison du principe de la continuité du pouvoir, le Gouvernement démissionnaire ne sera "désinvesti" que le jour où cette désinvestiture sera consacrée par un arrêté royal et où un nouveau Gouvernement sera désigné ; le Roi peut, du reste parfaitement refuser une démission du Gouvernement après avoir manifesté son intention de l'accepter » (10).

* *

(10) C.E. (sect. adm.), avis du 3 avril 1980, A.P.T., 1980, pp. 266 à 269.

10. Si l'acceptation officieuse par le Roi de la démission du Gouvernement n'implique pas l'installation immédiate d'un nouveau Gouvernement, elle a néanmoins pour effet de limiter nettement les pouvoirs de l'exécutif démissionnaire. Le Gouvernement, dit-on, expédie alors les *affaires courantes* (11). Cette situation perdure aussi longtemps qu'un nouveau Gouvernement n'est pas entré en fonction.

Ainsi, le Conseil d'État, dans son avis précité du 3 avril 1980, relève :

« Les Ministres dont la décision est ainsi "acceptée" [c'est-à-dire dont la démission est officieusement acceptée] sont chargés par le Roi de l'expédition des affaires courantes et ce, en application d'un principe constitutionnel selon lequel un Gouvernement doit nécessairement exister et d'un principe inhérent à notre régime parlementaire selon lequel la compétence d'un Gouvernement, lorsqu'il est démissionnaire, est réduite.

L'étendue des pouvoirs du Gouvernement est ainsi diminuée jusqu'au moment où le Roi retirera son acceptation de démission et alors le Gouvernement reprendra le plein exercice de ses compétences, ou jusqu'au moment où le Roi prendra un arrêté contresigné par un Ministre et accordant la démission des membres du Gouvernement et un arrêté nommant les membres du nouveau Gouvernement » (12).

Nous avons étudié la notion d'affaires courantes ailleurs (13).

Si, par le passé, la période d'affaires courantes s'avérait relativement brève dans la vaste majorité des cas, les tensions politiques récentes ont changé la donne : la formation du gouvernement Di Rupo en décembre 2011 a ainsi dû attendre cinq cent quarante et un jours à partir de la démission du gouvernement Leterme II en avril 2010. Tout au long de cette période, le gouvernement d'Yves Leterme est donc resté en place, avec une compétence d'action limitée.

II. LE ROI REFUSE LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT

11. La seconde des trois constellations possibles, lorsque le Premier ministre vient offrir au Roi la démission du Gouvernement, est celle où le Roi refuse directement cette proposition.

(11) C.E., 14 juillet 1975, *C.G.E.R., Pas.*, 1978, IV, p. 61 ; *Arr. R. v. St.*, 1975, p. 745.

(12) C.E. (sect. adm.), avis du 3 avril 1980, *A.P.T.*, 1980, pp. 266 à 269.

(13) Sur cette notion, voy. Ch. BEHRENDT, « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *RBDC*, 2020, pp. 381 à 389.

Comme exemples historiques, on peut penser à l'offre de démission présentée en 1893 par Auguste Beernaert, refusée par Léopold II (14), à celle présentée en 1930 par Henri Jaspar, refusée par le Roi Albert, et à celles de Théo Lefèvre en 1963 (15) et Pierre Harmel en 1966, toutes deux directement déclinées par Baudouin (nous reviendrons sur la démission refusée de Harmel ci-après).

Lorsque le Roi refuse la démission du Gouvernement, celui-ci reste logiquement en place. Ses pouvoirs demeurent inchangés : il continue d'être un Gouvernement de plein exercice. Ainsi, si le Premier ministre repart de son entretien avec le Roi avec l'affirmation royale que l'offre de démission du Gouvernement est refusée, le Premier ministre n'a plus aucune autre formalité à accomplir ; *il n'est notamment pas requis qu'il s'expose à un nouveau vote de confiance à la Chambre*. En effet, les prérogatives de la Chambre sont sauvées : si la Chambre des représentants désapprouve la décision du Roi gardant le Gouvernement en place, il lui est loisible de voter une motion de méfiance constructive, aux conditions posées par l'article 96, alinéa 2, de la Constitution.

Le rôle fort important du chef de l'État lorsque le Gouvernement lui présente spontanément sa démission, évoqué plus haut, se trouve ici confirmé : la détermination de l'étendue de la capacité du Gouvernement à prendre des décisions régulières – étendue dépendant principalement de la circonstance que le Gouvernement est de plein exercice ou expédie les affaires courantes – est suspendue à la seule décision du Roi.

Dans ce contexte, il convient aussi de signaler que des trois possibilités de réaction qui s'offrent au Roi face à la proposition de démission que lui présente le Premier ministre (acceptation, refus ou prise en considération), celle du refus de la démission est le scénario *le plus risqué*, dans lequel il est susceptible de s'exposer personnellement le plus : car on ne peut exclure que le Gouvernement, après s'être vu refuser sa démission par le Roi et en dépit des appels royaux à la concorde, ne parvienne malgré tout pas à dépasser ses clivages internes et s'avère incapable de continuer. Dans un tel cas, le Premier ministre sera alors obligé d'indiquer au chef de l'État l'impossibilité de poursuivre sa mission, et ce dernier devra se résoudre, *nonobstant tous ses efforts en sens contraire*, à accepter la démission de

(14) Sur ce point, voy. *Nouvelle histoire de Belgique*, G. DENECKERE, 1878-1905 : *Les turbulences de la Belle Époque*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 72.

(15) Sur ce point, voy. *Nouvelle histoire de Belgique*, V. DUJARDIN et M. DUMOULIN, 1950-1970 : *L'union fait-elle toujours la force ?*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 115.

l'équipe gouvernementale. Il est clair qu'un tel cours des choses est défavorable au prestige de la Couronne, dont l'action personnelle aura été exposée au grand jour et qui apparaîtra comme impuissante à peser sur le cours des événements.

La démission du gouvernement de Pierre Harmel, déjà évoquée ci-dessus, fournit une parlante illustration de cette situation. En effet, lorsqu'en février 1966 le Premier ministre Pierre Harmel présente sa démission au Roi Baudouin, celui-ci la refuse net, renvoie Harmel au travail et lui adresse même, le samedi 5 février, une lettre destinée à être rendue publique (!) appelant son gouvernement à transcender les clivages⁽¹⁶⁾ : voilà un soutien vigoureux *et public* du Roi *personnellement* à la continuation du Gouvernement. Cependant, malgré cette insistance royale, rien

(16) Sur ce point, voy. aussi B. WALEFFE, « Le Roi nomme et révoque les ministres », *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Bruxelles, Bruylant, 1971, pp. 118 et 119 et 139 et 140. – La lettre royale adressée à Harmel figure notamment au journal *Le Soir*, dernière édition de nuit, 6 et 7 février 1966, p. 1. Elle a la teneur suivante :

« Mon cher Premier ministre,

Vous m'avez offert hier soir [vendredi 4 février] la démission du gouvernement. Après mûre réflexion, je ne crois pas pouvoir l'accepter. En voici les raisons :

Je ne méconnais nullement la réalité et la gravité du différend qui, jusqu'ici, a empêché la solution du problème de l'assurance maladie-invalidité. Ce problème a été débattu entre le gouvernement et divers organismes représentatifs des intérêts en présence. Mais, au moment où se présente une difficulté majeure qui met en cause l'existence du gouvernement, je ne puis pas accepter la démission de celui-ci, sans que le parlement se soit prononcé clairement à ce sujet. Au demeurant, nous sortons à peine d'événements tragiques qui ont coûté des vies humaines [le Roi fait ici allusion aux troubles insurrectionnels dans les mines du Limbourg, qui ont nécessité la réquisition de l'armée]. D'autres conflits sociaux nous menacent encore.

Je vous invite donc, mon cher Premier ministre, à faire nouvel et dernier effort en vue de trouver une solution au problème et à soumettre cette solution sans délai à l'approbation des Chambres. C'est à la majorité des parlementaires qui vous a fait confiance de juger si elle peut et si elle doit, en se divisant aujourd'hui, ouvrir une crise dont l'ampleur est connue d'avance et dont les incidences possibles sur l'ordre public ne peuvent être mesurées.

Je me sens impérieusement tenu de saisir cette occasion, pour vous dire mes graves soucis. La mission du pouvoir politique s'exerce en Belgique avec une difficulté croissante. Cette situation n'est pas propre à une formation gouvernementale déterminée. Elle résulte du style progressivement imprimé depuis trop d'années à notre vie politique et d'une diminution d'autorité dans tous les secteurs de la vie nationale. Je crains pour le destin de la Nation si elle restait soumise à une épreuve qu'elle subit depuis trop longtemps déjà.

Il n'a plus beaucoup de moments à perdre pour restaurer la confiance dans le pouvoir, au sein d'un pays qui sent cependant la nécessité d'être gouverné. Mais cette œuvre de redressement nécessaire et urgente, aucun gouvernement ne pourra la mener à bien s'il est seul à l'entreprendre.

Tous ceux qui portent, à un titre quelconque, une responsabilité politique, professionnelle, sociale ou morale, tous ceux aussi qui informent et influencent le public doivent prendre conscience de leur devoir civique.

Celui-ci n'exclut, ni le jeu loyal d'une opposition vigoureuse, ni la défense normale d'intérêts légitimes, ni la vigilance des organes d'opinion, mais il exige que le pouvoir, quels que soient les hommes qui l'incarnent, ne soit pas systématiquement décrié, que les revendications particulières cèdent devant la nécessité commune et que le jeu régulier des institutions soit effectivement respecté.

Croyez-moi, votre affectionné

Baudouin »

n'y fit : quelques jours plus tard seulement, le jeudi suivant, 10 février, le Gouvernement – une coalition entre démocrates-chrétiens et socialistes – implose pour de bon, les ministres socialistes faisant savoir en bloc qu'ils souhaitent démissionner(17). Harmel n'ayant plus de coalition, la réalité politique prend alors des allures de véritable dénégation de la volonté royale : le Premier ministre demande un nouveau rendez-vous auprès du Roi pour lui offrir une *seconde fois* la démission du Gouvernement. Baudouin étant à l'étranger à ce moment mais rentrant le lendemain, le vendredi 11, l'entretien est fixé au vendredi. Littéralement dans l'heure de son retour au pays, Harmel est au Palais pour lui présenter la démission de son Gouvernement. Baudouin, contraint, n'a plus d'autre possibilité que d'accepter, et ce immédiatement : le communiqué est diffusé dans la foulée de l'entretien(18). On le voit, le personnage qui pâtit le plus de la situation n'est ni Harmel ni les ministres socialistes, mais le Roi lui-même. Deux historiens de premier plan qualifient sa démarche ouvertement d'« échec » et notent que cet épisode a montré « une nouvelle fois les limites de son influence »(19).

III. LE ROI RÉSERVE SA RÉPONSE

12. La troisième hypothèse susceptible de se présenter lorsque le Premier ministre offre la démission de son Gouvernement est celle où le Roi *réserve sa décision*.

De nos jours, cette voie est de loin celle qu'il emprunte le plus fréquemment.

(17) *Le Soir*, dernière édition de nuit, 11 février 1966, p. 1.

(18) Le déroulement chronologique des événements, ce vendredi 11 février 1966, est significatif car il témoigne de l'infructuosité complète de la tentative de Baudouin d'empêcher ou retarder la démission du Gouvernement : sans ménagement, la réalité politique le rattrape. *Le Soir* note :

« L'avion [royal revenant de l'étranger] atterrit à 12 h 18 à l'aéroport militaire de Melsbroeck. [...] Le Roi et la Reine ont immédiatement regagné le château de Laeken. À 12 h 40, le Premier ministre, M. Harmel, quittait son cabinet de la rue de la Loi, pour rejoindre le Roi, qui, comme prévu, devait le recevoir en audience. Celle-ci a commencé dix minutes plus tard. Peu après 13 heures, le Palais de Bruxelles, par un communiqué, faisait savoir que le "Roi a accepté la démission du gouvernement" et "a chargé le gouvernement de l'exécution des affaires courantes". La crise est donc officiellement ouverte » (*Le Soir*, dernière édition de nuit, 12 février 1966, p. 1).

(19) *Nouvelle histoire de Belgique*, V. DUJARDIN et M. DUMOULIN, 1950-1970 : *L'union fait-elle toujours la force ?*, Bruxelles, Le Cri, 2008, p. 128. Voy. aussi Bernard Waleffe qui écrit que les événements politiques ont infligé au Roi un « démenti certain » (B. WALEFFE, « Le Roi nomme et révoque les ministres », *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 141).

Une question qui se pose cependant est de savoir si, pendant la période où le chef de l'État réserve sa décision – c'est-à-dire pendant les quelques jours qu'il met à profit pour mener des consultations –, le Gouvernement dispose de la plénitude de ses prérogatives. En d'autres termes, s'agit-il d'un Gouvernement de plein exercice ou, au contraire, d'un Gouvernement limité à l'expédition des affaires courantes ?

Une majorité d'auteurs a par le passé estimé que le Gouvernement dispose, pendant cette période, de l'ensemble de ses compétences (20) ; cette position fut également exprimée dans l'avis précité de 1980 de la section d'administration du Conseil d'État (21). À titre personnel, nous nous séparons de cette analyse, en estimant que, pendant ce laps de temps, les prérogatives de ce Gouvernement sont bel et bien limitées à la seule expédition des affaires courantes. Cette position se déduit à notre sens de la *raison d'être même* de la notion d'affaires courantes : comme nous le verrons, celle-ci a pour objectif de limiter les pouvoirs du Gouvernement lorsque le contrôle du Parlement à son égard se trouve amoindri (22). Or, il existe de sérieuses raisons de douter que la menace d'une motion de méfiance – l'expression ultime de sa responsabilité devant la Chambre – puisse être de nature à impressionner un Gouvernement qui a déjà lui-même spontanément offert sa démission au Roi et qu'il est dans l'attente de sa décision. La jurisprudence récente du Conseil d'État va également en ce sens (23).

Dans les faits, la controverse qui oppose ces deux thèses revêt une importance limitée car la période pendant laquelle le Roi réserve sa décision est nécessairement brève ; par ailleurs, la prudence, sinon la paralysie qui a causé la crise au sein du Gouvernement, conduit celui-ci, en principe, assez naturellement à ne pas adopter d'actes importants au cours de ce bref laps de temps. Enfin, il n'est pas non plus dans l'intérêt du Roi de faire durer le laps de temps pendant lequel il réserve sa décision, car pendant cette période, il se trouve lui-même placé au plein centre du jeu politique et s'expose au risque d'être personnellement pris pour cible

(20) Voy. not. F. DELPÉREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 2000, p. 955 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2^e éd., Malines, 2011, p. 149.

(21) C.E. (sect. adm.), avis du 3 avril 1980, A.P.T., 1980, pp. 266 à 269, spéc. pp. 266 et 267. Le Conseil d'État y affirme :

« [L]e Roi ayant réservé sa décision d'accepter ou de refuser la démission du Gouvernement, le Conseil des Ministres reste investi de la totalité de ses pouvoirs ».

(22) En ce sens, W. VANDENBRUWAENE, « Voortdurende lopende zaken », *T.v.W.*, 2011, pp. 235 et 236.

(23) C.E. (sect. lég.), avis n^{os} 64.833/2 et 64.858/2 du 20 décembre 2018.

(si la période venait à durer, il pourrait notamment se faire reprocher un manque de capacité de décision ou de préparation). Idéalement, le Roi tranche donc assez rapidement⁽²⁴⁾.

13. À l'issue de la période de prise en considération, le Roi décide soit d'accepter officieusement l'offre de démission présentée par le Premier ministre, soit de la refuser officieusement (ce dernier scénario étant statistiquement plus rare : comme illustrations, on peut mentionner l'offre de démission présentée le 23 mars 1993 par le Premier ministre Jean-Luc Dehaene et refusée par le Roi Baudouin le 31 mars, et celle présentée le 14 juillet 2008 par le Premier ministre Yves Leterme et refusée que le 17 mars par le Roi Albert II.

Pendant le temps que le Roi garde sa décision en suspens, il peut prendre des initiatives, comme par exemple mener des pourparlers avec des interlocuteurs institutionnels (présidents de partis, présidents d'assemblées législatives, représentants syndicaux ou patronaux, etc.).

Au cours de cette période, il peut aussi – même si cela arrive rarement – charger une personne d'une *mission*. Ainsi, en mars 1993, dans l'épisode de l'offre de démission de Jean-Luc Dehaene que nous venons de mentionner, le Roi, après avoir reçu cette offre, a chargé Dehaene d'une mission de médiation tout en réservant sa décision quant à la démission. Avec succès : désigné médiateur le 30 mars, le Premier ministre débloque la situation dès le lendemain, mettant un terme à la crise, et permettant à son Gouvernement de continuer.

* *

14. À propos des trois scénarios qui précèdent, on notera aussi que, lorsque le Roi *refuse* officieusement l'offre de démission que lui a faite le Premier ministre (que ce soit après avoir réservé sa décision pendant quelques jours ou immédiatement lors de l'entretien avec le Premier ministre), *rien de cet épisode ne figurera* pour la postérité au *Moniteur belge* : le journal officiel belge ne publiant pas les communiqués du Palais, il ne reste, pour déceler un tel incident de droit constitutionnel quelques décennies plus tard, qu'une chose : consulter les quotidiens (ou, si elles existent, les archives audiovisuelles) de l'époque.

(24) Dans le même sens, K. RIMANQUE et M. WOUTERS, « Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisisen », *RP*, 1991, pp. 105 à 129, ici p. 109.

En revanche, lorsque le Roi *accepte* officieusement l'offre de démission présentée par le Premier ministre, il existera alors *nécessairement* une trace, à un moment donné, au *Moniteur belge*, puisque le Roi va ensuite devoir procéder, par arrêté royal, à la nomination du Premier ministre suivant, soit – car cela est également possible, nous l'avons dit ci-dessus – se raviser et formellement refuser, également par arrêté royal, la démission du Premier ministre qu'il avait dans un premier temps informellement acceptée.

15. Il nous reste à espérer que le présent exposé, en dépit de son caractère sommaire, a pu ajouter, sur l'un ou l'autre point, à la documentation du dédicataire du présent ouvrage. À propos de cet ouvrage, il nous sera permis de dire aussi que nous avons eu beaucoup de plaisir à y participer.

LIBER AMICORUM MICHEL PÂQUES

Dire et faire le droit

Sous la coordination de

Michel Delnoy, Anne Detilleux, Luc Donnay,
Francis Haumont, Martin Vrancken et Nathalie Van Damme



LARCIER
INTERSENTIA



Pour toute information sur nos fonds et nos nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez nos sites web via www.larcier-intersentia.com.

© Lefebvre Sarrut Belgium SA, 2024
Éditions Larcier-Intersentia
Rue Haute 139/6 - 1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal

Bibliothèque nationale, Paris : septembre 2024

Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : D/2024/06040/0166

ISBN : 978-2-8079-3788-8