

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Quelle révision de la Constitution ? A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

Vuye, Hendrik

Published in:

Revue belge de droit constitutionnel

Publication date:

1998

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Vuye, H 1998, 'Quelle révision de la Constitution ? A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif: les articles 46 et 96 de la Constitution', *Revue belge de droit constitutionnel*, p. 39-56.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

À LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE POUVOIR LÉGISLATIF

PAR

HENDRIK VUYE

1. — *Parlementarisme et parlementarisme rationalisé* — Lors de la réforme de l'Etat de 1993, le Constituant a voulu iuserire dans la Constitution un nouvel équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les données à modifier étaient les suivantes. D'un côté, le parlement avait la possibilité de retirer sa confiance au gouvernement, c'est-à-dire d'obliger le gouvernement à démissionner (1). D'un autre côté, le pouvoir exécutif disposait d'un pouvoir discrétionnaire de dissolution des chambres (2). Ce scénario était une application presque parfaite du principe formulé par Montesquieu : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (3). Le pouvoir exorbitant accordé au parlement de faire tomber un gouvernement est arrêté — et, dès lors, tempéré — par la compétence exorbitante de dissolution dont dispose le pouvoir exécutif. Le pouvoir de dissolution est à son tour limité par le risque du vote d'une motion de méfiance ou le refus de confiance.

D'autres pays, telles la France et l'Allemagne, ont, depuis longtemps, modulé le scénario susmentionné. Le régime parlementaire y est devenu un « parlementarisme rationalisé ». Souvent, le modelage s'est fait en faveur du pouvoir exécutif. Parlementarisme rationalisé devient alors synonyme de parlementarisme vineulé, de contrôle démocratique diminué, de déficit démocratique et d'autoritarisme renforcé. En France, par exemple, le contrôle politique exercé par le parlement sur le gouvernement est rendu

Hendrik VUYE est chargé de cours aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur et Hoofddoent U.F.S.I.A à Antwerpen.

(1) Voy. B. WALEFFE, « Le Roi nomme et révoque ses ministres ». *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Bruxelles, 1971 ; A. MART, « La nomination et la révocation des ministres », *J.T.*, 1949, pp. 649 et s.

(2) Voy. P. LAUVAUX, « Le droit de dissolution. Quelques aspects constitutionnels de l'exercice et des effets du droit de dissolution au cours de crises politiques récentes », *A.P.T.*, 1979-1980, pp. 246 et s. ; P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, 1983 ; J. DE MEYER, « Constitutionele aspecten van de parlementsothbinding », *Res Publica*, 1972, pp. 185-193 ; J. VELU, *La dissolution du parlement*, Bruxelles, 1966.

(3) MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, Livre XI, Chap. IV.

particulièrement difficile. Ainsi, l'article 49 de la Constitution française du 4 octobre 1958 accorde au Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure est votée à la majorité des membres composant l'Assemblée. C'est probablement l'arme la plus brutale dont dispose le pouvoir exécutif français dans le cadre du parlementarisme rationalisé : des lois sont adoptées sans vote de la part du pouvoir législatif.

En 1993, la Belgique, s'inspirant des modèles allemand et français (4), a adopté son propre système de parlementarisme rationalisé. Les nouvelles dispositions constitutionnelles venaient à peine d'être publiées au Moniteur que plusieurs constitutionnalistes les qualifiaient déjà de « gadgets politiques » (5) (6). Pour d'autres, il s'agit de « l'acte gratuit de la révision » (7). Ne doit-on pas, dès lors, en paraphrasant Georges Bataille (8), se poser la question si le Constituant de 1993, croyant saisir le Graal, n'a pas gardé en mains un vulgaire chaudron capable de faire bouillir les passions politiques et de provoquer une crise maudite ?

2. — *Les précédents en Belgique* — En 1960, dans un ouvrage qui compte parmi les plus remarquables, François Perin préconisait une adaptation du régime aux nécessités actuelles (9). Un des principes essentiels de la réforme gouvernementale retenue par l'auteur était la stabilisation du gouvernement : une fois la formation du gouvernement approuvée par le parlement, ce gouvernement doit rester en fonction jusqu'aux élections suivantes (10). Rien d'étonnant, dès lors, que le député François Perin fût l'auteur, en 1973, d'une proposition tendant à stabiliser le gouvernement (11). La plupart des dispositions de cette proposition instaurant un « gouvernement de législature », nécessitaient une révision de la Constitution. L'auteur en était

(4) Ces deux modèles sont souvent mentionnés dans les travaux préparatoires, avec une certaine primauté accordée au système allemand.

(5) A. ALEN et J. CLEMENT, « 'Legislatureregierung' en 'legislatuurparlement' : politieke gadgets of een wezenlijke innovatie ! », in A. ALEN et L.-P. SURTENS, *Het federale België na de vierde staatsheroorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Brugge, 1993, pp. 195 et s. ; F. DELPERRE, « Les autorités fédérales », in F. DELPERRE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, 1993, p. 11.

(6) F. PERIN, par contre, se montre un ferme partisan de l'idée du gouvernement et du parlement de législature (F. PERIN, « Le parlementarisme amendé », *A.P.T.*, 1994, p. 265-266).

(7) P. LAUVAUX et M. UYTENDAELE, « La réforme de l'Etat. I. Les institutions fédérales : ruptures, compromis et continuités », *J.T.*, 1994, p. 309.

(8) G. BATAILLE, *La part maudite*, Paris, 1967, pp. 165-166.

(9) F. PERIN, *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Bruxelles, 1960.

(10) F. PERIN, *op. cit.*, p. 244.

(11) *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1972-1973, n° 477/1.

conscient, mais son but était de sensibiliser l'opinion publique et le monde politique (12).

A la fin des années septante, deux incidents ont inspiré l'idée d'un « parlement de législature ». Tout d'abord, en 1977, les chambres législatives ont été dissoutes par un gouvernement devenu minoritaire en raison de la révocation de deux ministres du Rassemblement Wallon (13). Cette dissolution était, selon certains présidents de partis, un « coup d'Etat sans précédent dans l'histoire de la Belgique ». En 1978, ensuite, le Premier ministre Tindemans annonça la démission de son gouvernement à la tribune de la Chambre en mettant parlement et gouvernement devant le fait accompli : il quitta aussitôt la tribune pour aller offrir sa démission au Roi. C'est dans ce contexte que l'ancien article 71 de la Constitution (actuellement article 46) fut inséré dans la déclaration de révision de novembre 1978 et ce pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle de notre pays (14). Depuis lors, plusieurs propositions visant à assurer une plus grande stabilité du parlement, ont été déposées (15) (16).

Entre-temps, le monde politique s'est rendu compte, à tort ou à raison, que « rationaliser » la dissolution du parlement, sans « rationaliser » en même temps le contrôle exercé par ce parlement sur le gouvernement, était difficilement concevable. L'article 65 (ancien) de la Constitution (17) fut, dès lors, également inséré dans la déclaration de révision de 1991 (18).

C'est en 1993, lors de la quatrième réforme de l'Etat, que le Constituant a instauré un nouvel équilibre entre les deux pouvoirs dans la Constitution.

I. — LE NOUVEL ÉQUILIBRE

3. — *La motion constructive* — L'actuel article 96, alinéa deux, de la Constitution prévoit que le gouvernement fédéral est obligé de remettre sa

(12) Sur cette proposition de loi : P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif. Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles, 1988, pp. 156 et s.

(13) Voy. F. DELPERRE, « Au fil de la crise (3 mars-3 juin 1977) », *J.T.*, pp. 600 et s.

(14) Voy., sur le contexte de l'insertion de l'article 71 dans la déclaration de révision : C. DAUBIE, « Parlement et gouvernement de législature ou les perspectives d'une révision de l'article 71 de la Constitution belge », *Ann. Dr. Louvain*, 1980, pp. 21-66.

(15) Voy. P. LAUVAUX, *op. cit.*, pp. 155 et s. ; P. LAUVAUX, « L'introuvable notion de gouvernement de législature », *A.P.T.*, 1982, pp. 185 et s. ; K. MUVLE, « Legislaturparlement of legislatuurregering, een hervorming naar bestaande voorbeelden », *Jura Falc.*, 1992-1993, pp. 127 et s.

(16) Voy. égal. : Avis de MM. F. DELPERRE, R. DILLEMANN, R. SENELLE et A. VANWELKENHUYZEN concernant la révision de l'article 71 de la Constitution, in F. DELPERRE, *Chroniques de crise. 1977-1982*, Crisp, 1983, pp. 210-218.

(17) Actuellement l'article 96 de la Constitution.

(18) Voy. A. ALEN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALEN et L.-P. SURTENS, *Het federale België na de vierde staatsheroorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, pp. 200-201.

démission au Roi si la Chambre des représentants adopte, à la majorité absolue de ses membres (19), une motion constructive de méfiance qui contient la désignation d'un successeur au Premier ministre ou lorsque la Chambre rend constructif un refus de confiance en proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre dans les trois jours du refus. Une motion ordinaire de méfiance ou un simple rejet d'une motion de confiance ne suffisent pas (20). Lors du vote d'une pareille motion le gouvernement peut, selon le prescrit constitutionnel, continuer son action.

En dehors de l'obligation de remettre sa démission au Roi lors d'un refus constructif de confiance ou du vote d'une motion constructive de méfiance, le gouvernement fédéral peut, dans n'importe quelles circonstances et pour n'importe quelles raisons, remettre sa démission au Roi.

4. — *Le droit de dissolution* — Depuis la réforme de 1993, le Roi n'a plus la possibilité de dissoudre la Chambre des représentants (21) que dans les hypothèses énumérées par la Constitution. Trois hypothèses sont mentionnées de manière expresse par le texte constitutionnel et une variante est suggérée par les travaux parlementaires.

Premièrement, le Roi dispose d'un droit de dissolution lorsque la Chambre rejette une motion de confiance sans présenter, dans un délai de trois jours, au Roi un successeur au Premier ministre. Ce droit est également accordé au Roi lorsque la Chambre adopte une motion de méfiance sans proposer simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre. Enfin, le Roi peut, en cas de démission du Gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre mais ce uniquement après avoir reçu son assentiment à la majorité absolue de ses membres. Notons qu'à chaque fois,

(19) Cette majorité se calcule par rapport à l'effectif complet d'une assemblée, à l'opposé d'une majorité des suffrages qui se calcule par rapport à l'effectif présent. La Chambre compte actuellement 150 membres; la majorité des membres suppose, dès lors, l'appui d'au moins de 76 députés.

(20) A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUTSENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 212; T. BOSLY, « Le contrôle politique », in F. DELPÈRE (dir.), *La Belgique fédérale*, pp. 400-401, n° 460, p. 403, n° 466; P. LAUVAUX, « Le gouvernement de législature », in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Bruxelles, 1994, p. 420; M. VAN DEN HULST, « Moties na interpellaties en regeringsverklaringen in het federale parlement », *T.B.P.*, 1996, p. 69; M. VAN DEN HULST, « Vragen, interpellaties en moties na regeringsverklaringen in het federale parlement : naar een politieke controle 'nieuwe stijl' », in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, Bruges, 1996, pp. 43 et s.

(21) La dissolution de la Chambre entraîne la dissolution du Sénat (art. 46, al. 6, Constitution).

il s'agit d'une faculté de dissolution et nullement d'une obligation de dissolution (22).

Lors des travaux préparatoires de la révision de 1993, d'aucuns s'interrogeaient sur les suites constitutionnelles et politiques à donner au cas où le successeur désigné par la Chambre ne réussirait pas à former un nouveau gouvernement. A raison, cette hypothèse fut assimilée par le Premier ministre à celle où il n'y a pas de successeur désigné (23). La dissolution de la Chambre serait, dès lors, possible sans qu'il faille solliciter l'accord préalable de l'assemblée (24). D'autres solutions sont cependant imaginables. Le gouvernement étant démissionnaire suite au vote constructif de la Chambre, le Roi peut également, une fois constaté que le formateur désigné par la Chambre ne réussit pas à former un gouvernement, refuser la démission du gouvernement (25). En effet, si on assimile l'échec du successeur à la non-désignation du successeur, la démission du gouvernement cesse d'être obligatoire, le Roi peut, dès lors, refuser cette démission. De plus, à notre avis, le Roi qui a la « compétence liée » (26) de nommer Premier ministre le successeur désigné par la Chambre (article 96, alinéa 2, de la Constitution) ne perd nullement sa compétence générale de révoquer et de nommer les ministres, telle quelle est prévue par l'article 96, alinéa 1^{er} (27). S'il s'avère que le successeur ne pourra manifestement pas réussir (28), le

(22) A. ALÉN et autres, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, 1995, p. 160, n° 174; A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUTSENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 214; A. ALÉN, J. CLEMENT, W. PAS, P. PRETERS et J. VAN NIEUWERHOE, « Het federale België in de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 », *R.W.*, 1993-1994, p. 1357; T. BOSLY, *op. cit.*, in F. DELPÈRE (dir.), *La Belgique fédérale*, pp. 400-401, n° 460, p. 404, n° 468; J. VAN DE LAKOTTE et G. GOERTIER, *Inleiding tot het publiek recht. Deel II. Overzicht van het publiek recht*, Bruges, 1997, p. 487, n° 883.

(23) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. VANDENBERGHE, *Pasin.*, 1993, p. 1504. Voy. A. ALÉN et autres, *op. cit.*, p. 208, n° 228 et p. 160, n° 174; A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUTSENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, pp. 211 et s., p. 217, n° 22; T. BOSLY, *op. cit.*, in F. DELPÈRE (dir.), *La Belgique fédérale*, pp. 407-408, n° 472; F. DELPÈRE, *op. cit.*, in F. DELPÈRE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 10; F. DELPÈRE et S. DEPRE, « Le système constitutionnel de la Belgique », in *Rép. Not.*, t. XIV, 1998, n° 370; R. ERGEU, « Quelques observations sur le gouvernement de législature », in F. DELPÈRE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 64; X. REUMONT, « Le parlementarisme rationalisé en Belgique », *Ann. Dr. Louvain*, 1994, pp. 220 et s.; J. VAN DE LAKOTTE et G. GOERTIER, *op. cit.*, II, p. 426, n° 797; A. VAN MENSEL, *De Belgische federatie. Het labyrint van Doedalus*, Gand, 1996, p. 176.

(24) *Contra* : M. UYTENDAELE estime que la Chambre des représentants doit donner, à la majorité absolue de ses membres, son assentiment à la dissolution (M. UYTENDAELE et autres, *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de droit public belge*, Bruxelles, 1997, p. 233, n° 164).

(25) Voy. M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, p. 233, n° 164.

(26) F. DELPÈRE, *op. cit.*, in F. DELPÈRE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 9.

(27) *Contra* : X. REUMONT, *op. cit.*, *Ann. Dr. Louvain*, 1994, p. 221.

(28) A notre avis, le contrôle exercé par le Roi ne peut être que marginal. Autrement, l'obligation de nommer le successeur désigné par la Chambre serait dénué de tout sens.

Roi peut le révoquer, évidemment sous le couvert du contresigne d'un ministre.

5. — *La volonté et les présuppositions du Constituant de 1993* — La revendication politique d'un gouvernement et d'un parlement de législature a été introduite dans les accords de la Saint-Michel à la demande du SP. Lors du dialogue entre les deux communautés, Agalev et Ecolo s'étaient également prononcés en faveur d'un gouvernement et d'un parlement plus stables (29).

Les liens entre les nouveaux articles 96 et 46 sont évidents. En réduisant la portée du droit de dissolution et en limitant de manière expresse l'obligation de démissionner aux cas prévus par la Constitution, le Constituant a voulu assurer la stabilité de nos institutions : un gouvernement plus stable et des assemblées plus stables (30) (31). Cependant, cette stabilité n'est pas absolue. Le gouvernement et le parlement ne sont pas de « institutions de législature » au sens strict du terme (32). En effet, la démission et la dissolution ne sont nullement exclues, mais seulement modelées et modérées. L'on pourrait ainsi dire que les articles 46 et 96 instaurent un « parlementarisme semi-rationalisé » (33).

Ces nouvelles dispositions sont basées sur trois présuppositions : (1) le gouvernement tombe devant le parlement ; (2) la dissolution du parlement intervient à la suite d'un désaccord entre le parlement et le gouvernement et (3) notre système politique fait preuve d'une instabilité à éviter. Dans un prochain paragraphe, nous rechercherons si les trois présuppositions correspondent à la réalité politique. Il est surprenant de constater à la lecture des travaux préparatoires de la révision de la Constitution, que le Constituant lui-même n'était nullement convaincu de l'exactitude de ces trois prémisses (34).

II. — RÉALITÉ ET FICTION POLITIQUES

6. — *Le gouvernement ne tombe plus devant le parlement* — En 1831, le Constituant belge a consacré la responsabilité ministérielle devant les

(29) J. CLEMENT, H. D'HONDT, J. VAN CROMBRUGGE et C. VANDERVERREN, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Anvers, 1993, p. 97.

(30) Formules utilisées par E. CRENNE, *La réforme de l'Etat*, Bruxelles, 1993, p. 32 et p. 27.

(31) Voy., sur la manière dont les assemblées ont intégré la révision de la Constitution dans leurs règlements respectifs, M. VAN DER HULST, *op. cit.*, T.B.P., 1996, pp. 65-71 ; M. VAN DER HULST, *op. cit.*, in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, pp. 11 et s.

(32) A. ALEN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALEN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatsherziening. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 220.

(33) M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, p. 230, n° 161.

(34) Voy. *Pasin*, 1993, pp. 1461 et s. et pp. 1456 et s.

chambres. Selon ce scénario, un gouvernement tombe en raison d'un vote hostile des chambres. Et, en effet, ce plan préétabli a été maintes fois respecté au dix-neuvième siècle. Mais, comme l'observe Jean Gol dans une étude remarquable, il cesse de l'être en 1870. Les raisons en sont évidentes : le renforcement de la structure et de l'influence des partis politiques. A partir de ce moment, le principe du gouvernement homogène disposant d'une majorité parlementaire disciplinée ne souffre plus d'exception (35).

Ainsi, par exemple, depuis la deuxième guerre mondiale, peu de gouvernements ont été renversés par le parlement suite à un vote de méfiance à l'égard du gouvernement tout entier ou à l'égard d'un de ses membres. De plus, chaque renversement était accompagné de circonstances plutôt exceptionnelles.

Trois gouvernements ont été renversés par le parlement avant 1950 : l'époque de l'affaire royale et de la répression de l'incivisme. Le gouvernement Spaak II, constitué le 13 mars 1946, était un de rares gouvernements minoritaires de notre histoire constitutionnelle. Lors du vote d'investiture, la confiance lui fut refusée par 90 voix contre 90 et 15 abstentions (36). En 1945, le gouvernement d'union nationale Van Acker I tomba devant le parlement, bien que ce gouvernement n'ait pas été mis en minorité (37) ; le parti catholique avait rompu l'union nationale lors de plusieurs votes au parlement, ce qui suffit pour que le Premier ministre décidât de présenter la démission du gouvernement au Prince Régent. En 1946, le gouvernement Van Acker III présenta sa démission au Prince Régent en raison des critiques adressées au Ministre de la justice Van Glabbeke concernant la répression économique. Volant éviter un vote de méfiance, le Premier ministre avait déclaré la solidarité du gouvernement. L'ordre du jour fut, malgré tout rejeté (38) (39).

Le dernier exemple que l'on puisse mentionner se situe à un autre moment de graves tensions politiques, lors de l'avènement de l'Etat fédéral. Lors du vote au Sénat le 2 avril 1980 du projet de loi spéciale des régions et de communautés, le gouvernement n'obtint pas la majorité des deux tiers requise (40). Constatant des défections dans la majorité parlementaire et bien que le gouvernement disposât encore d'une majorité (ordinaire)

(35) J. GOL, « Naissance et mort des gouvernements belges au XIX^e siècle », *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1966, p. 506.

(36) Voy. B. WALEFFE, *op. cit.*, pp. 102 et s., n° 84 et s.

(37) Voy. B. WALEFFE, *op. cit.*, pp. 106 et s., n° 89 et s.

(38) Voy. B. WALEFFE, *op. cit.*, pp. 111 et s., n° 93.

(39) Le gouvernement Spaak III a également présenté sa démission suite à des critiques adressées à son Ministre de la justice Struye. Ce gouvernement démissionna cependant sans l'intervention d'un vote formel de la part de l'assemblée (Voy. B. WALEFFE, *op. cit.*, pp. 111-112, n° 94).

(40) Voy. F. DELPERÉE, « De orise en crise », *J.T.*, 1980, pp. 486 et s.

écrasante au parlement, le Premier ministre Martens offrit sa démission au Roi.

On le voit, chaque fois que les assemblées ont sanctionné le gouvernement par un vote formel, des circonstances politiques exceptionnelles peuvent expliquer leur attitude. De plus, les exemples cités ne sont pas pleinement probants. Le gouvernement Spaak II était déjà un gouvernement minoritaire, avant même d'être mis en minorité par le parlement. Les gouvernements Van Acker I et Martens n'ont, pour leur part, pas été mis en minorité au sens strict du terme, puisqu'ils disposaient encore d'une majorité ordinaire au parlement. En fin de compte, seule la chute du gouvernement Van Acker III peut être considérée comme significative.

7. — *La dissolution n'intervient rarement à la suite d'un conflit entre le parlement et le gouvernement* — Selon le scénario classique, la dissolution sert à régler des conflits entre le gouvernement et le parlement, soit au sein du pouvoir législatif entre la Chambre et le Sénat (41).

En réalité, peu de gouvernements ont décidé de dissoudre le parlement suite à un vote hostile du parlement (42). La première dissolution de l'histoire constitutionnelle belge, celle du 28 avril 1833, est intervenue suite à une défaite du gouvernement devant la Chambre au sujet de sa politique étrangère (43). Le 4 septembre 1851, la dissolution du Sénat a été prononcée en raison d'un conflit entre le gouvernement et le Sénat concernant un plan de réforme fiscale (44). Enfin, en 1864, la dissolution de la Chambre fut prononcée pour mettre fin aux manœuvres d'obstruction de cette assemblée (45). Aucun vote hostile au gouvernement (libéral) Rogier n'avait été émis, mais la majorité gouvernementale était devenue très étroite, à la suite d'élections partielles. Les catholiques réussirent à bloquer l'action du gouvernement en s'abstenant de participer aux séances de la Chambre. Ainsi, la Chambre ne fut pas en nombre pour siéger pendant six séances consécutives (46).

(41) Avant la révision de la Constitution de 1993, l'ancien article 71 de la Constitution prévoyait la possibilité de dissoudre les chambres soit simultanément, soit séparément. Cette deuxième possibilité n'a été utilisée que rarement, notamment en 1833 (Chambre), 1861 (Sénat), 1857 (Chambre), 1864 (Chambre) et 1884 (Sénat) (Voy. J. VELU, *op. cit.*, p. 212). Cette possibilité n'est politiquement utile que dans un bicaméralisme non égalitaire, c'est-à-dire lorsque les deux assemblées ont une composition socialement différente. Les multiples révisions de la Constitution — principalement la révision de 1920/1921 — ont tempéré la différence entre les deux assemblées en rendant plus démocratique la composition du Sénat. Dans un bicaméralisme égalitaire, il est logique que les dissolutions portent sur les deux chambres.

(42) Voy. J. VELU, *op. cit.*, pp. 135 et s.; J. DE MEYER, *op. cit.*, *Res Publica*, 1972, pp. 185-183; J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Louvain, 1987, pp. 187 et s.

(43) J. VELU, *op. cit.*, pp. 135-142.

(44) J. VELU, *op. cit.*, pp. 142-143.

(45) J. VELU, *op. cit.*, pp. 142 et s.

(46) J. VELU, *op. cit.*, p. 146.

8. — *Les causes réelles de l'instabilité gouvernementale et des dissolutions* — Dans son ouvrage déjà mentionné, François Perin a analysé les causes d'instabilité des gouvernements (47). Il conclut, à raison, que les gouvernements tombent en raison de dissensions internes. L'on peut constater trois variantes : le désaccord entre les ministres, le désaccord entre les formations politiques de la majorité et la pression d'un groupe politique (48). A l'analyse, ces trois variantes participent à une seule et même réalité : l'omniprésence des partis politiques.

En pratique, le gouvernement présente sa démission au Roi, sans attendre d'être mis en minorité par le parlement. En d'autres mots, c'est la politique du fait accompli : le parlement peut difficilement faire tomber (une deuxième fois) un gouvernement démissionnaire. Ce phénomène est propre aux gouvernements de coalition postérieurs à 1918 et à l'avènement du suffrage universel pur et simple. Au dix-neuvième siècle, il n'y a ainsi eu qu'un seul gouvernement qui soit tombé suite à des dissensions internes (49). La nécessité des gouvernements de coalition — imposée par la représentation proportionnelle au parlement et renforcée par les scissions communautaires au niveau des formations politiques — multiplie les risques d'implosion du gouvernement (50).

De même pour la dissolution du parlement. Depuis la fin de la première guerre mondiale, les dissolutions ont trouvé leur origine dans des raisons ayant trait à l'action des partis politiques (51), des dissensions au sein du gouvernement et l'impossibilité de former un nouveau gouvernement. Seule la dissolution de 1977 s'apparente, à première vue, au scénario classique (52). Suite à la démission des ministres du Rassemblement Wallon, le gouvernement avait perdu la confiance des chambres. Au lieu de se présenter devant les assemblées ou de démissionner, le gouvernement Tindemans a opté pour la dissolution. Il faut cependant être conscient que lors de cette dissolution, la confrontation entre le parlement et ce gouvernement n'était finalement que la conséquence directe des dissensions au sein du gouvernement.

9. — *Stabilité ou instabilité ?* — En réalité, depuis la deuxième guerre mondiale, la Belgique n'a connu que deux périodes de grande instabilité

(47) F. PERIN, *op. cit.*, pp. 81 et s.

(48) F. PERIN, *op. cit.*, pp. 84 et s.

(49) J. GOL, *op. cit.*, *Ann. Fac. Droit Liège*, 1966, p. 510. Il s'agit du gouvernement Van De Weyer en 1846.

(50) Voy. M. DEWEERDT, C. DE RIDDER et R. DILLEMANS (dir.), *Wegwijs politiek*, Louvain, 1994, pp. 302 et s.

(51) J. VELU, *op. cit.*, pp. 158 et s.

(52) Voy. F. DELPÉREZ, *op. cit.*, *J.T.*, 1977, pp. 597-604.

politique. La première se situe immédiatement après la deuxième guerre mondiale, où notre pays a connu neuf gouvernements entre 1944 et 1950 (53). Ceci n'avait rien d'étonnant. La Belgique était au bord d'une guerre civile : la question royale était posée dans toute sa brutalité et aucune solution durable ne fut donnée à la problématique de l'ineivisme et de la collaboration avec l'ennemi. La deuxième période d'instabilité se situe entre 1978 et 1981 où six gouvernements se sont succédé (54). A nouveau ce fut un moment difficile de notre histoire politique, à savoir la deuxième réforme de l'Etat, qui était à la base de l'instabilité de nos institutions.

L'instabilité des gouvernements belges est, dès lors, toute relative. De plus, même lors d'une période d'instabilité des hommes politiques sont demeurés au pouvoir pendant de longues années (55). L'exemple type est probablement P.H. Spaak qui a été Ministre des affaires étrangères entre le 13 juin 1936 (le gouvernement Van Zeeland II) et le mois de juin 1949 (56), avec uniquement une interruption de quelques mois en 1939 (les gouvernements Pierlot I & II) où ce poste fut occupé respectivement par Eugène Soudan et Pierlot lui-même. De plus, Spaak fut à nouveau Ministre des affaires étrangères dans le gouvernement Van Acker IV entre 1954 et 1957. C'est un remarquable exemple de stabilité, bien que les gouvernements se soient succédé à un rythme élevé.

L'on observe la même stabilité au niveau des assemblées. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les belges n'ont été appelés aux urnes que dix-sept fois (57). Personne ne s'étonnera de retrouver les mêmes périodes d'instabilité que celles que l'on observe au niveau des gouvernements : l'affaire royale et la deuxième réforme de l'Etat. De plus, il est intéressant de noter que le parlement a marqué son accord sur la plupart des dissolutions, de manière implicite mais certaine, en ce sens que les dissolutions sont intervenues, de plein droit, par le vote d'une déclaration de révision de la Constitution (58).

(53) Les gouvernements Pierlot (27/9/1944-7/2/1946) ; Van Acker (12/2/1945-2/8/1946) ; Van Acker (2/8/1945-9/1/1948) ; Spaak (13/3/1946-19/3/1949) ; Van Acker (31/3/1946-10/7/1946) ; Huysmans (3/8/1946-12/3/1947) ; Spaak (20/3/1947-27/6/1949) ; Eyskens (11/8/1949-6/6/1950) ; Davicourt (8/6/1950-11/8/1950).

(54) Les gouvernements Tindemans (3/6/1977-13/10/1978) ; Vanden Boeynants (20/10/1978-18/12/1978) ; Martens (3/4/1979-9/4/1980) ; Martens (15/6/1980-7/10/1980) ; Martens (22/10/1980-31/3/1981) et Eyskens (31/3/1981-21/9/1981).

(55) Voy. F. PERIN, *op. cit.*, pp. 92 et s.

(56) Dans le gouvernement G. Eyskens I (1949-1950), la fonction était exercée par Van Zeeland.

(57) Notamment en 1948 ; 1949 ; 1954 ; 1958 ; 1961 ; 1965 ; 1968 ; 1971 ; 1974 ; 1977 ; 1978 ; 1981 ; 1985 ; 1987 ; 1991 et 1995.

(58) Notamment en 1954 ; 1958 ; 1965 ; 1968 ; 1978 ; 1981 ; 1987 ; 1991 et 1995.

III. — EVALUATION

A. — Evaluation des motions constructives

10. — *Facteur de stabilité ?* — L'instabilité de la troisième République française est légendaire. La Constitution de la quatrième République avait, dès lors, rendu plus difficiles les votes de confiance et de censure, entre autres en exigeant une majorité absolue des membres au lieu d'une majorité simple (59). La durée moyenne des gouvernements tomba néanmoins à six mois... De plus, rares furent les gouvernements à être renversés par un vote hostile du parlement. Les gouvernements tombaient à cause de dissensions internes (60). Ceci revient à dire que les motions constructives insérées dans la Constitution belge n'auront aucun effet direct sur la cause principale de la démission du gouvernement, à savoir sa désagrégation interne. L'utilité des motions constructives est, dès lors, en termes de stabilité, toute relative (61).

11. — *Responsabilité individuelle et responsabilité collective* — La censure constructive ne peut être mise en œuvre à l'égard d'un seul ou de plusieurs membres du gouvernement (62), ce à l'opposé de la mise en jeu de la responsabilité des ministres régionaux et communautaires qui peut être individuelle ou collégiale (63). M. Uyttendaele est partisan de la responsabilité collégiale du gouvernement fédéral. Il argumente que de fait, les ministres sont avant tout désignés par les présidents de partis et non pas choisis par le Roi. Ainsi, réserver à la Chambre le soin de choisir le successeur du ministre désavoué serait de nature à provoquer des crises profondes, dès lors que ce choix n'aurait pas correspondu à la volonté du parti auquel appartient l'intéressé (64). Cet argument n'est pas vraiment pertinent. En toutes hypothèses, le successeur a besoin de l'aval de son groupe parlementaire et ce groupe parlementaire dépend largement des instances dirigeantes de la formation politique (65), c'est-à-dire, le plus souvent, du président de parti. La procédure est autre, mais le résultat final est le même.

(59) Articles 49 et 50 de la Constitution du 27 octobre 1946.

(60) G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1980, pp. 434-435.

(61) Voy. L. DE WINTER, « Politieke implicaties van de hervorming van de wetgevende assemblee », in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, pp. 238 et s.

(62) A. ALLEN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALLEN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatsverkiezing. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 209 ; R. ERGEC, *Introduction au droit public. t. I. — Le système institutionnel*, Diogen, 1994, p. 158, n° 423 ; R. ERGEC, *op. cit.*, in F. DELPERRE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 61.

(63) Voy. article 71 de la Loi spéciale du 8 août 1980.

(64) M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, pp. 230-231, n° 182.

(65) Voy. H. VAN IMPR, *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge*, Bruxelles, 1966.

A. Alen, par contre, observe que le Constituant a inscrit dans la Constitution l'irresponsabilité de chaque ministre individuellement (66) devant le parlement (67). La réforme de 1993 n'a certes pas abrogé la possibilité de refuser la confiance à un seul ministre (68), mais ce refus ne pourra être constructif (69). L'obligation de démissionner dans le chef du ministre désavoué sera au moins politique, selon certains même juridique (70). Il ne faut pas être visionnaire pour décrire, dès aujourd'hui, la portée pratique de cette obligation (71). Soit le ministre ne sera plus soutenu par l'état-major de sa formation politique et il démissionnera ou, en cas de refus, sa démission sera accordée par le Roi sur proposition du Premier ministre (72). Soit le ministre gardera la confiance des instances dirigeantes de son parti et — responsabilité collective oblige — le gouvernement tombera suite à des dissensions internes, sans vote de méfiance de la Chambre. Soit, enfin, le gouvernement et les instances politiques agiront de sorte que la discipline politique soit à nouveau respectée au Parlement. Finalement, en matière de responsabilité ministérielle individuelle, les anciens scénarios feront encore l'affaire pendant plusieurs décennies..., sauf, à envisager réellement une nouvelle culture politique.

12. — *La désignation du successeur* — Les motions constructives impliquent, de plus, la désignation d'un successeur au Premier ministre et ce, en tous cas lors du refus constructif de confiance, dans un bref délai. Cette lourde exigence explique que les motions constructives ne pourront que

(66) A. ALÉN et autres, *op. cit.*, pp. 208-209, n° 228 ; A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 222. Dans le même sens : R. ERGEC, *op. cit.*, in F. DELPÉRIER (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 61.

(67) Les événements récents et les démissions des ministres Declercq, Vande Lanotte et Toback démontrent que les ministres sont actuellement — ce ne fut pas toujours le cas et ce ne sera pas toujours le cas — plus responsables devant l'opinion publique qu'ils ne le sont devant le parlement. Le renouveau de la responsabilité ministérielle sans faute en cas d'événement social majeur perturbant la société — somme toute une responsabilité purement symbolique — n'implique nullement que le parlement dispose dorénavant d'un pouvoir de contrôle renforcé.

(68) T. BOSLY, *op. cit.*, in F. DELPÉRIER (dir.), *La Belgique fédérale*, p. 397, n° 455. A. VAN MENSSEL, *op. cit.*, p. 248.

(69) Le règlement de la Chambre prévoit, par ailleurs, de manière expresse l'impossibilité de la motion constructive de méfiance adressée à un seul ministre (Voy. M. VAN DER HULST, *op. cit.*, *T.B.P.*, 1996, p. 70 ; M. VAN DER HULST, *op. cit.*, in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, p. 47).

(70) Dans ce sens : X. REUMONT, *op. cit.*, *Ann. Dr. Louvain*, 1994, p. 219 ; M. VAN DER HULST, *op. cit.*, *T.B.P.*, 1996, p. 70 ; M. VAN DER HULST, *op. cit.*, in *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*, p. 47. Selon ces auteurs, les articles 88 et 106 de la Constitution fondent la responsabilité individuelle des ministres et lui confèrent un caractère juridique.

(71) Comp. : A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 209.

(72) L'on se rappelle les précédents de 1977 et 1980 en la matière (voy. F. DELPÉRIER, *op. cit.*, *J.T.*, 1977, pp. 597 et s. ; F. DELPÉRIER, *op. cit.*, *J.T.*, 1980, pp. 470 et s.).

rarement aboutir. L'éparpillement des forces politiques et les scissions communautaires ne rendent pas facile la désignation d'un nouveau Premier ministre (73). De plus, l'opposition sera pleinement consciente qu'une motion constructive ratée aura, le plus souvent, pour conséquence que la majorité en sortira renforcée et plus soudée qu'auparavant.

L'obligation juridique de démissionner en cas de motion constructive n'empêche nullement qu'un gouvernement mis en minorité, sans censure constructive, à propos d'une question importante, ne pourra plus mener sa politique et sera, dès lors, politiquement obligé de démissionner (74). En cette matière, le système des motions constructives peut donner lieu à des situations des plus embarrassantes. Lorsque, par exemple, le gouvernement pose la question de confiance sur un texte, il est parfaitement possible que le texte soit rejeté à la majorité des suffrages ; en droit toutefois le gouvernement ne sera nullement obligé de démissionner, la majorité des membres n'étant pas atteinte (75). Il va de soi qu'un pareil gouvernement sera, de fait, obligé de démissionner ou, du moins, obligé de trouver au plus vite un compromis entre les formations de la majorité.

Finalement, le choix du Constituant est peu cohérent (76). Dans l'hypothèse susmentionnée, le gouvernement est mis en minorité par une majorité des suffrages. Mais, en cas de blocage total, il sera peut être difficile de recourir à des élections. En effet, la dissolution des assemblées implique l'accord de la Chambre donné à la majorité des membres.

L'obligation de désigner un successeur au Premier ministre est inspirée par les articles 67 et 68 de la Constitution allemande du 23 mai 1949. En Allemagne, ce procédé n'a été mis en œuvre que deux fois (77). En 1972, le remplacement de Willy Brandt (SPD) par Rainer Barzel (CDU) n'a pas abouti. La motion ne réunissait pas la majorité des membres du Bundestag, mais il ressortait également du vote que le Chancelier ne disposait plus de la majorité au parlement. Finalement, le parlement a été dissous et des élections ont été organisées. Philippe Lauvaux observe que cette crise est riche d'enseignements (78). Le Chancelier qui ne dispose plus d'une majorité

(73) Voy., entre autres, J. CLEMENT, « De nieuwe Grondwet van het federale België », *A.J.T. Dossier*, 1994-1995, p. 24, n° 19.

(74) Voy. A. ALÉN, J. CLEMENT, W. PAS, P. PRETENS et J. VAN NIRUWENHOYE, *op. cit.*, *R.W.*, 1993-1994, p. 1357 ; R. ERGEC, *op. cit.*, I, p. 175, n° 453 ; T. BOSLY, *op. cit.*, in F. DELPÉRIER (dir.), *La Belgique fédérale*, pp. 400-401, n° 460 ; J. VANDE LANOTTE et G. GORDRETIER, *op. cit.*, II, pp. 427-428, n° 798.

(75) Voy. P. LAUVAUX, *op. cit.*, in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, p. 420 ; P. LAUVAUX et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, *J.T.*, 1994, p. 309. Adde : A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 213.

(76) Voy. P. LAUVAUX, *op. cit.*, in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, p. 420 ; M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, p. 234, n° 165.

(77) Voy. l'analyse de P. LAUVAUX, *op. cit.*, pp. 81 et s.

(78) P. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 85.

est, à son tour, contraint de prendre une initiative. En droit belge, cette initiative se concrétisera probablement par la démission du gouvernement. Lors de la crise de 1982-1983, le Bundestag a voté une motion de défiance contre le Chancelier Helmut Schmidt et a désigné Helmut Kohl en tant que successeur. Ainsi, la coalition SDP-FDP a été remplacée par une nouvelle coalition CDU-CSU-FDP. Ce vote prouve au moins que la motion constructive de méfiance est utilisable. Mais il y a plus. La désignation du Chancelier Kohl était accompagnée de l'accord politique d'organiser des élections. Finalement, le parlement a été dissous peu après la désignation du nouveau Chancelier. Le nouveau Chancelier, élu par une majorité en application de l'article 67 (motion constructive de méfiance), a demandé la confiance à l'assemblée en application de l'article 68, confiance qui a été refusée, ce qui a permis la dissolution de l'assemblée. La conclusion saute aux yeux : l'article 68 a été détourné de son but original (79). De plus, l'article 67 et la désignation du successeur n'a de fait nullement réalisé un « parlement et un gouvernement de législature » : la motion constructive et la désignation du successeur n'ont pas pu empêcher la dissolution de l'assemblée.

B. — *Evaluation du droit de dissolution*

13. — *La Chambre des représentants : l'assemblée politique du pays ?* — Un des effets inattendus de la révision de 1993 est le déplacement partiel des moyens de résoudre une crise politique du pouvoir exécutif vers le pouvoir législatif. En effet, une dissolution anticipée est liée à un vote de la Chambre des représentants soit sur son propre sort, soit sur le sort du gouvernement. Mais, les nouvelles règles peuvent donner lieu à des surprises inattendues. Ainsi, le Professeur Delpérée avait, lors du colloque du 5 mai 1993, évoqué la possibilité d'une « responsabilité innommée » des ministres devant le Sénat (80). Notre collègue Alen ose s'aventurer plus loin en affirmant que la réforme de 1993 a paradoxalement renforcé l'indépendance du Sénat (81). En effet, imaginons un important projet de loi — matière bicamérale reprise dans la longue liste de l'article 77 de la Constitution — qui soit adopté par la Chambre, mais rejeté par le Sénat. Que devra faire le gouvernement ? Etant donné que le gouvernement bénéficie de la confiance de la Chambre des représentants, la dissolution du parlement est exclue. Le gouvernement doit-il, dès lors, démissionner ? Et la Chambre des représentants doit-elle marquer son accord sur sa propre dissolution, bien que le gouvernement y dispose d'une majorité ?... Le Sénat ne peut juridiquement engager la responsabilité politique du gouvernement, mais de fait un gou-

(79) Comp. P. LAUVAUX, *op. cit.*, pp. 98 et s.

(80) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 22.

(81) A. ALÉN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALÉN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatsheroeping. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 224.

vernement ne pourra mener sa politique sans le soutien d'une majorité des sénateurs. En effet, la (trop) longue énumération de l'article 77 permet au Sénat d'avoir son mot à dire dans la gestion politique du pays. Paradoxalement, le Sénat belge est ainsi plus qu'une chambre de réflexion.

14. — *Les crises seront plus complexes* — La Chambre peut être dissoute lorsqu'elle refuse de manière non constructive la confiance au gouvernement, soit lorsqu'elle adopte une motion non constructive de méfiance. Dans les deux hypothèses, le pouvoir exécutif dispose à nouveau de son droit discrétionnaire de dissolution. Ainsi, cette dissolution est l'ancre de miséricorde de notre système politique. Quand rien ne va plus, l'on peut faire appel à l'électorat.

L'on sait que l'hypothèse la plus courante est autre. Mais, lors d'une implosion du gouvernement, le pouvoir exécutif ne dispose que d'un droit de dissolution limité. Cette limitation n'est pas sans raison, car le Roi exerce son pouvoir de dissolution sous la responsabilité d'un gouvernement démissionnaire. Comme nous l'avons expliqué, l'une des crises qui est à la base de l'idée d'un parlement de législature est la dissolution du parlement par un gouvernement minoritaire en 1977. Ce dernier événement explique la limitation du droit de dissolution : le Roi ne peut, en cas de démission de gouvernement, dissoudre la Chambre qu'après avoir reçu l'assentiment de l'assemblée exprimé à la majorité absolue de ses membres. Ainsi l'on constate que la responsabilité politique de la dissolution sera partagée entre le gouvernement démissionnaire et la Chambre des représentants. Une première question surgit. Lorsque la demande de dissolution formulée par le Roi a été refusée par l'assemblée, le Roi peut-il renoueler sa demande ? R. ERGEC estime que le Roi a épuisé sa compétence de dissolution après un premier refus : demande de dissolution sur demande de dissolution ne vaut (82). A notre avis, le texte constitutionnel ne contient pas une semblable limitation (83). De plus, le premier refus de la Chambre n'implique pas que l'assemblée n'acceptera pas une deuxième demande, par exemple parce qu'entre-temps, les données politiques ont évolué.

Cependant, cette intervention de la Chambre et l'exigence d'une majorité absolue des membres ne sont pas sans danger. Lors d'une « crise ordinaire », il ne sera probablement pas difficile de dégager une majorité (des membres) afin d'autoriser la dissolution (84). La discipline de vote et les voix éventuelles de l'opposition aideront à obtenir l'accord d'au moins 76 députés. Mais peut-on éarter, d'office, des hypothèses extrêmes ? M. Uyttendaele

(82) R. ERGEC, *op. cit.*, in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 63. Selon l'auteur, cette solution résulte de l'esprit de l'article 46 de la Constitution, qui tend à limiter les cas de dissolution.

(83) Dans le même sens : M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, pp. 230-231, note 54.

(84) R. ERGEC, *op. cit.*, in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 63.

imagine mal que la Chambre des représentants refuse la dissolution alors qu'elle s'avère incapable de dégager une nouvelle majorité (85). Mais le même auteur, qui imagine mal le refus dans le corps du texte, examine, quand même, cette problématique en note de bas de page (86). A raison, en droit constitutionnel, l'inimaginable et la réalité politique ont une tendance perverse à se rejoindre de temps à autre. Les crises politiques ne sont pas interchangeable. Il va de soi que les dispositions de la Constitution fonctionnent lorsque le monde politique est en crise ; mais, ce même constat s'impose-t-il lorsque le pays est en orise ? Rien n'est moins sûr. Faut-il, par ailleurs, rappeler qu'en 1995 — à un moment où les idées de gouvernement et de parlement de législature étaient déjà inscrites dans la Constitution, sans être entrées en vigueur — le gouvernement n'a pas suivi les intentions de 1993, comme l'a fort heureusement souligné le Professeur Delpérée (87) ? Cependant, la crise de 1995 motivée par l'affaire Agusta n'était qu'une crise de petite taille.

L'inimaginable, ce ne sera probablement pas un blocage dû à l'absence d'une majorité absolue des députés marquant leur accord sur la dissolution. Dans beaucoup d'hypothèses, cette exigence peut être contournée. En effet, rien n'empêche, avec le concours du Sénat, d'adopter à la majorité des suffrages une déclaration de révision de la Constitution, ce qui implique la dissolution de plein droit des assemblées (88). Le Constituant de 1993 aurait-il oublié que depuis la deuxième guerre, neuf dissolutions sur dix-sept étaient une application de l'article 195 de la Constitution ? Le Constituant aurait-il perdu de vue que cinq des six dernières dissolutions étaient des dissolutions de plein droit ? Cependant, que faire lorsque même cette majorité des suffrages fait défaut ? En tous cas, lors d'une implosion du gouvernement, la crise sera assurément plus complexe à dénouer qu'aparavant (89).

(85) M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, p. 229, n° 161. Dans le même sens : A. ALEN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALEN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatsheroorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 217.

(86) M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, p. 230, note 54.

(87) F. DELPÉRÉE, « Crise sans crise (12 avril-23 juin 1995) », *J.T.*, 1995, p. 668.

(88) Bien qu'un gouvernement démissionnaire n'ait pas le pouvoir de contre-signer la déclaration du Roi, il faut rappeler que le gouvernement démissionnaire peut toujours prolonger l'ancienne déclaration — ce qui suppose que les chambres sont constituantes — en reprenant exactement le contenu de l'ancienne déclaration à l'exception des articles déjà révisés (Avis de W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH ; M. SOMERHAUSEN ; P. WIGNV et J. DE MEYER, collage constitué en janvier 1974, in F. DELPÉRÉE, *Chroniques de crise. 1977-1982*, Crisp, 1983, pp. 195 et s.). De plus, rien n'empêche la majorité de former un gouvernement avec pour seul et unique but le vote d'une déclaration de révision, comme c'était le cas avec le gouvernement Vanden Boeynants en 1978.

(89) Dans le même sens : X. REUMONT, *op. cit.*, *Ann. Dr. Louvain*, 1994, pp. 227-228 ; M. UYTENDAELE et autres, *op. cit.*, p. 238, n° 170.

CONCLUSION

Bien que l'instabilité des institutions soit toute relative en Belgique, les partisans d'une plus grande stabilité — laquelle ? — devront être conscients que c'est la stabilité du gouvernement qui assure la stabilité du parlement et non l'inverse (90). Lors de la révision de la Constitution de 1993, l'accent a toutefois été mis sur la stabilité du parlement (91). Le Constituant a oublié que la dissolution, ou plutôt la menace de dissolution assure souvent la stabilité gouvernementale (92).

Nous avons démontré que les motions constructives seront probablement peu utilisées car les gouvernements ne tombent plus devant le parlement. Mais, les motions constructives peuvent, dans une certaine mesure, renforcer la stabilité du gouvernement — et, dès lors, également celle du parlement — mais ce uniquement à condition de supprimer les motions ordinaires. Le renforcement de l'exécutif obtenu par l'introduction des motions constructives est, jusqu'à présent, supprimé par l'existence des motions ordinaires qui aboutiront facilement au même résultat : la démission du gouvernement. Du point de vue de la stabilité des institutions, il n'y a aucune différence entre une démission qui est juridiquement obligatoire et une démission qui est politiquement obligatoire. Le Constituant a voulu l'impossible : instaurer un nouveau système afin de renforcer le pouvoir exécutif et maintenir l'ancien système dont on prétend qu'il est à la base de l'instabilité gouvernementale. Il faudra, au moins, supprimer les motions ordinaires.

Il est également important de repenser la responsabilité individuelle des ministres, problème évité par le Constituant en 1993. La stabilité doit-elle nécessairement dépendre d'une irresponsabilité de fait ? Le prix à payer nous semble très élevé. Est-il hasardeux, dans le cadre d'une nouvelle culture politique où toute irresponsabilité est à proscrire, d'accorder à la Chambre la possibilité de voter une motion constructive de méfiance à l'égard d'un membre du gouvernement ? Certes, cette nouveauté n'instaure pas en soi une nouvelle culture politique, mais elle a l'avantage de la rendre possible.

La limitation du droit de dissolution, telle que elle a été insérée dans la Constitution en 1993, est une erreur. Il ne faut pas compliquer inutilement les crises en supprimant le moyen le plus facile d'en sortir. Certes, lors

(90) A. ALEN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALEN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatsheroorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 200 ; P. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 171.

(91) A. ALEN et J. CLEMENT, *op. cit.*, in A. ALEN et L.-P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatsheroorming. Een commentaar op de nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, p. 221.

(92) M.-F. RIOUX, « Le parlementarisme rationalisé : quelques réflexions sur les réformes constitutionnelles du 5 mai 1993 », *A.P.T.*, 1994, pp. 261-265.

d'une crise ordinaire, le danger est négligeable. Mais, comment agir lors d'une crise profonde ? Aurait-il été possible de résoudre la question royale et d'éviter la guerre civile sans la dissolution de 1950, bien qu'une autre dissolution eût été prononcée en 1949 ? A notre avis, il est prudent de n'exclure la dissolution que dans l'hypothèse où serait réalisé le caractère constructif d'une motion (93).

Il y a lieu de réviser les articles 46 et 96 (94).

(93) Dans le même sens : P. LAUVAUX, *op. cit.*, in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, pp 420-421.

(94) Nous avons limité notre étude aux règles en vigueur au niveau fédéral. Il serait probablement utile de mener une réflexion similaire sur les articles 71-73 de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en tenant compte des particularités politiques des institutions mentionnées. La démission du Secrétaire d'Etat régional V. Anciaux et les conséquences politiques de cette démission, plus particulièrement le blocage au niveau de la Cocom (voy. J. VAN NIEUWENHOVE, « Kroniek parlementair recht », *T.B.P.*, 1998, pp 560-561) prouvent qu'une impasse n'est pas à exclure au niveau des régions et communautés.