

Faculté de droit et de criminologie

L'incidence du temps sur la formation et la démission du gouvernement fédéral belge

Auteur : Degeyter Charlotte
Promoteur : Verdussen Marc
Années académique 2024-2025
Master en droit, finalité droit
européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit

- **Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.**

Reconnaissance du plagiat comme faute

- Je suis conscient.e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- **Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui** entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).
- Je m'engage à **ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.**

Engagement à citer mes sources

- **Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).**

Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.

- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient-e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

Remerciements

Avant d'entrer dans le cœur de ce mémoire, je souhaite exprimer toute ma reconnaissance à mes grands-parents, pour leur soutien constant tout au long de mes cinq années d'études, leur bienveillance et leur présence indéfectible.

Mes remerciements vont également à Thierry et à ma maman pour leurs relectures attentives, leur patience et leurs encouragements qui m'ont été d'une grande aide jusqu'à la dernière page.

Je remercie également le Professeur Verdussen pour ses précieux conseils tout au long de la rédaction de ce mémoire ainsi que pour m'avoir suggéré une problématique aussi stimulante qu'actuelle.

Table des matières

<i>Remerciements</i>	4
<i>Introduction</i>	6
<i>Titre I. L'incidence du temps sur la formation du gouvernement fédéral belge</i>	8
Chapitre 1 : Le gouvernement fédéral belge.....	8
Section 1. Ses compétences et bases légales	8
Section 3. Les élections et les partis politiques.....	12
Section 4. Le processus de formation d'un gouvernement fédéral	13
Section 5 : Le rôle du Roi dans la formation d'un gouvernement	16
Section 6. Les formes que peut revêtir un gouvernement fédéral	17
Chapitre 2. L'allongement des délais de formation d'un gouvernement : analyse des crises et des facteurs	19
Section 1. Historique	20
Section 2. Les facteurs	22
Section 3. Les conséquences	26
Chapitre 3. Les pistes de solution	28
Section 1. Propositions en Belgique	29
Section 2. Que font nos voisins européens ?	36
<i>Titre II. L'incidence du temps sur la démission du gouvernement fédéral belge</i>	39
Chapitre 1. Les mécanismes de démission	39
Section 1. La démission spontanée.....	40
Section 2. La démission forcée	41
Section 3. Le désaccord avec le Roi	43
Chapitre 2. Crises politiques et évolution de la stabilité gouvernementale en Belgique	44
Section 1. Historique	44
Section 2. Analyse	46
Chapitre 3. Les mécanismes mis en place au fil du temps.....	49
Section 1. La continuité de l'État	49
Section 2. Les affaires courantes	49
Section 3. Le parlementarisme rationalisé	57
Section 4. La quatrième réforme de l'État	60
<i>Conclusion</i>	64
<i>Bibliographie</i>	66

Introduction

La formation et la démission d'un gouvernement fédéral sont deux moments clés de la vie institutionnelle d'un État démocratique. En Belgique, ces moments sont devenus au fil du temps révélateurs d'une complexité politique. Ce n'est plus un secret, former un gouvernement fédéral en Belgique prend du temps, beaucoup de temps même. En 2010-2011, la formation du gouvernement Di Rupo a nécessité pas moins de 541 jours, battant ainsi le record mondial du plus long délai de formation. Ce chiffre, loin d'être isolé, s'inscrit dans une tendance structurelle. 494 jours pour le gouvernement De Croo, 139 pour le gouvernement Michel et récemment pour celui de Bart De Wever, pas moins de 236 jours ont été nécessaires pour former un gouvernement. Sur cette dernière décennie, la Belgique a passé plus de trois ans cumulés sans gouvernement de plein exercice¹. À la vue de ces chiffres un premier constat est clair, il est de plus en plus difficile de former un gouvernement fédéral en Belgique². Ce processus est même l'un des plus compliqués de l'Union européenne. Ce phénomène n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement de notre démocratie ni sur la légitimité des décisions prises.

Si les difficultés de formation sont bien connues, les démissions ont également suscité maintes interrogations au fil du temps même si cette question reste moins explorée alors qu'elle soulève des enjeux tout aussi fondamentaux. Que se passe-t-il lorsqu'un gouvernement chute ? Quelles compétences peut-il exercer en période d'affaires courantes ? Quelle est la durée de cette période ? Le facteur temps devient central puisque plus la période s'allonge, plus elle a de conséquences sur l'exécutif mais pas seulement.

Ces lenteurs et ces tensions trouvent leurs origines dans les fondements mêmes de notre État. Né en 1831, il est le fruit d'une lente et progressive transformation. D'un État unitaire à un État fédéral celui-ci confère actuellement de larges compétences aux entités fédérées et à leurs Parlements³. Cette évolution de l'État traduit les tensions et revendications persistantes depuis les premiers jours de son indépendance. Ces différentes tensions se perçoivent dans les différentes réformes qui sont venues au fil du temps transformer notre pays. À chaque niveau de pouvoir se trouve un Parlement et un gouvernement, au total la Belgique compte six gouvernements. Notre fédéralisme singulier résulte d'un fractionnement progressif d'un État centralisé, sous la pression des forces centrifuges et identitaires⁴.

À cette complexité institutionnelle s'ajoutent des difficultés d'ordre sociologique profondément enracinées. La Belgique est un petit pays traversé par de grands désaccords. Dans un pays où « l'union fait la force » en est la devine nationale, la réalité est toute autre. Elle est marquée par différents clivages. Un clivage confessionnel, socio-économique et communautaire qui apparaît

¹ P. BOCK, « Pourquoi est-il si long de former un gouvernement en Belgique ? », disponible sur www.euronews.com, 6 octobre 2020.

² P. GOVAERT, « Élections 2024 : encore 500 jours sans gouvernement ? Pourquoi les négociations risquent à nouveau d'être longues », disponible sur www.moustique.lalibre.be, le 24 janvier 2024.

³ X, « les parlements de Belgique et leurs compétences internationales », disponible sur www.Parlement.brussels, mars 2017.

⁴ M. REUCHAMPS, « Le fédéralisme et ses deux sens- négatif- en Belgique francophone », *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège*, vol. 54, no. 4, p. 527.

à la suite de la première Guerre mondiale et qui structure fortement le paysage politique⁵. Ces derniers, même s'ils ont tendance à s'atténuer, continuent de peser sur les dynamiques du pays. Ces différends font de la Belgique ce qu'on peut qualifier de démocratie consociative, un modèle qui repose sur un consensus⁶. Un premier constat est clair, les dynamiques politiques en Belgique sont façonnées par des orientations distinctes, voire opposées.

Dans ce contexte, le temps apparaît ainsi comme un facteur central dans ces processus puisqu'il constitue un facteur de contrainte, révélateur de tensions, de dysfonctionnements, de stabilité mais aussi parfois un outil stratégique. La durée des négociations, les délais pour former un exécutif, les mécanismes de démission et de gestion des affaires courantes sont autant de phénomènes où le temps joue un rôle décisif. Nous analyserons les mécanismes mis en place au fil du temps en adoptant une approche doctrinale et historique.

C'est donc autour de cette problématique que tournera ce mémoire. **Quelle est l'incidence du temps sur la formation et la démission du gouvernement fédéral belge ?**

Pour tenter de répondre à cette question, nous développerons notre analyse en deux temps. La première partie de cette analyse portera sur l'incidence du temps sur la formation du gouvernement fédéral. Cette analyse se fera en trois chapitres. Le premier exposera les contours institutionnels du gouvernement fédéral, en abordant ses compétences, sa composition, le rôle des partis politiques, le processus électoral, ainsi que les étapes de formation gouvernementale, en ce compris la place du Roi et les différentes formes que peut prendre un exécutif fédéral. Le deuxième chapitre sera consacré à l'allongement progressif des délais de formation. Il examinera les grandes crises de ces dernières décennies, identifiera les principaux facteurs explicatifs et en examinera les conséquences pour le pays. Enfin, le dernier chapitre envisagera des pistes de réforme en s'inspirant notamment des expériences de certains de nos voisins européens.

Dans un second temps, nous analyserons l'incidence du temps sur la démission du gouvernement fédéral. Cette partie comportera également trois chapitres. Le premier examinera les mécanismes juridiques et politiques encadrant la démission d'un exécutif fédéral. Le second s'attardera sur les différentes crises politiques traversées et leur impact sur la stabilité gouvernementale. Le troisième chapitre analysera les dispositifs mis en place au fil du temps pour renforcer la stabilité des gouvernements et limiter les effets de l'instabilité.

Enfin, une conclusion générale viendra synthétiser les observations, mettre en perspective les enseignements tirés et ouvrir la réflexion sur les enjeux à venir.

⁵ C. VIGOUR, « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis, *Politix*, Vol 22, n° 88/2009, p. 65-66.

⁶ D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136), p. 21-35.

Titre I. L'incidence du temps sur la formation du gouvernement fédéral belge

La formation d'un gouvernement fédéral est un moment essentiel dans une démocratie. Ce n'est plus un secret, ce processus rencontre en Belgique des difficultés récurrentes, observées de façon systématique depuis plusieurs décennies.

Avant d'analyser les difficultés rencontrées par les exécutifs au fil du temps, nous examinerons d'abord les bases du fonctionnement du gouvernement fédéral belge, ses compétences, sa composition, les différentes étapes du processus de formation ainsi que le rôle des partis politiques et du Roi. Le second chapitre sera consacré à examiner les principales crises gouvernementales ayant marqué les dernières décennies ainsi qu'à analyser les facteurs ayant conduit à l'allongement des délais de formation. Enfin, nous explorerons les pistes de solution envisagées en Belgique et parcourrons les mécanismes mis en place dans d'autres États voisins afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité du processus de formation gouvernementale.

Chapitre 1 : Le gouvernement fédéral belge

Former un gouvernement fédéral en Belgique est une opération institutionnelle centrale, à la fois indispensable au fonctionnement démocratique et révélatrice de la complexité de notre pays. Entre négociations interminables, compromis délicats et enjeux politiques majeurs, ce processus est marqué par de longues semaines, des mois, voire des années de négociations. Il ne s'agit pas seulement de composer une coalition, le processus de formation fixe également le programme des politiques à mener durant la législature, ce processus va donc guider l'entièreté de la « vie » d'un gouvernement⁷.

Ce processus est à la fois hautement politique et juridiquement encadré, bien que largement régi par la coutume⁸. Faiblement codifiée à l'origine, cette procédure s'est progressivement structurée avec le temps. Les règles qui l'encadrent ont évolué et sont devenues de plus en plus complexes au fil des années⁹.

Section 1. Ses compétences et bases légales

Pour comprendre les enjeux liés à la formation et à la démission d'un gouvernement fédéral encore faut-il en comprendre les fondements. Le pouvoir exécutif est exercé conjointement avec le Roi. Le gouvernement est détenteur du pouvoir exécutif fédéral, son autorité s'étend sur l'ensemble du territoire national¹⁰.

Notre système se caractérise par la coexistence de plusieurs ordres juridiques, le niveau fédéral d'une part, et les entités fédérées, d'autre part. Dans ce contexte, le gouvernement incarne le pouvoir central. Si le pouvoir exécutif est exercé conjointement par le Roi et le gouvernement dans les faits et conformément à l'article 106 de la Constitution, les actes du Roi doivent être

⁷ P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements », CRISP, n° 1664, 1999, p. 5.

⁸ P. DUMONT et L. DE WINTER, *ibidem*, p. 1.

⁹ R. DANDOY et R. LEBRUN, « La formation des gouvernements en Belgique », *Les partis politiques en Belgique*, p. 91-92.

¹⁰ X., « Les trois pouvoirs », disponible sur www.belgium.be, consulté le 27 avril 2025.

contresignés par un ministre qui en assume la responsabilité. Dans les faits, ce sont donc les ministres qui constituent « le véritable moteur du pouvoir exécutif »¹¹.

Le gouvernement est responsable devant la Chambre des représentants, conformément aux principes du parlementarisme. Il ne peut exercer ses fonctions que s'il bénéficie de la confiance de la Chambre des représentants. Cette dernière contrôle l'action de l'exécutif à l'aide de différents mécanismes, tels que les questions parlementaires ou les interpellations. Si la confiance est rompue, cette dernière peut, sous certaines conditions, le contraindre à démissionner et le remplacer¹², cette possibilité sera approfondie dans la seconde partie de ce mémoire. Les ministres qui composent le gouvernement engagent leur responsabilité devant la Chambre qui dispose du pouvoir de contrôle, de questionnement et dans certains cas du pouvoir de renversement¹³. Les ministres sont donc responsables de leurs actions. La responsabilité ministérielle consacrée, par l'article 101 de la Constitution, est l'un des concepts les plus importants dans une démocratie¹⁴.

La mission principale d'un gouvernement est de faire exécuter les lois mais il n'est pas limité qu'à cette fonction, puisqu'il participe également au pouvoir législatif en soumettant des projets de loi au Parlement¹⁵. Il assure le fonctionnement des services publics, les missions de police ou encore la défense¹⁶. Sa fonction est donc décrite comme « l'élaboration de la politique générale et la gestion de la gouvernance quotidienne »¹⁷.

Le gouvernement a « tout au long de l'histoire politique de la Belgique »¹⁸ eu une place prépondérante par rapport au Parlement. En effet, le pouvoir exécutif, aujourd'hui encore, détermine environ 90 % des priorités législatives et politiques, de plus ces initiatives sont rarement contestées, excepté les lois qui aboutissent à une modification de la Constitution. Ce constat n'est pas propre à la Belgique. La littérature, constate depuis la fin des années 1970, un affaiblissement du rôle des Parlements¹⁹.

Les compétences du gouvernement fédéral ont été restreintes, au fur et à mesure des réformes. Toutefois, il demeure compétent dans toutes les matières qui n'ont pas été attribuées expressément aux entités fédérées telles que la sécurité, la défense ou encore la justice. Sa compétence est donc dite résiduelle²⁰.

¹¹ D. BATSELE T. MORTIER et M. SCARCEZ, « Les compétences du pouvoir exécutif », *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 295.

¹² X, « Le gouvernement fédéral », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 18 mars 2025.

¹³ F. DELPRE, « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, tome 23, 2012. p. 126.

¹⁴ J. STUER, *op.cit.*, p. 119.

¹⁵ R. DANDOY et R. LEBRUN, « La formation des gouvernement en Belgique », p.91- 92.

¹⁶ D. BATSELE T. MORTIER et M. SCARCEZ, *op.cit.*, p. 295.

¹⁷ J. STUER, « De regering in 'spaaklopende zaken'. Een alternatief kader voor de regering in lopende zaken ten tijde van politieke versnippering in België », *Jura Falc.*, 2020-2021/1, p. 118.

¹⁸ W. DEWACHTER, « Nécessité et prépondérance des partis politiques dans une polyarchie », *RES PUBLICA*, p. 112.

¹⁹ C. VINTZEL, « Droit et politique parlementaires comparés », O. ROZENBERG et E. THIERS (dir.), *Traité d'études parlementaires*, 1^{re}édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 207.

²⁰ X, « gouvernement fédéral », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 25 mars 2025.

Cette répartition actuelle résulte d'un long processus de transformation. Depuis sa création en 1830, le gouvernement fédéral a évolué. En effet, les différentes réformes sont venues, au fil du temps, modifier sa structure et redéfinir ses compétences. La quatrième réforme, adoptée en 1993, a marqué un tournant en consacrant constitutionnellement le passage d'un État unitaire à un État fédéral. Pour autant, cette transformation avait été amorcée plus tôt, peut-on considérer que l'État est devenu fédéral en 1993 ou est-ce que ce caractère ne s'est-il pas amorcé dès 1980 ? Lorsque les régions et communautés ont été créées et dotées d'assemblées législatives ou en 1970 lorsque des communautés culturelles ont été mises en place ? ²¹ Dans tous les cas, le fédéralisme belge a été construit à travers le temps et avait pour objectif de ne pas imposer à une minorité le choix de la majorité, « c'est bien pour répondre à la volonté d'autogestion des Flamands et des Wallons et pour éviter qu'une majorité ne dicte sa loi à tout le pays que la Belgique a adopté un système fédéral » ²². Plusieurs conceptions du fédéralisme existent, cependant pour de nombreux spécialistes, « le fédéralisme repose sur la combinaison entre self-rule et shared rule ou, ce que l'on a traduit en français, entre autonomie (ou gestion séparée) et participation (ou gestion commune) »²³. Ce modèle s'est imposé par défaut en Belgique, non par choix mais en raison des négociations et rapports de force du monde politique²⁴. Toutefois, comme nous le verrons ultérieurement cette transformation n'a pas suffi à apaiser durablement les tensions.

En ce qui concerne le cadre juridique qui entoure la formation d'un gouvernement, il reste limité malgré la complexité du processus. La Constitution belge ne consacre qu'une dizaine d'articles à cette question centrale. Les principales règles se trouvent dans la Section 2 du Chapitre 3 de la Constitution, notamment aux articles 96 à 99, 101 et 104, auxquels s'ajoutent les articles 54 et 11bis. À première vue, le principe semble simple, selon le premier article de la section consacrée au gouvernement, « le Roi nomme et révoque ses ministres » ²⁵. Pourtant, la réalité est bien plus nuancée, ce sont les partis politiques qui désignent les personnes appelées à exercer ces fonctions, le Roi ne fait que signer les arrêtés royaux qui désignent les membres du gouvernement.

Le droit établit un cadre normatif pour des aspects clés de la vie politique tels que la démission d'un gouvernement ou la nomination de ses membres mais il n'intervient que très peu dans la formation d'un gouvernement, notamment au stade des négociations entre partis, qui relève avant tout d'un processus politique et consensuel²⁶. La politique et le droit public sont intimement liés. De nombreuses règles trouvent leur origine dans des pratiques politiques.

²¹ V. LEFEBVE, SAGESSER C. et PIERET J., « Y aura-il une septième réforme », *Les analyse du CRISP en ligne*, p. 3.

²² C. SAGESSER, « Démocratie directe et fédéralisme apaisé, gage de stabilité ? », *CRISP*, disponible sur www.crisp.be, consulté le 1 avril 2025.

²³ M. REUCHAMPS, « Le fédéralisme et ses deux sens- négatif- en Belgique francophone », *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège*, vol. 54, no. 4, p. 530.

²⁴ M. REUCHAMPS, *ibidem*, p. 531.

²⁵ Const., art. 96.

²⁶ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, « Crise politique, affaire courante et réforme de l'état », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 752.

Comme le souligne Marc Uyttendaele, « le droit constitutionnel est le droit de la politique »²⁷. Pour autant, le droit constitutionnel joue un rôle de canalisateur du jeu politique en limitant les conditions dans lesquelles celui-ci se déroule²⁸.

Section 2. Sa composition

Après avoir examiné les compétences et le cadre juridique du gouvernement fédéral il convient à présent d'en examiner la composition. La formation d'un exécutif fédéral doit respecter plusieurs règles constitutionnelles précises, notamment en ce qui concerne le nombre de ministres, la répartition linguistique et l'équilibre homme/femme conformément aux conditions de la Constitution.

Le gouvernement fédéral est composé de quinze ministres ainsi que de secrétaires d'État. Conformément à l'article 99, alinéa 2, de la Constitution une parité linguistique doit être respectée parmi ces quinze ministres, il en faut donc autant d'expression française que d'expression néerlandaise. Le Premier ministre n'est pas soumis à cette exigence, celui-ci est néanmoins dans la grande majorité des cas néerlandophone²⁹. L'introduction de cette disposition constitutionnelle résulte du clivage linguistique entre le nord et le sud du pays. Elle vise à instaurer un mécanisme de protection résultant d'un compromis destiné à atténuer les tensions communautaires et à instaurer une juste répartition entre francophones et néerlandophones au sein du conseil des ministres³⁰.

Ce principe de parité s'inscrit dans le cadre de la démocratie consociative³¹. Cette théorie est introduite par A. Lijphart qui l'a développée pour tenter d'expliquer comment certains États d'Europe peuvent rester stables politiquement malgré certaines divisions dans leur société. Elle est définie comme « le gouvernement par un cartel d'élites dont la fonction est de transformer une démocratie à la culture politique fragmentée en démocratie stable »³². Ce principe de parité s'inscrit donc bien dans cette théorie puisqu'il a pour objectif de préserver la stabilité et la représentation des groupes linguistiques dans un pays traversé, notamment, par un clivage linguistique.

Par ailleurs, l'article 11bis de la Constitution, introduit en 2002, impose au niveau fédéral que le gouvernement compte au moins une femme. Cette exigence, en pratique, se traduit souvent par une représentation féminine limitée comme nous avons pu le constater ces dernières années³³. La Région wallonne, a adopté en 2017 une approche plus affirmative en instaurant un quota d'un tiers de femmes au sein des différents collèges en Wallonie³⁴. Cette mesure témoigne d'une volonté accrue de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la sphère

²⁷ M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel*, 3^e édition, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 6.

²⁸ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 6.

²⁹ C. VIGOUR, *op.cit.*, p. 68.

³⁰ M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res publica, Belgian journal of political science*, Vol. 49, no. 4, p. 602.

³¹ M. REUCHAMPS, *ibidem*, p. 602.

³² D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, p. 23.

³³ R. DANDOY et J. JOLY, « Party system change in Belgium. From stability to fragmentation ? » M. LISI, (dir.) *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*, Londres, Routledge, 2018, p. 26.

³⁴ A.M. HENKENS, « Des quotas à la parité, vive la représentation féminine ! », *Analyse de l'IHOES*, no 191, 11 octobre 2018, p. 5.

politique ce qui semble au niveau fédéral n'être qu'un détail puisque seules trois femmes sont présentes dans le gouvernement de Bart de Wever.

Enfin, les ministres doivent aussi revêtir plusieurs qualités imposées par la Constitution aux articles 97 et 98. L'article 97, exige que les membres du gouvernement soient de nationalité belge, tandis que l'article 98, quant à lui, interdit à toute personne faisant partie de la famille royale d'exercer la fonction ministérielle.

Section 3. Les élections et les partis politiques

En Belgique, les élections se déroulent selon un scrutin proportionnel. Bien qu'elles ne déterminent pas directement la composition du gouvernement, elles jouent un rôle décisif dans sa formation. Les résultats électoraux orientent les négociations entre partis, contraints de former une coalition en raison de l'impossibilité pour un seul parti d'obtenir la majorité. Le gouvernement est donc formé sur la base des différents partis politiques nommés au suffrage universel à la Chambre³⁵. Dès lors, même si les élections ne désignent pas directement l'exécutif, elles déterminent indirectement sa composition.

Il est indispensable pour parvenir à former un exécutif que les partis politiques se coalisent. Depuis 1945, les gouvernements de coalition sont devenus la norme, imposant aux partis de s'associer pour obtenir une majorité parlementaire. Tous les partis sont susceptibles de participer à la coalition, à l'exception des partis d'extrême droite, qui sont exclus des coalition en raison du cordon sanitaire. Aujourd'hui, un gouvernement est composé au minimum de quatre partis politiques³⁶. Pour parvenir à former une coalition, la notion centrale est celle de compromis. Cette notion au cœur du système, est définie par Philippe Van Parijs comme ce qui « permet à deux parties d'éviter une option que l'une et l'autre jugent moins bonne, moins prometteuse, que celle à laquelle l'accord leur donne accès »³⁷. Il est essentiel que les partis aboutissent à un compromis pour pouvoir exercer leur fonction, cependant, ce compromis prend énormément de temps et est de plus en plus difficile à atteindre.

Par ailleurs, une règle tacite imposait que toute coalition devait reprendre les « deux ailes linguistiques d'un parti »³⁸. On parle dès lors de partis frères, il s'agit d'un parti séparé sur sa base linguistique. Ces partis sont issus de la scission des anciens partis nationaux dans les années 70. Il existe, ainsi, des familles politiques qui se composent de « deux partis se revendiquant d'un même message, mais le diffusant dans des Communautés distinctes »³⁹. Cependant, aujourd'hui les partis frères ne montent plus systématiquement au pouvoir ensemble, comme l'ont montré plusieurs gouvernements récents. Cette tendance à l'asymétrie entre partis frères augmente les différentes combinaisons possibles de coalition et pourrait dès lors avoir « un impact sur la stabilité du fédéralisme belge »⁴⁰.

³⁵ R. DANDOY et R. LEBRUN, « la formation des gouvernements en Belgique », Les partis politiques en Belgique, p. 95 à 96.

³⁶ C.VIGOUR, *op.cit.*, p. 68.

³⁷ P. VAN PARIJS, « Qu'est-ce qu'un bon compromis? », *Raison publique*, no. 14, p. 229.

³⁸ C. VIGOUR, *op.cit.*, p. 68.

³⁹ R. DANDOY et N. DE DECKER, « Peut-on encore parler de « partis frères en Belgique ? », *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, 2009, p. 34 à 35.

⁴⁰ R. DANDOY et J. JOLY, *op.cit.*, p. 33.

En principe, la durée normale d'un gouvernement fédéral est de cinq ans, correspondant à la durée d'une législature, conformément à l'article 65 de la Constitution. Le processus de formation d'un exécutif commence dès la démission du précédent ou bien après la tenue de nouvelles élections⁴¹. Toutefois, une crise politique peut également entraîner sa dissolution anticipée⁴², une question qui fera l'objet d'une analyse approfondie ultérieurement.

Les partis politiques jouent un rôle central dans notre démocratie, non seulement en raison de leur influence, mais aussi à travers l'influence considérable de leurs présidents. Comme le souligne H. Dumont, « ce sont les partis politiques et leur présidents qui font et défont les gouvernements »⁴³. Ceux-ci mènent entre eux, dans le secret, des négociations et règlent ainsi les sujets importants⁴⁴. Nous pouvons donc à ce stade déjà constater que les partis politiques occupent une place essentielle dans notre système. Ils établissent leurs listes électorales, jouent un rôle clé dans la formation du gouvernement et participent activement à l'adoption des textes législatifs,... En bref, leur influence est considérable. Et pourtant, la Constitution reste silencieuse à leur sujet ⁴⁵. Céline Vigour souligne que la Belgique illustre les caractéristiques d'une « patriocratie ». Il s'agit d'un régime dans lequel « les partis jouent un rôle crucial, typique d'une patriocratie »⁴⁶. Ce régime caractérisé principalement par « l'intervention des partis à tous les niveaux de la prise de décision, des coalitions gouvernementales comprenant au moins quatre partis, un haut degré de fragmentation dans le système politique, par le rôle prépondérant des présidents de partis qui négocient entre eux, avant tout débat parlementaire, la solution des grands problèmes politiques et par le clientélisme »⁴⁷. Il semble dans les faits correspondre au constat belge⁴⁸.

Section 4. Le processus de formation d'un gouvernement fédéral

Il convient désormais d'examiner le processus de formation d'un gouvernement fédéral qui se compose principalement de quatre grandes étapes. Celles-ci ne sont pas formalisées et trouvent leur fondement, d'une part, dans la coutume constitutionnelle, et d'autre part, dans diverses pratiques non contraignantes⁴⁹.

Le processus de formation commence lorsque le Roi accepte la démission de l'exécutif sortant. On considère qu'un nouveau gouvernement est formé dès lors que l'une des trois conditions suivantes est remplie. La tenue d'élections législatives fédérales, un changement au niveau de la composition partisane ou encore un remplacement du Premier ministre. Si l'une de ces

⁴¹ R. DANDOY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », F. BOUHON, et M. REUCHAMPS, (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 566.

⁴² P. VAN PARIJS, « Qu'est-ce qu'un bon compromis? », *Raison publique*, no. 14, p. 229.

⁴³ H. DUMONT, « Les leçons constitutionnelles d'une crise politique inédite en Belgique dans cinq de ses collectivités politiques fédérées », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 183.

⁴⁴ C. VIGOUR, *op.cit.*, p. 75.

⁴⁵ M. VERDUSSEN, « Une crise pas tout à fait comme les autres. Propos introductifs », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 7-8.

⁴⁶ C. VIGOUR, *op.cit.*, p. 68.

⁴⁷ C. VIGOUR, *op.cit.*, p. 67.

⁴⁸ C. VIGOUR, *op.cit.*, p. 68.

⁴⁹ M. UYTENDAELE, « Naissance et vie des gouvernements », *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 380.

conditions n'est pas remplie nous ne parlons pas de nouveau gouvernement, mais dès lors de remaniement ministériel⁵⁰.

Les jours qui suivent les élections marquent le début des consultations royales, c'est à cette occasion que le Roi intervient, il s'agit d'une coutume dans notre système. Le Roi va recevoir de multiples personnalités telles que les présidents des principaux partis, le Premier ministre sortant ainsi que les présidents de la Chambre et du Sénat⁵¹.

À la suite des consultations royales, le Roi va désigner un informateur ou bien directement un formateur selon le cas. Ces fonctions sont également d'ordre coutumier et découlent de l'article 96 de la Constitution. Le rôle de l'informateur apparu en 1935 et systématisé depuis 1945, a été inséré par Léopold III. Sa mission est d'examiner les rapports de forces, les souhaits des différents partis pour informer le Roi sur les possibilités de coalitions⁵². Plusieurs informateurs vont pouvoir être nommés si des solutions ne se présentent pas, lors de la crise de 2010 ce n'est pas un mais bien huit informateurs qui se sont succédé⁵³. Dans des situations très complexes, le Roi peut nommer différentes personnes qui mèneront des missions ad hoc telles que négociateur, médiateur, pré-formateur, conciliateur ou encore explorateur⁵⁴.

Le rôle du formateur quant à lui est apparu dès 1831, sa mission est de conduire des négociations et d'essayer de parvenir à un accord de gouvernement⁵⁵. Selon une règle informelle, c'est le plus grand parti de la plus grande famille politique qui mènera ces négociations. Le formateur devient généralement Premier ministre s'il réussit sa mission mais dans certaines situations cela n'a pas été le cas, nous pouvons par exemple citer la formation Verhofstadt III en 2007. Il se peut que ce ne soit pas un mais plusieurs formateurs en même temps qui soient chargés de cette mission⁵⁶.

Dans un second temps, les différents acteurs vont essayer de se mettre d'accord sur une coalition et sur l'accord de gouvernement. Il est nécessaire pour les partis politiques de se rassembler sous la forme d'une coalition⁵⁷. Notre type de scrutin contribue à la fragmentation des forces politiques au sein des assemblées, accentuée par la division des partis sur une base linguistique. Cette réalité, rend la formation d'une coalition indispensable. Dès lors, le choix des partis constituant une majorité viable constitue une étape cruciale dans le processus de formation du gouvernement fédéral⁵⁸.

⁵⁰ R. DANDOY et R. LEBRUN, « La formation des gouvernements en Belgique », *Les partis politique en Belgique*, p. 93.

⁵¹ R. DANDOY et R. LEBRUN, *ibidem*, p. 99.

⁵² X, « L'informateur », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 2 novembre 2024.

⁵³ X, « 486 jours, 8 informateurs, 6 préformateurs, 0 gouvernement », disponible sur www.Lecho.be, consulté le 2 novembre 2024.

⁵⁴ R. DANDOY et R. LEBRUN, « La formation des gouvernements en Belgique », *Les partis politique en Belgique*, p. 100 – 101.

⁵⁵ X, « Le formateur », disponible sur www.crisp.be, consulté le 28 février 2025.

⁵⁶ R. DANDOY et R. LEBRUN, « La formation des gouvernements en Belgique », *les partis politique en Belgique*, p. 102.

⁵⁷ R. DANDOY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », FR. BOUHON et M. REUCHAMPS, (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, P576 -678.

⁵⁸ F. DELPEREE, « C », *Dictionnaire Constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 73.

Ensuite vient le moment des négociations. Les partenaires de coalition une fois dégagés tentent de parvenir à un consensus sur un accord de gouvernement, un document qui sera rendu public à l'issue des discussions. Institué en 1958, « cet accord n'a pas de valeur juridique, mais il lie politiquement les partis qui forment un gouvernement sur la base d'un compromis entre les programmes des diverses composantes de la coalition »⁵⁹. Il a pour but de mettre les partis d'accord sur les politiques menées durant les cinq prochaines années, il détermine véritablement le calendrier politique s'étalant sur toute la législature⁶⁰. Dans certains cas, il peut même préciser la durée de vie du gouvernement. C'est généralement cette étape qui prend le plus de temps. Au fil des années, les accords sont devenus de plus en plus longs et de plus en plus détaillés⁶¹ avec comme objectif de limiter les potentiels conflits au sein de la coalition⁶². La longueur de ces accords s'explique notamment par « l'accroissement du champ de l'action gouvernementale »⁶³. À titre d'exemple, l'accord du présent gouvernement compte plus de deux cents pages⁶⁴.

Vient ensuite le moment de l'attribution des portefeuilles entre les quinze membres du gouvernement. Ce point a subi un changement majeur en 1995, l'article 99 est venu limiter le nombre maximum de ministres dans un gouvernement. Ce nombre a été limité à quinze, avant cette date aucune limite n'était imposée ce qui a permis, par exemple, la désignation de 36 ministres en 1973. Cette absence de limites présentait certains avantages puisque les négociations étaient facilitées en raison du nombre plus important de mandats à attribuer et puisque les rapports de forces étaient plus respectés. En réaction à cette limite, le nombre de secrétaires d'État a augmenté afin de contourner cette règle établie par l'article 99 de la Constitution⁶⁵ puisqu'ils ne sont soumis à aucune limitation ni de nombre ni de répartition linguistique⁶⁶.

Plus un parti est important, plus il peut obtenir de sièges. Pour répartir ceux-ci le « modèle des points » s'est développé principalement depuis 1980. Ce mécanisme distribue des points entre les différents partenaires de coalition « selon son poids électoral à répartir entre les différentes fonctions gouvernementale »⁶⁷.

La dernière étape est celle du vote de confiance du Parlement. Bien que cette dernière étape ne soit nullement mentionnée expressément dans la Constitution, cette pratique « constitue un axiome du parlementarisme »⁶⁸. Le nouveau gouvernement se présente devant la Chambre et

⁵⁹ X, « Accord de gouvernement », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 28 février 2025.

⁶⁰ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements », CRISP, 1999, n° 1662, p. 16.

⁶¹ R. DANDOY, « La formation des gouvernements en Belgique », Les partis politiques en Belgique, p. 311.

⁶² P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements », CRISP, 1999, n° 1662, p. 30.

⁶³ P. DUMONT et L. De WINTER, *ibidem*, p. 31

⁶⁴ X, « Accord de coalition fédérale », disponible sur www.belgium.be, 31 janvier 2025.

⁶⁵ R. DANDOY, « La formation des gouvernements en Belgique », Les partis politiques en Belgique, p. 312.

⁶⁶ R. DANDOY et R. LEBRUN, *op.cit.*, p. 94.

⁶⁷ R. DANDOY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », FR. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 581.

⁶⁸ F. BOUHON, M. SERVAIS et N. HENRY ? « Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de confiance », *A.P.T.*, 2020/3-4, p. 389.

doit obtenir son approbation, « le premier devoir du nouveau gouvernement est de solliciter le soutien du Parlement ». Cette confiance est une condition essentielle à l'exercice effectif du pouvoir gouvernemental ce qui oblige le gouvernement à disposer d'une majorité parlementaire suffisante⁶⁹ c'est-à-dire qu'il doit s'assurer qu'il bénéficie du soutien d'au moins 76 sièges⁷⁰. À défaut, le gouvernement est relégué au statut d'affaires courantes, limitant ainsi ses prérogatives⁷¹. Avant la réforme du système bicamérale tout nouveau gouvernement devait solliciter la confiance de la Chambre et du Sénat cependant, depuis 1995 ce n'est plus le cas, seule la confiance de la Chambre des représentants est requise. Le nouvel exécutif dépose donc à la Chambre une motion de confiance⁷².

Section 5 : Le rôle du Roi dans la formation d'un gouvernement

Au fil du temps, les pouvoirs du Roi ont progressivement été réduits. La monarchie belge est aujourd'hui essentiellement symbolique et dispose de peu de prérogatives effectives. Toutefois, dans le processus de formation d'un gouvernement fédéral, son rôle demeure à la fois formel et informel. Par son influence discrète dans les négociations politiques, il jouit « d'un pouvoir plus important que celui qui lui est normalement accordé par les textes ou les coutumes constitutionnels »⁷³. Cette intervention du Roi est couverte par une règle de discrétion, de secret, découlant du principe d'irresponsabilité royale.

Conformément à l'article 96 de la Constitution, il a le pouvoir de nommer et de révoquer ses ministres. La révocation des ministres par le Roi est quelque chose de rare mais elle n'est pas inédite, cela peut se produire notamment, lorsqu'un membre du gouvernement commet de graves infractions⁷⁴.

Le Roi dispose également de pouvoirs informels qui lui confèrent une influence non négligeable dans le processus de formation du gouvernement fédéral. Le Roi peut être un facteur accélérateur, il joue le rôle de « facilitateur »⁷⁵ tentant de rapprocher les points de vue des différentes forces politiques afin de faciliter la Constitution d'une coalition. Il lui revient de désigner les informateurs et les formateurs, un choix qui, bien que relevant d'une prérogative coutumière plutôt que constitutionnelle, exerce en pratique une influence significative sur

⁶⁹ R. DANDOY et R. LEBRUN, « la formation des gouvernement en Belgique », p.110.

⁷⁰ R. DANDOY, « Résultats des élections et formation des exécutifs », Bouhon, Fr. et Reuchamps, M. (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 573.

⁷¹ M. EL BERHOUMI, « Le Roi des Belges : enjeux démocratiques d'un vestige Constitutionnel » BARRE,V et al. (dir.), *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p.182-183.

⁷² R. DANDOY et R. LEBRUN, « la formation des gouvernement en Belgique », p.110.

⁷³ 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. 800.

⁷⁴ D.BASTELE, T. MORTIER, et M. SCARCEZ, « Le gouvernement fédéral », *Initiation au droit Constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 330.

⁷⁵ M. UYTENDAELE « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », *Pouvoirs*, n° 136, p. 65.

l'orientation des négociations⁷⁶. Néanmoins, sans documentation précise sur ce point, il n'est pas possible de connaître précisément son rôle⁷⁷.

Avant même la nomination des ministres, le Roi conserve une certaine marge de manœuvre, lui permettant d'entreprendre diverses initiatives personnelles qui ne sont pas expressément prévues par la Constitution. Ces interventions, bien que relevant du domaine informel, peuvent avoir un impact déterminant sur la dynamique des discussions et sur l'issue du processus de formation gouvernementale⁷⁸.

À première vue, nous pourrions penser que le rôle du Roi dans ce processus n'est qu'une pure formalité mais en réalité ces initiatives ont un impact ⁷⁹. Certes, sa marge de manœuvre varie en fonction du contexte, mais dans la plupart des cas, l'absence d'une coalition claire au lendemain des élections va lui permettre d'exercer une influence non négligeable. Lorsque plusieurs majorités sont envisageables, son rôle s'accroît. Il va pouvoir déterminer à qui et pendant combien de temps il attribue les missions. Ces choix peuvent faire pencher la balance d'un côté ou d'un autre. Ce qui fut notamment le cas lors de la formation du gouvernement Michel, « où la désignation d'un mandataire de l'un ou l'autre parti pourrait faire pencher la balance autour d'une coalition axée sur les socialistes et les nationalistes flamands ou d'une coalition rassemblant socialistes libéraux et écologistes. Et il apparaît que le palais aurait longtemps privilégié la première formule » ⁸⁰.

Le rôle du Roi fut particulièrement important lors de la crise politique de 2011, durant ces 541 jours de tentatives pour parvenir à un gouvernement, le Roi n'était jamais auparavant autant intervenu. Ainsi lorsque les délais de formation s'étendent, le Roi devient un véritable acteur dans ce processus de négociations.

Aucune de ces missions n'est expressément inscrites dans la Constitution, ce qui soulève la question de l'opportunité d'encadrer ces pratiques par des dispositions constitutionnelles afin de garantir un processus plus démocratique⁸¹. En effet, certaines décisions bien qu'ayant un impact politique significatif, ne reposent pas directement sur la légitimité des élections mais bien sur la marge de manœuvre dont dispose le Roi lors des différentes crises ⁸².

Section 6. Les formes que peut revêtir un gouvernement fédéral

A l'issue du processus de formation, plusieurs formes de gouvernement peuvent voir le jour. Si le gouvernement majoritaire reste le principe, la Belgique a également connu des exécutifs

⁷⁶ X., « quel est le rôle du Roi dans les négociations politiques post-élections ? « Il est très important », disponible sur www.rtl.be, 23 juin 2024.

⁷⁷ F. PERIN, « Qui a fait et défait les gouvernements », *Crips*, 1959, n°4, p. 3.

⁷⁸ M. EL BERHOUMI, « Le Roi des Belges : enjeux démocratiques d'un vestige Constitutionnel » BARRE,V et al. (dir.), *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p.183.

⁷⁹ F. DECEUNINCK, « Waarom een snelle regeringsvorming in België bij voorbaat uitgesloten lijkt », disponible sur www.montesquieu-instituut.nl, 10 octobre 2024.

⁸⁰ M. EL BERHOUMI, « Le Roi des Belges : enjeux démocratiques d'un vestige Constitutionnel » BARRE,V et al. (dir.), *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p.184.

⁸¹ M. EL BERHOUMI, *ibidem*, p.187.

⁸² M. EL BERHOUMI, *ibidem*, p.191.

minoritaires, chargé d'expédier les affaires courantes et même des gouvernements dotés de pouvoirs spéciaux.

Tout d'abord, un gouvernement est majoritaire lorsqu'il est « composé de formations politiques qui disposent ensemble d'une majorité absolue des sièges au Parlement »⁸³. Dans ce cas, il peut s'appuyer sur une majorité au Parlement et bénéficie dès lors d'un appui parlementaire pour pouvoir adopter ses projets. En termes de chiffre, sur les 150 sièges du Parlement, le gouvernement doit recevoir le soutien d'au moins 76 sièges pour être considéré comme majoritaire⁸⁴. Il est important de souligner qu'aucune disposition n'impose qu'un gouvernement soit soutenu par une majorité parlementaire. Cette pratique relève d'une coutume.

Ensuite, il existe aussi dans l'histoire belge des gouvernements minoritaires. Définir un tel gouvernement n'est pas facile puisque la doctrine n'est pas unanime sur sa définition. Nous le définissons, dans le cadre de ce mémoire, comme un gouvernement qui ne dispose pas de la majorité des sièges au Parlement. Dans un tel cas « le gouvernement doit soit s'entendre avec d'autres partis pour qu'ils appuient sa politique – sans intégrer eux-mêmes le gouvernement, et donc sans disposer de portefeuilles ministériels – ou du moins qu'ils n'y fassent pas opposition, soit trouver une majorité ponctuelle sur chacun des projets législatifs qu'il porte »⁸⁵. Il lui revient donc de procéder à des compromis. Bien que ce modèle pose certaines questions démocratiques puisqu'il ne « représente pas la majorité des électeurs »⁸⁶, il n'est toutefois pas rare ces dernières années d'y être confronté. Depuis 1945, quatorze gouvernements ont été minoritaires. Le dernier en date était le gouvernement Wilmès II qui ne bénéficiait que de l'appui de 38 députés sur 150⁸⁷.

Toutefois, le caractère minoritaire ne s'apprécie pas uniquement par sa composition. Il se peut aussi qu'il soit minoritaire en raison de la confiance de la Chambre. En effet, le fait pour l'assemblée d'accorder sa confiance au gouvernement n'est pas une conséquence automatique de sa composition mais elle dépend de « la volonté des députés de lui octroyer ou non leur soutien »⁸⁸. Comme le souligne Francis Delpérée, « la confiance ne se présume pas. Elle se vérifie »⁸⁹. Ainsi, un gouvernement peut être considéré comme minoritaire même s'il est composé de partis majoritaires, s'il ne parvient pas à obtenir la confiance de la Chambre. Ce cas de figure est toutefois rare au moment de la formation d'un gouvernement, car le fait d'être majoritaire quant à sa composition rend fort probable le fait d'obtenir la confiance de la Chambre. Cela résulte d'une présomption de nature politique, juridiquement la composition majoritaire d'un gouvernement ne garantit pas le vote de confiance. Toutefois, en cours de législature ce cas de figure est plus probable lorsqu'un parti par exemple quitte la coalition. Ce type de gouvernement soulève donc certaines questions démocratiques. Un gouvernement

⁸³ X, « gouvernement majoritaire », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 6 avril 2025.

⁸⁴ X, « gouvernement majoritaire », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 6 avril 2025.

⁸⁵ X, « gouvernement minoritaire », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 6 avril 2025.

⁸⁶ L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, p. 340.

⁸⁷ L. RIGAUX, *ibidem*, p. 339 et 355.

⁸⁸ F. BOUHON, M. SERVAIS et N. HENRY., « Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de confiance », *A.P.T.*, 2020/3-4, p. 383.

⁸⁹ F. BOUHON, M. SERVAIS et N. HENRY, *ibidem*, p. 383.

minoritaire n'est pas restreint dans ses pouvoirs alors même qu'il « ne bénéficie pas du soutien arithmétique nécessaire pour pouvoir agir démocratiquement »⁹⁰. Dès lors, deux options s'ouvrent en Belgique. Premièrement, l'exécutif cherche à former une majorité d'appoint pour chaque projet de loi qu'il souhaite voir adopter au Parlement. Deuxièmement, il dispose d'un « soutien constant et solide de la part des partis représentés au Parlement »⁹¹.

En Belgique bien qu'ils soient rares et éphémères, entre 2018 et 2020 nous y avons été confrontés à plusieurs reprises. En 1830, il n'était pas nécessaire d'inscrire dans la Constitution que le gouvernement devait disposer d'une majorité puisque le système n'était pas le même que celui qu'on connaît aujourd'hui. Les ministres étaient choisis par le Roi, les différentes assemblées et partis politiques n'étaient pas divisés sur base linguistique, dès lors la distinction entre gouvernement majoritaire et minoritaire n'avait que peu de pertinence ⁹².

Il est également possible d'avoir gouvernement en affaires courantes. Cette notion sera approfondie dans le titre II du présent mémoire mais nous pouvons à ce stade déjà mentionné qu'il s'agit d'un gouvernement qui se retrouve limité au niveau de ses compétences et qui n'est plus soumis au contrôle du Parlement.

Dans des situations exceptionnelles, le gouvernement peut également se voir attribuer des pouvoirs spéciaux, comme ce fut le cas en mars 2020. Ce mécanisme permet au pouvoir exécutif d'exercer, à titre temporaire, des compétences normalement attribuées au pouvoir législatif. Concrètement, la Chambre peut adopter une loi de pouvoirs spéciaux qui autorise le pouvoir exécutif par des arrêtés royaux « d'abroger, de compléter, de modifier et de remplacer la législation existante en vue d'atteindre un certain nombre d'objectifs déterminés »⁹³. Ce mécanisme est utilisé en période de crise pour accélérer le processus décisionnel. C'est ce qui s'est produit pendant la crise du Covid-19 avec le gouvernement Wilmès II. Pour la première fois dans l'histoire belge, un gouvernement minoritaire bénéficiait de ce type de pouvoir⁹⁴.

Les différentes formes que peut prendre un gouvernement fédéral témoignent de la diversité et de la complexité du système belge. Ces différentes hypothèses influencent les pouvoirs mais aussi la stabilité d'un gouvernement.

Chapitre 2. L'allongement des délais de formation d'un gouvernement : analyse des crises et des facteurs

Nous pouvons constater, au fil des années, une augmentation des délais de formation d'un gouvernement fédéral entre 1946 et 1966, ce processus nécessitait en moyenne 19,5 jours. Cette

⁹⁰ L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, p. 378.

⁹¹ T. PUREUR ET C. ISTASSE, « gouvernements minoritaires en Belgique et en France : pratiques et réticences, Les analyse du CRISP, 2022, p. 12.

⁹² F. BOUHON, M. SERVAIS et N. HENRY, « Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de confiance », *A.P.T.*, 2020/3-4, p. 382.

⁹³ X, « pouvoir spéciaux », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 30 avril 2025.

⁹⁴N. BERNARD et B. NICOLAS « Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19. », *Journal des tribunaux*, Vol. 6814, no. 18 [Numéro spécial "Coronavirus"], p. 372-375.

durée a plus que doublé entre 1968 et 1999, atteignant 42,3 jours⁹⁵. Plus récemment, entre 2007 et 2025, la moyenne a augmenté de manière significative pour s'établir à 321 jours.

Plusieurs chiffres nous interpellent, 541 jours pour former le gouvernement Di Rupo, 494 jours pour le gouvernement De Croo, 139 jours pour le gouvernement Michel, 239 jours pour le gouvernement De Wever. Ces durées loin d'être isolées témoignent d'une difficulté structurelle à former un exécutif et a pour conséquence de multiplier les périodes d'affaires courantes. Pour comprendre ces délais, nous examinerons à travers ce chapitre dans un premier temps, l'historique de certaines crises. Dans un second temps, les facteurs explicatifs de l'allongement des délais de formation et enfin les conséquences.

Section 1. Historique

Avant toute chose, il convient de s'attarder sur la notion de crise. La Belgique en a traversé de nombreuses, et pourtant, chacune d'elles soulève de nouvelles interrogations. Le terme « crise » peut revêtir deux significations principales. D'une part, il désigne un événement d'une gravité exceptionnelle, incitant les pouvoirs publics à adopter dans l'urgence des mesures tout aussi exceptionnelles que la menace qu'elles visent à contenir. D'autre part, une crise peut également se définir comme « une période plus ou moins longue qui marque une interruption dans le fonctionnement du régime parlementaire »⁹⁶. Elle résulte le plus souvent, d'une perte de confiance entre le Parlement et le gouvernement, entraînant une dislocation de la solidarité entre les partis politiques au sein de l'exécutif.⁹⁷

Au fil des années, plusieurs gouvernements se sont succédé et plusieurs crises politiques ont marqué les esprits par leur intensité et surtout par leur durée. Parmi les premières de cette ampleur se trouve la crise de 2007, qui comme celle de 2010, est marquée par les dossiers communautaires⁹⁸ et par la complexité des partis du nord et du sud de parvenir à un accord sur les réformes de l'État⁹⁹.

Les élections fédérales de 2007 marquent au niveau des partis vainqueurs un énorme changement. Cette modification du paysage politique est due, d'une part, aux différents scandales, et d'autre part, à l'usure du pouvoir exercé de façon ininterrompue par les mêmes partis depuis 1988. Pour former la coalition « Orange-bleu » les différents partis doivent trouver un terrain d'entente sur la question centrale de la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde, arrondissement électoral comprenant une minorité francophone. Les partis flamands veulent scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ce qui est perçu comme « une véritable déclaration de guerre faite à l'ensemble des partis francophones »¹⁰⁰. Puisque les électeurs francophones en cas de scission auraient uniquement pu voter pour des représentants néerlandophones ce qui aurait eu pour conséquence de réduire le poids électoral des

⁹⁵ DUMONT, H., et De WINTER, op.cit., p.24

⁹⁶ M. VERDUSSEN, « Une crise pas tout à fait comme les autres. Propos introductifs », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 4.

⁹⁷ M. VERDUSSEN, *ibidem*, p. 3 à 4.

⁹⁸ M. UYTTENDAELE, et VAN VYVE, op.cit., p. 744.

⁹⁹ C. SAGESSER, « « Négociations » fédérales : ceci est bien une crise », disponible sur www.crisp.be, consulté le 5 mars 2025

¹⁰⁰ M. UYTTENDAELE « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », p. 54.

francophones¹⁰¹. Cette crise a duré 194 jours et sera résolue grâce à l'intervention de Guy Verhofstadt, qui incarne les années de stabilité politique¹⁰². C'est lors de cette crise que « l'hypothèse d'un éclatement de la Belgique n'est plus un sujet tabou »¹⁰³. Depuis lors, la question d'une éventuelle scission de la Belgique réapparaît régulièrement dans le débat public et dans la doctrine.

En 2010, la principale difficulté réside dans la réforme institutionnelle, caractérisée par la difficulté de trouver un compromis entre les partis francophones et néerlandophones sur les dossiers communautaires. La question centrale du blocage portait sur la scission de l'arrondissement Bruxelles-Hal-Vilvorde. La complexité est renforcée par les résultats des élections puisqu'en Flandre, le parti arrivé en tête des élections est la N-VA, parti nationaliste dont la volonté est d'obtenir l'indépendance de la Flandre et donc avec pour objectif final l'éclatement du pays. Cette situation rend la formation d'un gouvernement d'autant plus compliquée car comment former un gouvernement fédéral avec au commandement l'implication d'un parti qui aspire à la disparition de l'État belge¹⁰⁴ ? Durant ces 18 mois de formation, jamais la question de la partition de l'État belge n'avait été si présente. C'est lors de cette crise que la Belgique bat le record du pays moderne ayant vécu le plus longtemps sans gouvernement de plein exercice. Cette crise de 541 jours se solde par la sixième réforme de l'État¹⁰⁵. Le caractère exceptionnel de cette crise, décrite comme la plus profonde de l'état belge s'illustre également par une manifestation baptisée « Shame ». Elle a été organisée en janvier 2011 et a rassemblé près de 40.000 personnes. Le but de cette manifestation était de lever le blocage politique¹⁰⁶ et de protester contre « l'impasse politique et l'impossibilité à former un gouvernement »¹⁰⁷.

En 2014, le problème communautaire est encore présent. Bart De Wever, le soir des élections « décrit une situation politique belge complexifiée, évoquant un fossé profond entre deux démocraties, l'une francophone et l'autre flamande, analyse qu'il avait déjà développée depuis plusieurs années »¹⁰⁸. Cette crise n'est cette fois-ci pas définie par sa durée mais par sa composition qui est minoritaire du côté francophone, puisque seul le MR est parti à la coalition¹⁰⁹.

¹⁰¹ B. BLERO, « La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde », *CRISP*, n° 2279, 2015, p. 10-11.

¹⁰² M. UYTENDAELE « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », p. 52 - 55.

¹⁰³ V. LABORDERIE, « La fin de la Belgique et ses impossibilités : l'hypothèse d'une indépendance flamande à l'épreuve des précédents », *Outre-Terre – revue française de géopolitique*, Vol 40 : (Dé)blocage belge, p. 112.

¹⁰⁴ M. UYTENDAELE « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », p. 62.

¹⁰⁵ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, « Crise politique, affaires courantes et réforme de l'État » in C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 744.

¹⁰⁶ D. SINARDET, « Une seule manifestation ne brisera pas la logique de blocage », disponible sur www.informationtv5monde.com, consulté le 16 avril 2025.

¹⁰⁷ V. LABORDERIE, « Changer de système – changer de pays. Réformer le mode de scrutin de Belgique : La nécessité première », *Émulation*, vol 10, n° 10, p. 38.

¹⁰⁸ V. DEMERTZIS, J. FLANIEL, S. GOVAERT ET C. ISTASSE, « La formation des gouvernements après les scrutins de 25 mai 2014 », *CRISP*, 2015, n° 2275-2276, p. 42.

¹⁰⁹ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, *op.cit.*, p. 745.

En 2019, le problème ne résultait pas d'un désaccord lié à une nouvelle réforme institutionnelle mais bien de l'incapacité des présidents de partis à s'entendre sur un accord au vu des combinaisons de coalitions possibles. La difficulté était de trouver un gouvernement majoritaire¹¹⁰, faute d'y parvenir, l'exécutif fut minoritaire. Cette crise était plus profonde et plus structurelle que les précédentes. Ce délai d'un an et demi avant de parvenir à former un gouvernement peut également s'expliquer par le contexte inédit du Covid-19¹¹¹, cette crise sanitaire est venue suspendre temporairement la crise politique. Le gouvernement minoritaire Wilmès voit le jour en mars 2020, au cœur de la pandémie. Cet exécutif a été habilité, grâce à deux lois spéciales adoptées, à gérer uniquement les affaires liées à la pandémie ainsi que ses conséquences économiques et sociales. Il s'engage à redemander la confiance du Parlement six mois plus tard. En effet, face à une telle crise, il paraît difficile d'imaginer un gouvernement chargé exclusivement d'expédier les affaires courantes. Cette crise aura en réalité duré pas moins de 662 jours, puisqu'elle ne trouve pas son origine dans les élections du 26 mai 2019 mais bien le 9 décembre 2018 lors de la chute du gouvernement Michel I. C'est à partir de cette date que le pays n'a plus été dirigé par un gouvernement fédéral majoritaire. Il faudra attendre le 1^{er} octobre 2020, pour que la Belgique soit enfin dotée d'un gouvernement majoritaire, le gouvernement De Croo, bénéficiant enfin de la confiance du Parlement¹¹².

Les 236 jours de crise de juin 2024, illustrent une fois de plus les difficultés relatives à la formation d'un nouveau gouvernement. Au lendemain des élections, la coalition à venir semblait bien définie et pourtant il aura quand même fallu plus de sept mois pour la mettre en place. Les dossiers communautaires ne constituent pas ici le principal problème, nous avons plutôt été confrontés aux rapports de force entre les différents partis qui portaient sur des questions telles que la santé ou la justice.¹¹³

Section 2. Les facteurs

Au fil du temps, de multiples facteurs sont venus expliquer l'allongement des délais de formation. Ces facteurs ne sont pas que juridiques ou institutionnels, ils sont également d'ordre politique. Caroline Sagesser avance, à juste titre, qu'il « est particulièrement difficile de faire le départ entre les facteurs politiques, sociologiques et culturels, d'un côté, et les facteurs juridiques et institutionnels, de l'autre »¹¹⁴.

Il y a tout d'abord, « la fragmentation du système partisan, le déclin des partis traditionnels, l'apparition de nouveaux partis, certains de ceux-ci ne souhaitant pas gouverner, les dissensions internes au sein de chaque parti politique et l'augmentation de la volatilité électorale »¹¹⁵, ces difficultés ne sont pas propres à la Belgique. Nous pouvons également les retrouver dans d'autres démocraties européennes et ce depuis déjà plusieurs décennies¹¹⁶.

¹¹⁰H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 135

¹¹¹ C.SAGESSER, « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019- octobre 2020), *CRISP*, 2020, p. 5.

¹¹²M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE., *op. cit.*, p. 746.

¹¹³ B. HENNE, « La drôle de crise politique belge », disponible sur www.rtf.be, consulté le 5 avril 2025.

¹¹⁴ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 168.

¹¹⁵H. DUMONT et J. RENAUX, *ibidem*, p. 133.

¹¹⁶ H. DUMONT et J. RENAUX, *ibidem*, p. 133.

Toutefois, à ces enjeux communs s'ajoutent des spécificités propres au contexte belge. D'emblée, il est clair que certaines des difficultés sont liées à la structure même de notre pays. Depuis 1970, six réformes de l'État sont venues modifier la structure de la Belgique, passant d'un État unitaire à un État fédéral qui réserve de larges compétences aux entités fédérées. Ces réformes n'ont fait que diviser un peu plus le pays, rien n'a été fait dans le but de créer plus de cohésion fédérale¹¹⁷. À travers les différentes réformes, de nombreuses compétences ont été transférées aux entités fédérées de telle sorte que les compétences exercées au niveau fédéral sont devenues résiduelles¹¹⁸.

Les contraintes institutionnelles constituent un facteur déterminant dans l'allongement du délai de formation. En effet, pour parvenir à former un gouvernement de plein exercice il faut qu'un gouvernement dispose d'une majorité à la Chambre, mais également au sein de chaque groupe linguistique. À cela s'ajoute, la nécessité d'obtenir la majorité des deux tiers s'il veut réviser la Constitution. Toutes ces contraintes constituent évidemment un frein qui, dès lors ralentit le processus de formation¹¹⁹.

À ces contraintes institutionnelles liées aux exigences de majorité, s'ajoutent d'autres éléments issus notamment des réformes de l'État. En 2014, la 6^{ème} réforme de l'État fixe la tenue des élections le même jour aussi bien pour le niveau fédéral, régional qu'au niveau européen. Toutefois, cette nouvelle règle ne s'applique pas au niveau communal¹²⁰. Cette règle contribue à une certaine confusion entre les enjeux propres à chaque niveau de pouvoir. « Dans un paysage politique déjà fragmenté, cette confusion contribue à l'incertitude et à la méfiance des électeurs, ce qui a pour effet d'ajouter une couche supplémentaire à la complexité du processus démocratique »¹²¹. Par ailleurs, le phénomène d'accroissement des compétences confiées aux entités fédérées est qualifié de mouvement centrifuge. Les entités fédérées ont leur propre Parlement et leur propre gouvernement ce qui rend dès lors moins urgent la formation d'un gouvernement fédéral. Lors de la 6^{ème} réforme de l'État il a même été évoqué qu'un « basculement du centre de gravité du pouvoir »¹²² avait été réalisé au profit des entités fédérées.

Un autre facteur institutionnel qui contribue de manière significative à l'allongement des délais de formation gouvernementale est, évidemment, le mode de scrutin proportionnel. Celui-ci est en vigueur en Belgique depuis 1899 et est inscrit à l'article 62 de notre Constitution. Il s'agit « d'un système de dévolution des sièges selon lequel les sièges à pourvoir lors d'une élection sont attribués proportionnellement au nombre de voix recueillies par chaque liste de

¹¹⁷ D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136), p. 24.

¹¹⁸ X, « Le gouvernement fédéral », disponible sur www.belgium.be, consulté le 28 février 2025.

¹¹⁹ P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements », *CRISP*, n° 1664, 1999, p. 11.

¹²⁰ A. BICHARD, « Pourquoi votons-nous pour trois élections ce 9 juin, est ce que ca sera toujours le cas ? », disponible sur www.rtf.be, consulté le 21 mars.

¹²¹ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE « Crise politique, affaires courantes et réforme de l'État », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 751.

¹²² C. SAGESSER, « Démocratie directe et fédéralisme apaisé, gages de stabilité ? », disponible sur www.crisp.be, consulté le 1 avril.

candidats »¹²³, les sièges sont répartis selon le système d'Hondt. Ce mode de scrutin est régulièrement critiqué et ce depuis déjà près de 70 ans puisque dès 1941, Ferdinand Hermens dans son ouvrage intitulé « Democracy or anarchy ? A study of proportionnal representation » exprimait déjà de nombreuses critiques à son égard. Il est vrai qu'il favorise généralement le multipartisme et la fragmentation des assemblées mais il contribue surtout à une instabilité politique. En Belgique, les principales critiques qui lui sont adressées concernent le manque de participation du citoyen dans le processus de formation d'un gouvernement et dans le choix des partis politiques présents dans la coalition. C'est à ce titre, que le président du PS déclarait en 1970 « la proportionnelle est, en fait sinon en droit, un mode de scrutin à deux tours : au cours du premier, les électeurs distribuent les cartes entre les partis ; le second est réservé aux dirigeants des appareils partisans qui confectionnent les coalitions sur la base de l'arithmétique électorale, sans plus consulter l'électeur »¹²⁴. Une autre critique qu'on peut adresser à ce type de scrutin relève de la disparition progressive de l'opposition. En effet, il y a une forme de récurrence au niveau des partis qui exercent le pouvoir. Paul Magnette en 2000, soulevait ce point en arguant que « la quasi-totalité des partis sont en permanence associés au pouvoir »¹²⁵.

Intéressons-nous ensuite à la scission des partis flamands et francophones dans les années 1968-1978. À travers le temps, on a vu grandir des questions communautaires entraînant la disparition des formations politiques nationales au profit de nouveaux partis exclusivement flamands ou francophones. Nous n'avons depuis plus de partis nationaux, faisant ainsi de la Belgique le seul État fédéral sans partis fédéraux¹²⁶ ce qui est même qualifié par un spécialiste du fédéralisme comparatif comme « particulièrement dangereux pour la stabilité et la survie d'un système fédéral »¹²⁷. Ces nouveaux partis sont devenus les « porte-paroles des intérêts d'une communauté »¹²⁸, bien que leur composition soit assez similaire, les partis du nord et du sud se distinguent par leurs tendances électorales ainsi que par l'équilibre des pouvoirs qu'ils instaurent¹²⁹. Cette fragmentation a complexifié la formation d'un gouvernement, puisque le nombre accru de partis impose des négociations plus longues et plus ardues entre des acteurs aux intérêts divergents. Il est évident que plus il y a d'acteurs qui peuvent prétendre à participer au gouvernement, plus l'exercice de formation peut s'avérer compliqué¹³⁰. L'augmentation constante du nombre d'acteurs politiques pose un véritable défi. La Belgique en plus de détenir le record du plus long délai de formation détient également le record de la plus grande fragmentation partisane en Europe de l'Ouest¹³¹. Le scrutin proportionnel, en imposant des

¹²³ X, « scrutin majoritaire », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 16 avril 2025

¹²⁴ V. LABORDERIE, « Changer de système – changer de pays. Réformer le mode de scrutin de Belgique : La nécessité première », *Émulation*, vol 10, n° 10, p. 24.

¹²⁵ V. LABORDERIE, *ibidem*, p. 24.

¹²⁶ D. SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136), p. 27.

¹²⁷ D. SINARDET, *ibidem* p. 35.

¹²⁸ F. DELPEREE, « P », *Dictionnaire Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 375.

¹²⁹ P. DUMONT, et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1664, no.39, 1999, p.4.

¹³⁰ R. DANDOY et R. LEBRUN, « La formation des gouvernement en Belgique », *Les partis politique en Belgique*, p.95.

¹³¹ L. DE WINTER et P. DUMONT, « Coalition formation in Belgium. From exceptional complexity to regime breakdown ? », p. 112.

alliances entre des partis aux visions parfois divergentes, est la principale difficulté¹³². En 2020, pas moins de sept partis ont dû former une coalition, un record inédit¹³³. Cette situation donne l'impression que les différents gouvernements se constituent par défaut « sans autre ambition que d'exister, et sans ligne directrice claire »¹³⁴.

Une autre des principales causes des crises politiques réside dans la divergence fondamentale des dynamiques politiques entre le nord et le sud. Cette différence « d'ADN politique entre le nord et le sud »¹³⁵ se manifeste notamment dans les résultats électoraux illustrant ces différentes dynamiques politiques. À titre d'exemple, lors des élections fédérales de 2019, 66% de l'électorat flamand vote pour des partis de droite tandis qu'en Wallonie 69% de l'électorat a voté pour la gauche¹³⁶. Ce fossé politique croissant engendre une forme de distanciation entre les deux principales régions du pays, compliquant davantage les négociations entre partis aux orientations idéologiques opposées. Un constat est clair pour le politologue J. Dodeigne, la principale cause des difficultés structurelles à former un gouvernement fédéral réside dans « le caractère à la fois bipolaire et centrifuge du fédéralisme belge et dans l'absence d'un authentique projet fédéral propre à transcender cette bipolarité tout en stabilisant cette dynamique centrifuge autour d'un point d'équilibre satisfaisant ». Il est clair qu'en Belgique l'absence d'un projet fédéral a un impact sur les délais de formation. En effet, à travers les différentes réformes intervenues depuis 1970, rien n'a été fait pour créer plus de cohésion fédérale. Au contraire, tout ce qui a été mis en place n'a fait que diviser un peu plus la Belgique¹³⁷. Yves Leterme a même déclaré lors d'une interview en 2006 que « la nécessité d'avoir un gouvernement fédéral passe au second plan par rapport aux intérêts de la Flandre »¹³⁸.

Un autre phénomène plus récent qui peut, selon nous, également contribuer à expliquer la difficulté de former un gouvernement c'est la montée en puissance des extrêmes de part et d'autre du pays. En Belgique, le parti d'extrême droite est le Vlaams Belang, autrefois appelé Vlaams Blok, il a enregistré la plus grande progression de tous les partis confondus. Il est important de mentionner qu'un cordon sanitaire a été installé en Belgique, écartant les partis d'extrême droite du pouvoir. Cette montée de l'extrême s'explique notamment par le sentiment d'identité nationale très présent en Flandre¹³⁹. Du côté francophone, l'extrême gauche représentée par le parti PTB-PVDA réalise également une ascension au cours de ces dernières années. Ainsi, selon plusieurs auteurs, « ces partis d'extrême qui ne sont pas nécessairement enclins à assumer des responsabilités gouvernementales, injectent des tensions et des

¹³² R. DANDOY et R. LEBRUN, *op.cit.*, p.95.

¹³³ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 136.

¹³⁴ V. LABORDERIE, « Changer de système – changer de pays. Réformer le mode de scrutin de Belgique : La nécessité première », *Émulation*, vol 10, n° 10, p. 21

¹³⁵ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE « Crise politique, affaires courantes et réforme de l'État », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 749.

¹³⁶ M. UYTENDAELE, et VAN VYVE, J., *ibidem*, p. 749.

¹³⁷ D.SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136), p. 26.

¹³⁸ M. UYTENDAELE, « Chronique d'une législature maudite. Réflexions sur l'instabilité politique de la Belgique », *Pouvoirs*, n° 136, 2011, p. 68.

¹³⁹ B. BIARD, « l'extrême droite à l'approche des élections de 2024 : enjeux et perspectives en Belgique », disponible sur www.crisp.be.

déséquilibres dans l'ensemble du processus politique, rendant encore plus difficile la formation d'une coalition »¹⁴⁰. Le mode de scrutin favorise l'émergence de ces partis. Selon Pascal Delwit, politologue belge, sans ce mode de scrutin, le Vlaams Belang n'obtiendrait aucun siège à la Chambre¹⁴¹.

L'accord de gouvernement peut aussi constituer un frein dans le processus de formation. Au fil des années, ces accords sont devenus de plus en plus longs et de plus en plus détaillés¹⁴². La longueur de ces accords s'explique notamment par « l'accroissement du champ de l'action gouvernementale »¹⁴³ et par la volonté de limiter les potentiels conflits au sein de la coalition¹⁴⁴. En effet, plus le nombre de partis présent dans la coalition augmente plus le risque de conflit est important¹⁴⁵. L'accord régit toute la législature et le Parlement ne fera que suivre ce qui a été décidé dans cet accord. A titre d'exemple, en 1988 les accords comptaient déjà 150 pages¹⁴⁶, l'accord de l'actuel gouvernement compte plus de 200 pages. Ces accords remplissent une double fonction, d'une part ils déterminent le programme politique à venir et surtout ils essayent de limiter les risques de désaccords entre les membres de la coalition¹⁴⁷.

Parmi les autres facteurs contribuant à la lenteur du processus, nous pouvons citer « la raréfaction des élites bilingues qui se rencontrent régulièrement, la recherche la plus en plus laborieuse d'une majorité dans les deux groupes linguistiques de la Chambre, la simultanéité des élections fédérales et régionales, et la relative rapidité de la formation des gouvernements régionaux et communautaires qui rendent moins urgente celle du gouvernement fédéral »¹⁴⁸.

Section 3. Les conséquences

La conséquence principale des longs délais de formation concerne les pouvoirs dont dispose l'exécutif. En effet, durant cette période de formation le gouvernement sortant est chargé d'expédier les affaires courantes, l'empêchant ainsi de poser des actes qui engagent durablement l'État en raison de l'absence de contrôle exercé par le Parlement. Cette théorie, bien qu'encadrée par une coutume constitutionnelle, soulève néanmoins de multiples questions au vu de la longueur considérable des périodes de formation ces dernières années, d'autant plus qu'elle ne dispose d'aucune base légale dans la Constitution. Or, avec l'écoulement du temps, les compétences d'un gouvernement en affaires courantes tendent à s'élargir en raison de l'urgence croissante de certaines décisions. À titre d'exemple, en 2010-2011 cette période a

¹⁴⁰ M. UYTTENDAELE, et VAN VYVE « Crise politique, affaires courantes et réforme de l'État », C. ROMAINVILLE, et E. SLAUTSKY (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 750.

¹⁴¹ V. LABORDERIE, « Changer de système – changer de pays. Réformer le mode de scrutin de Belgique : La nécessité première », *Émulation*, vol 10, n° 10, p. 26.

¹⁴² Régis p311

¹⁴³ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 31

¹⁴⁴ P. DUMONT et L. De WINTER, *ibidem*, p. 30.

¹⁴⁵ P. DUMONT et L. De WINTER, *ibidem*, p. 30.

¹⁴⁶ P. DUMONT et L. De WINTER, *ibidem*, p. 32.

¹⁴⁷ P. DUMONT et L. De WINTER, *ibidem*, p. 30.

¹⁴⁸ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 133.

duré pas moins de 541 jours. Ainsi, plus la période de formation est longue, plus certaines affaires initialement non urgentes risquent de prendre un caractère urgent¹⁴⁹.

Cette situation en plus d'avoir un impact considérable sur le gouvernement a également un impact sur le Parlement qui voit son pouvoir affaibli. En effet, un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes n'est plus soumis au contrôle parlementaire alors même qu'il prend des actes importants. Le Parlement conserve la possibilité de déposer des textes cependant, ceux-ci aboutissent en règle générale rarement¹⁵⁰. Enfin, cette situation retarde la mise en œuvre du programme politique. Nous reviendrons plus en détail sur la portée et les conséquences de la théorie des affaires courantes dans la seconde partie de ce mémoire.

Au-delà des conséquences institutionnelles cette période de formation prolongée engendre également une inefficacité démocratique. L'allongement des délais affecte de manière significative la confiance des citoyens envers les institutions. Des indicateurs statistiques révèlent qu'en 2023, la confiance des citoyens wallons dans l'État belge s'élève à 39 % et à seulement 21,9 % en ce qui concerne les partis politiques¹⁵¹. Ces résultats très faibles en Wallonie corroborent une enquête menée par l'OCDE, selon laquelle seul 47 % des belges expriment une confiance élevée ou modérément élevée envers le gouvernement fédéral. Concernant les partis politiques, la confiance reste également faible puisque seuls 29 % des belges leur accordent leur confiance¹⁵². La confiance envers l'État belge atteint un chiffre record, seul 30 à 40% des citoyens se disent confiants, en comparaison avec les moyennes de 2018, où la confiance des belges était alors à 71%. Ces statistiques illustrent une tendance préoccupante où les dysfonctionnements politiques de ces dernières années suscitent maintes critiques envers la politique de notre pays et contribuent à la désillusion des citoyens envers le système politique belge. Ce constat engendre chez les citoyens un désir de changement¹⁵³.

Cela n'impacte pas uniquement la confiance des citoyens mais affecte également leur participation démocratique. À force de voir ces crises se répéter, le citoyen s'est progressivement désintéressé du gouvernement fédéral. Alors qu'en 2007 ou en 2011 des mobilisations avaient vu le jour, tel que « Shame », il semble aujourd'hui que le citoyen se soit lassé de cette tendance récurrente à rester sans gouvernement. Les citoyens ne s'étonnent dès lors plus de rester plusieurs mois voire plus d'un an sans gouvernement.

Plus encore, ces longues crises successives ne sont pas perçues comme une véritable problématique puisque le pays continue à fonctionner. Dès lors, l'absence d'un gouvernement

¹⁴⁹ N. BERNARD, *op.cit.*, p. 26.

¹⁵⁰ C. SAGESSER, « Le fédéral sans gouvernement. Affaires courantes, affaires dormantes au Parlement ? », disponible sur www.revuepolitique.be, consulté le 7 mai.

¹⁵¹ X. indicateurs statistiques, disponible sur www.iweps.be, consulté le 1 mars 2025.

¹⁵² X. Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques- résultats 2024, disponible sur www.oecd.org, consulté le 1 mars 2025.

¹⁵³ X. « le Baromètre social de la Wallonie : une chute de confiance politique inédite », disponible sur www.iweps.be, consulté le 1 mars 2025.

fédéral n'est pas perçu comme un inconvénient mais comme une situation normale en Belgique¹⁵⁴.

L'étude de ces différentes crises met en lumière les principales difficultés auxquelles font face les gouvernements et montre que ces blocages prolongés se sont multipliés au cours des dernières décennies. Ce que l'on peut constater, c'est qu'évidemment de nombreux facteurs expliquent l'allongement des délais, parmi lesquels le mode de scrutin joue un rôle central. Caroline Sagesser souligne que ces longs délais sont dus à « l'arithmétique électorale, qui contraint à travailler ensemble des partis qui ne le veulent absolument pas et qui ont dit et répétés qu'ils ne le feraient jamais... »¹⁵⁵. Ces difficultés principalement d'ordre politique, sont révélatrices des contraintes institutionnelles imposées par la Constitution. En effet, elle établit les bases du processus de formation tel est le cas du principe de représentation ou de parité linguistique. Ce cadre institutionnel, constitue la base du système mais il est largement tributaire des partis politiques qui influencent les délais de formation en accélérant ou ralentissant le processus de formation à leur guise. Dans cette perspective, le temps est utilisé comme un élément stratégique par les partis.

L'évolution des délais de formation suit une tendance linéaire, en grande partie imputable à l'accroissement du nombre de partis depuis les années 1960¹⁵⁶, mais aussi aux désaccords auxquels le nord et le sud du pays font face. Ces tensions se reflètent notamment dans les tendances électorales. Dès lors, à l'approche de nouvelles élections la question de la scission de la Belgique revient sur le devant de la scène illustrant les limites de notre système actuel. Faut-il se demander si la Belgique est réellement devenue ingouvernable ? Il est en tout cas pertinent de s'interroger sur l'avenir du système institutionnel belge et sur sa capacité à garantir, la formation efficace de gouvernements stables.

Chapitre 3. Les pistes de solution

Face à ces constats, il devient indispensable de réfléchir à des solutions. La persistance de ces blocages fragilise le fonctionnement de l'État mais impacte également sa légitimité démocratique.

Ce chapitre abordera les différentes solutions envisagées et discutées depuis plusieurs années. L'accord de gouvernement Vivaldi prévoyait d'ailleurs pour la première fois de tenter de trouver une solution à cette problématique récurrente¹⁵⁷. Cependant, rien n'a encore été adopté contrairement à ce que nous verrons dans le titre II où, certains mécanismes ont été adoptés pour garantir la stabilité d'un gouvernement.

¹⁵⁴ B. HUPIN, « toujours pas de gouvernement fédéral mais les Belges ne s'en inquiètent pas beaucoup », disponible sur www.rtf.be, 2 décembre 2019.

¹⁵⁵ C. SAGESSER, « « Négociations » fédérales : ceci est bien une crise », disponible sur www.crisp.be, consulté le 1 avril.

¹⁵⁶ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 23.

¹⁵⁷ M. DUBUISSON, « Former le gouvernement plus rapidement, oui, mais comment ? », disponible sur le www.lesoir.be, 21 septembre 2022.

L'objectif n'est pas de parvenir à former un gouvernement en quelques jours mais d'éviter des longueurs excessives comparables à celles que nous avons connu ces dernières décennies. L'enjeu est d'obtenir un « gouvernement démocratiquement légitime, stable et capable de prendre des décisions cohérentes, respectueuses de la légalité et animé par la recherche de l'intérêt général »¹⁵⁸.

Les pistes de solution présentées ci-après ne peuvent fonctionner que s'il existe une réelle volonté collective de faire fonctionner le système. En effet, « les comportements ne changent en général pas seulement pour s'adapter à la règle, mais aussi pour la contourner ou l'enfreindre »¹⁵⁹. La mise en place des meilleures règles ne peut réussir que si les acteurs s'y conforment. La formation d'un gouvernement n'est possible que si les parties prenantes autour de la table possèdent une réelle intention de parvenir à un accord et dès lors de construire un projet commun¹⁶⁰.

Enfin, il est important de souligner qu'imposer des contraintes par le droit pour former un gouvernement peut s'avérer contre-productif. Ce processus est dans la grande majorité des États européens un processus, peu codifié. Dans le cas où de nouvelles règles venaient à être mises en place, il faudrait y être très attentif puisqu'elles pourraient être utilisées à mauvais escient¹⁶¹.

Section 1. Propositions en Belgique

Ces difficultés récurrentes ont suscité maintes propositions de réformes. Il convient dès lors d'envisager les principales pistes de solution avancées par la doctrine et le monde politique pour tenter de réduire les délais de formation.

Sous-section 1. Délais stricts

La première solution, souvent évoquée, consiste à imposer des délais stricts pour former un nouveau gouvernement. Plusieurs partis, tels que Ecolo et Groen, ainsi que plusieurs auteurs en doctrine plaident pour cette solution. L'idée consisterait à imposer de nouvelles élections après un certain délai si aucun accord de coalition n'était trouvé¹⁶². Cette proposition n'est pas inédite puisqu'elle est mise en œuvre dans d'autres pays, nous nous y pencherons dans la partie consacrée au droit comparé située à la section suivante.

Dans la même optique, nous pourrions penser à un principe consistant à imposer une sanction financière à l'encontre de certains partis qui bénéficient d'une dotation publique, dans le cas où, après un certain délai le gouvernement n'est pas mis en place. Le politologue M. Reuchamps a notamment proposé cette idée, lors de la Commission intervenue le 21 septembre 2022 à la Chambre. Cette solution suscite de nombreuses critiques. Premièrement, elle donne une vision « mercantile des partis »¹⁶³, deuxièmement cette solution serait dans certains cas

¹⁵⁸ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 140.

¹⁵⁹ C. VERBIST, « Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », disponible sur www.cejg.be, consulté le 29 mars 2025, p. 2.

¹⁶⁰ C. VERBIST, *ibidem*, p. 2.

¹⁶¹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 140.

¹⁶² F. Van EACKHAUT, « Bientôt un « délai maximum » pour la formation des gouvernement fédéraux ? certains partis le pensent », disponible sur www.rtbf.be, consulté le 29 mars.

¹⁶³ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 166.

discriminatoire, dans la mesure où cela dépend parfois non pas d'un parti dans son ensemble mais de certains individus à l'intérieur même du parti. Cela serait donc discriminatoire de faire peser une obligation de résultat sans prendre en compte « des objectifs et des moyens politiques propres à chacun d'entre eux »¹⁶⁴. Cette proposition pourrait, selon nous, contribuer à raccourcir les délais de formation mais elle risquerait de sanctionner un groupe dans son ensemble sans tenir compte des responsabilités individuelles¹⁶⁵.

Sous-section 2. Mode de scrutin

La solution pourrait également être de se diriger vers un autre type de scrutin, tel que le scrutin majoritaire. L'avantage du scrutin proportionnel est qu'il permet de prendre en compte les opinions de l'électorat au Parlement. Cependant, ce mode de scrutin joue un rôle dans la difficulté à mettre sur pied un gouvernement puisqu'il favorise l'augmentation du nombre de partis et rend « plus difficile une gestion stable et efficace du pays »¹⁶⁶. Ce système est « à la fois un effet et une cause de la structure des clivages »¹⁶⁷. Nous pourrions dès lors, nous tourner vers le scrutin majoritaire qui permet de dégager une majorité stable ainsi qu'un engagement politique ferme et logique. Le problème de ce type de scrutin est qu'il est aux « antipodes du modèle de démocratie consociative ou de concordance auquel notre système politique et constitutionnel est attaché »¹⁶⁸. Selon H. Dumont et J. Rigaux, cela ne ferait qu'accentuer le clivage. Compte tenu de ces considérations, il pourrait dès lors apparaître plus opportun « d'atténuer quelque peu le caractère proportionnel du scrutin »¹⁶⁹.

Dans cette optique, la solution serait de répartir les sièges en fonction d'une part, du scrutin proportionnel et d'une autre part, du scrutin majoritaire. Ce mélange de deux modes de scrutin autoriserait les électeurs à voter pour deux partis différents¹⁷⁰. De prime abord, cela pourrait sembler compliqué pour l'électeur, ce système est pourtant en vigueur dans d'autres pays tels que l'Allemagne ainsi que le Japon. Cette idée n'est pas nouvelle, Guy Verhofstadt dans sa déclaration de politique générale en 1999 avait déjà comme volonté de venir réformer ce système. Malheureusement cela n'a pas abouti au projet escompté et n'aboutira qu'à une « redéfinition des circonscriptions électorales à l'élection fédérale ». Cela pourrait néanmoins permettre de dégager des majorités plus claires et par conséquent accélérer le processus de formation.

Sous-section 3. Circonscription électorale fédérale

Parmi les pistes de solution, l'instauration d'une circonscription électorale fédérale est fréquemment avancée. Elle permettrait à l'ensemble des électeurs, peu importe leur communauté, de voter pour n'importe quel candidat. De cette façon des électeurs du côté néerlandophone pourraient très bien voter pour des politiques francophones. Cette piste de

¹⁶⁴ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 166.

¹⁶⁵ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 165 à 166.

¹⁶⁶ J. SOHIER, « Droit de vote 1921-2021 : enjeux actuels et perspectives d'avenir », *J.T.*, 2021/39, p. 844-847 p. 846.

¹⁶⁷ A-P. FROGNIER, « Les systèmes électoraux : type et effet des politiques », *Administration publique* (trimestriel) 1998, p. 8.

¹⁶⁸ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 141.

¹⁶⁹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 142

¹⁷⁰ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 141-142.

solution vise à renforcer la légitimité démocratique du système en permettant aux électeurs d'élire des représentants susceptibles de gouverner l'ensemble du pays et plus seulement leur propre communauté linguistique¹⁷¹.

Cette solution est évoquée depuis une trentaine d'années dans la doctrine ainsi que dans le monde politique et semble effectivement constituer une réponse pertinente¹⁷². Dave Sinardet, en 2003, soulignait que cette circonscription fédérale constituerait un remède à la « polarisation et aux blocages communautaires résultant des incitants électoraux existants »¹⁷³ et au déficit démocratique de notre système. De nombreux auteurs et politiciens tels que Melchior Wathelet, Guy Verhofstadt, Philippe Van Parijs, Kris Deschouwer se sont positionnés en faveur de cette circonscription. Plus récemment, Georges-Louis Bouchez, président du MR, a partagé cet avis puisque dans une interview de 2024 celui-ci déclarait qu'« on ne peut plus continuer sans circonscription fédérale. Les responsables politiques doivent rendre des comptes dans les deux parties du pays. Je parle d'un nombre limité de sièges, une quinzaine, mais qui veut devenir premier ministre devra être élu sur cette liste »¹⁷⁴. Dans l'histoire de cette question, nous pouvons constater que tous les Premiers ministres de ces trente dernières années étaient favorables à cette solution. Cela peut s'expliquer, sans doute, par le fait que leur fonction exige qu'ils doivent s'identifier à l'intérêt fédéral contrairement aux représentants des deux communautés qui eux ne doivent pas le faire¹⁷⁵.

Malgré ce consensus, peu d'initiatives sont prises en pratique. La seule tentative est celle de 2006 où une proposition de révision de la Constitution avait été déposée par deux députés Écolo. Leur solution était d'ajouter 50 sièges à la Chambre attribués à des candidats directement élus sur base d'une circonscription électorale fédérale. Selon eux, cette réforme « pourrait créer une prise de conscience fédérale belge et donc, à terme, une opinion publique commune »¹⁷⁶. Cette circonscription aurait pu être mise en place lors de la sixième réforme de l'État, toutefois celle-ci est restée au « frigo »¹⁷⁷.

La question divise également l'opinion publique. Un sondage a été réalisé par Le Soir et De Standaard sur cette question en mars 2007, ce sondage permet de recenser la tendance de l'opinion publique. Il apparaît une fois de plus que le nord et le sud du pays sont divisés sur puisque 75% des Wallons se montrent en faveur de cette circonscription contre seulement 47 % des Flamands.¹⁷⁸

Si cette circonscription voyait le jour, bien qu'elle ne constitue pas une solution miracle elle pourrait faciliter la formation d'un gouvernement en réduisant les « effets négatifs du système consociatif dont on a pu mesurer les limites lors des dernières crises et de contrebalancer

¹⁷¹ D. SINARDET, « Le projet de circonscription électorale fédérale », *CRISP*, 2012, n° 2142, p. 47.

¹⁷² D. SINARDET, *ibidem*, p. 46.

¹⁷³ D. SINARDET, « Le projet de circonscription électorale fédérale », *CRISP*, 2012, n° 2142, p. 18.

¹⁷⁴ K. DESCHOUWER et P. VAN PARIJS, « Le retour inattendu de la circonscription fédérale », disponible sur www.lesoir.be, consulté le 25 mars 2025.

¹⁷⁵ D. SINARDET, « Le projet de circonscription électorale fédérale », *CRISP*, 2012, n° 2142, p. 47.

¹⁷⁶ D. SINARDET, *ibidem*, p. 21.

¹⁷⁷ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 147.

¹⁷⁸ D. SINARDET, « Le projet de circonscription électorale fédérale », *CRISP*, 2012, n° 2142, p. 30.

l'absence de partis nationaux propre à la Belgique »¹⁷⁹. Elle permettrait de diminuer les tensions, de distinguer les différents niveaux électoraux et de faire en sorte que les élus soient à l'écoute des volontés des électeurs de l'ensemble du pays. Il y aurait donc une volonté de travailler ensemble au niveau fédéral pour tout le pays et non uniquement pour une seule communauté¹⁸⁰.

Sous-section 4. Désynchronisation des élections

Désynchroniser les élections fédérales et régionales serait également une solution envisageable. Cette possibilité découle de l'autonomie constitutive des entités fédérées, leur permettant de fixer une date différente de celle des élections fédérales pour leurs propres scrutins. Nous reviendrons sur ce point dans le second titre de ce mémoire.

La simultanéité, imposée depuis la sixième réforme, présente plusieurs limites. Premièrement, elle empêche les citoyens de distinguer les enjeux des propres à chaque niveau de pouvoir. Elle peut également contribuer à perturber les négociations aux différents niveaux de pouvoir et impacter la stabilité des différents exécutifs, notamment lorsque les majorités au niveau fédéral et régional ne sont pas identiques.

Cette solution a été avancée notamment lors de la Commission de la Constitution et du renouveau institutionnel. Elle permettrait donc une meilleure lisibilité entre les enjeux des différentes élections et éviterait une perturbation entre les différentes négociations¹⁸¹. Toutefois, cette solution présente également des inconvénients. Elle pourrait aboutir à des « campagnes électorales permanentes »¹⁸².

A priori, cette réforme ne réduirait pas les délais de formation mais elle clarifierait les dynamiques politiques propres à chaque niveau de pouvoir.

Sous-section 5. Gouvernement minoritaire

Nous avons également remarqué que dans chaque période de formation il y a la recherche constante d'une majorité parlementaire. Pourtant, cette majorité n'est pas constitutionnellement requise¹⁸³. Mais, une coutume constitutionnelle en faveur de cette règle depuis 1970 laisse penser que c'est l'usage.

Dans l'histoire belge nous avons eu différents gouvernements minoritaires, quatorze précisément. Néanmoins, ceux-ci sont, depuis 1974, de moins en moins fréquents. Cette raréfaction s'explique notamment par la théorie des affaires courantes, que nous aborderons postérieurement, laquelle est tellement large qu'elle rend moins nécessaire la formation de gouvernements minoritaires. Le gouvernement Wilmès II atteste ce constat puisqu'il faudra attendre la pandémie du Covid pour qu'un gouvernement minoritaire se constitue enfin. Selon Lucien Rigaux, « il semble donc qu'avant l'essor de la théorie des affaires courantes, une crise

¹⁷⁹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 146.

¹⁸⁰ D. SINARDET, « Le projet de circonscription électorale fédérale », CRISP, 2012, n° 2142, p. 43.

¹⁸¹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 147.

¹⁸² H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 147.

¹⁸³ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, « crise politique, affaire courante et réforme de l'état », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 744.

endogène au processus de formation d'un gouvernement suffisait à former un gouvernement minoritaire, alors qu'après, la crise politique n'est plus, en soi, suffisante pour constituer ce type de gouvernements, même temporaires. Elle semble devoir être couplée avec une crise extérieure, comme le coronavirus »¹⁸⁴.

Dans cette perspective, une piste de solution serait de banaliser ce type de gouvernement. En effet, rechercher une majorité prend du temps. Selon la tradition, le Premier ministre sollicite la confiance de la Chambre, confiance qui lui est accordée dès lors que la majorité des suffrages exprimés se déclare en sa faveur, indépendamment de la majorité absolue des membres. Le gouvernement peut donc être « juridiquement majoritairement, mais politiquement minoritaire »¹⁸⁵ tel fut le cas en 2019 avec le gouvernement Wilmès II ou avec le gouvernement Michel I.

Ce genre de gouvernement n'est pas étranger à d'autres régimes parlementaires, en Suède ils sont d'ailleurs la règle plutôt que l'exception¹⁸⁶. Ce type de gouvernement présente certains avantages puisqu'il permet de stimuler les débats au sein du Parlement car sans majorité « le jeu politique est davantage ouvert permettant ainsi la formation de majorités diverses au gré des dossiers »¹⁸⁷. Toutefois, cela entraîne aussi des points négatifs, tels qu'une incertitude quant aux projets futurs mais aussi une instabilité puisqu'il sont voués à être éphémères et limités dans leurs actions¹⁸⁸.

Mais est-ce que cela accélérerait vraiment le processus ? La formation d'un gouvernement majoritaire prend plus de temps à être formé qu'un minoritaire « sous réserve de rares exceptions »¹⁸⁹ dans des pays fort fragmentés. Certes, il pourrait se former plus rapidement puisque cette forme de gouvernement constitue une solution pour sortir d'une « impasse politique sans retourner aux urnes »¹⁹⁰. D'ailleurs la solution d'une coalition fédérale minoritaire a été proposée lors de la crise politique de 2019, cette situation n'a pas eu le soutien suffisant pour être adoptée. Toutefois, ce type de gouvernement est voué à l'échec¹⁹¹. En conséquence, d'une part il y aurait certes une accélération des délais mais d'autre part, il pourrait y avoir un impact sur la stabilité du gouvernement. De plus, c'est le groupe linguistique francophone qui serait le plus impacté par cette minorisation ce qui éventuellement pourrait conduire à la fin de l'État fédéral belge.

¹⁸⁴ L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, p. 367 .

¹⁸⁵ L. RIGAUX, *ibidem*, p. 368.

¹⁸⁶ T. MOONEN et J. CLARENNE, « Wilmès II par-delà les apparences : réflexions sur la notion de « gouvernement minoritaire » », BOUHON, FR. *et al.* (dir.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 268.

¹⁸⁷ L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, p. 375.

¹⁸⁸ L. RIGAUX, *ibidem*, p.374

¹⁸⁹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 153.

¹⁹⁰ L. RIGAUX, « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, p. 366.

¹⁹¹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 151 à 158.

Sous-section 6. Juridicisation

Il serait pertinent de s'interroger sur une possible juridicisation du processus de négociation des crises. Comme souligné précédemment, le droit ne régit pas le déroulement des négociations gouvernementales. Toutefois, il y joue un rôle en devant concilier deux impératifs. D'une part, garantir aux négociateurs une certaine liberté d'action essentielle au dialogue politique, et d'autre part, assurer la transparence du processus afin de renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions. En effet, le maintien d'espaces de discussion sans contraintes juridiques strictes constitue un impératif démocratique fondamental. Ainsi, le rôle du droit dans ce processus reste limité. Cependant, celui-ci pourrait jouer un rôle pour une meilleure transparence et pourrait venir renforcer le rôle du Parlement¹⁹².

J. Renaux et H. Dumont qualifient la proposition suivante de radicale et peu conventionnelle. Selon eux, pour éviter de longs blocages liés aux questions des réformes institutionnelles on pourrait distinguer la formation de gouvernement et la réforme institutionnelle. Comme nous pouvons le remarquer c'est cette question qui pose problème et aboutit à des délais prolongés. Les auteurs proposent une assemblée constituante ad hoc qui disposerait du pouvoir « constituant originaire »¹⁹³ pour discuter sur ces réformes. Elle serait constituée à la suite d'élections et aurait comme seul objectif de constituer une assemblée composée de partis et de personnes en qui les électeurs ont confiance pour débattre du futur du pays. L'aspect positif de cette mesure serait d'avoir un large débat institutionnel et d'éviter le chantage de certains partis qui conditionnent la formation du gouvernement avec une nouvelle réforme transférant ainsi toujours plus de compétences vers les entités fédérées comme ce fut le cas en 2007 ainsi qu'en 2011. Cette assemblée serait compétente pour prendre tout type de décisions allant même jusqu'à la « déconstruction » du pays¹⁹⁴.

Sous-section 7. Gouvernement miroir

La coalition miroir est souvent avancée par les auteurs en doctrine comme piste de solution aux blocages de formation. Cette solution, avancée depuis 2010, est également désignée sous d'autres termes tels que « coalition calque », « coalition symétrique » ou « coalition confédérale »¹⁹⁵. Elle consiste à former le gouvernement fédéral à partir des partis politiques qui composent les gouvernements des entités fédérées¹⁹⁶ autrement dit l'exécutif fédéral reproduirait la composition des exécutifs fédérés¹⁹⁷.

Cette hypothèse a été avancée en février ainsi qu'en août 2020 par deux membres du parti CD&V pour tenter de former un gouvernement à la suite du scrutin de 2019. Ces tentatives n'ont toutefois pas abouti. Pour le scrutin du 9 juin 2024, la tendance était différente. Puisque notre exécutif actuel s'approche du modèle miroir. Les partis composant le gouvernement

¹⁹² M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, « crise politique, affaire courante et réforme de l'état », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 752 à 753.

¹⁹³ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 138.

¹⁹⁴ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 138 à 139.

¹⁹⁵ X, « Coalition fédérale miroir », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 1 mai 2025.

¹⁹⁶ C. ISTASSE, « La « coalition miroir » comme modalité de formation du gouvernement fédéral », CRISP, 2020, n° 2466, p.12.

¹⁹⁷ X, « Coalition fédérale miroir », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 1 mai 2025.

wallon et de la Communauté française composent l'aile francophone du fédéral tandis que les partis composant l'aile néerlandophone du fédéral composent également le gouvernement Flamand¹⁹⁸.

La piste de solution avancée par Hugue Dumont et Jonathan Renaux suggère qu'à l'échéance d'un délai de six mois sans exécutif fédéral, une coalition miroir soit formée. Cela aurait pour conséquence d'augmenter le nombre de partis participant à la coalition et de forcer des partis à se mettre d'accord alors qu'ils n'ont pas choisi de travailler ensemble. De plus, un tel exécutif refléterait les majorités provenant des Communautés ou des Régions plutôt que celle du Parlement fédéral¹⁹⁹ ce qui pose problème à l'égard de la démocratie puisque l'exécutif fédéral « doit être l'émanation du Parlement »²⁰⁰. Dès lors, certes, le délai de formation serait réduit puisqu'il faudra simplement attendre que les gouvernements des entités fédérées soient formés. Mais sur le long terme cela « risque de fragiliser le gouvernement fédéral »²⁰¹, la stabilité même du gouvernement pourrait être remise en cause puisqu'elle dépendra de la stabilité des entités fédérées et dès lors, pourrait conduire à des élections anticipées²⁰².

Sous-section 8. Encadrer le rôle des partis

Comme nous l'avons précédemment relevé, les partis jouent un rôle prépondérant dans notre pays que ce soit dans le cadre de la formation ou, comme nous le verrons plus loin, lors de la démission d'un gouvernement.

Malgré leur rôle central aucune disposition, hormis leur statut interne et la loi du 4 juillet 1989 sur leur financement, ne vient réglementer leurs compétences. Leur pouvoir s'exerce donc en dehors de tout cadre juridique. D'un point de vue démocratique, cela soulève quelques problématiques. Certes, il est normal que les partis jouissent d'un pouvoir important puisqu'ils « constituent l'interface privilégiée entre le peuple et les représentants »²⁰³. À ce titre, Hans Kelsen soulignait que « la démocratie est nécessairement et inévitablement un État de partis »²⁰⁴. Ce constat est d'autant plus vrai que dans un État où le mode de scrutin est proportionnel, ce sont les partis politiques qui mènent les négociations et qui conditionnent ainsi la formation d'un gouvernement. Toutefois, tout se passe dans le secret ce qui peut nuire à une démocratie. Selon Julian Clarenne et Sofia Vandenbosh, « 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 »²⁰⁵. À cet égard, la Constitution belge ne reflète pas une approche moderne.

¹⁹⁸ X, « Coalition fédérale miroir », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 1 mai 2025.

¹⁹⁹ C. VERBIST, « Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », disponible sur www.cejg.be, consulté le 29 mars 2025.

²⁰⁰ Van Vyve, J., « Une coalition fédérale miroir calquée sur les majorités régionales ou communautaires », *R.B.D.C.*, 2021/2, p. 119.

²⁰¹ C. VERBIST, « Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », disponible sur www.cejg.be, consulté le 29 mars 2025.

²⁰² H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 166 à 167.

²⁰³ S. VANDENBOSCH et J. CLARENNE, « Le rôle des parlements et des partis en période de crise : enjeux démocratiques », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 71

²⁰⁴ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932, p. 20.

²⁰⁵ S. VANDENBOSCH et J. CLARENNE, « Le rôle des parlements et des partis en période de crise : enjeux démocratiques », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 88.

Contrairement à certains États comme l'Allemagne qui ont expressément affirmé dans leur Constitution leur rôle prépondérant. Il est donc intéressant de se pencher sur l'opportunité d'inscrire leur rôle dans une disposition afin de mieux encadrer leur intervention dans le processus de formation et de démission. Un tel encadrement pourrait-il faciliter le processus de formation ? ²⁰⁶

Julian Clarenne et Sofia Vandenbosh, avancent deux pistes de solutions pour « permettre au droit constitutionnel d'assurer le rôle qui lui revient »²⁰⁷. Leur seconde piste, celle qui nous intéresse, est de « déterminer leur 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 »²⁰⁸. Cela pourrait dès lors, faciliter la formation en apportant plus de transparence, surtout dans les négociations qui sont actuellement très opaques.

Ces différentes pistes de solutions avancées par la littérature témoignent d'une volonté de surmonter ces difficultés, cependant elles restent bloquées, actuellement, au stade de pistes de solution, faute d'accord sur la question. Il est dès lors, pertinent de s'intéresser aux mécanismes mis en place dans d'autres États pour éviter d'être confronté à de tels délais de formation.

Section 2. Que font nos voisins européens ?

La Belgique n'est pas le seul pays à être confronté à de telles difficultés. En effet, d'autres États européens tels que l'Allemagne, l'Espagne et la Grèce y sont également confrontés.

Nous pourrions nous inspirer de leur modèle pour tenter de parvenir à une solution permettant de réduire les délais de formation. Cependant, il est nécessaire de mentionner que si le droit comparé constitue un outil d'analyse, il faut toutefois s'en méfier puisqu'une règle applicable dans un pays n'est pas nécessairement transposable dans un autre²⁰⁹.

En Suède le processus de formation d'un gouvernement est entièrement codifié. Chez nous, en revanche, mis à part quelques articles dans la Constitution, aucune règle, aucune loi, ne reprend le processus de formation d'un gouvernement. Le même phénomène qu'en Belgique peut être observé aux Pays-Bas. Cependant en 2012, ils ont décidé d'apporter plus de transparence en redéfinissant le rôle du Roi et en imposant aux différents informateurs et formateurs de rendre des comptes au Parlement et non plus exclusivement au Roi. Ce mécanisme mis en place ne permet pas d'accélérer les délais de formation d'un gouvernement mais il a eu le mérite de renforcer sa transparence. En Belgique, comme nous l'avons précédemment mentionné, le Roi joue un rôle neutre ce qui est positif dans un pays traversé par un clivage communautaire. La règle du secret implique que son intervention soit couverte par une discrétion. Accroître le rôle du Parlement ne garantirait pas nécessairement des délais plus courts, au contraire, cela pourrait même constituer un facteur de ralentissement. L'avantage serait d'inclure davantage le Parlement dans ce processus²¹⁰, institution qui est souvent laissée en marge. De plus, une telle

²⁰⁶ S. VANDENBOSCH et J. CLARENNE, *ibidem*, p. 71 à 79.

²⁰⁷ S. VANDENBOSCH et J. CLARENNE., *ibidem*, p. 89.

²⁰⁸ S. VANDENBOSCH et J. CLARENNE, *ibidem*, p. 89.

²⁰⁹ C. VERBIST, « Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », disponible sur www.cejg.be, consulté le 29 mars 2025.

²¹⁰ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 147 à 150.

transparence serait appréciée dans la mesure où, à l'heure actuelle, la majorité des négociations se déroulent dans le plus grand secret.

Une autre solution inspirée de la Grèce serait de déclencher de nouvelles élections à la suite d'un certain délai. La Belgique peut lui être envieuse puisqu'à l'inverse de notre moyenne de 321 jours, elle nous devance largement avec une moyenne de 4,9 jours pour former un nouveau gouvernement. Les Grecs disposent d'un système dans lequel le Premier ministre est le chef du parti majoritaire. Si aucun parti ne dispose de la majorité, le Président confie des mandats dit « exploratoires » aux trois chefs des plus grands partis. Ces mandats visent à constituer une majorité. Si chacun des mandats attribués dans le but de trouver une majorité après neuf jours échoue, le chef d'État convoque tous les partis pour tenter d'obtenir une majorité. Dans le cas où cette dernière tentative échoue le retour aux urnes est obligatoire. Ce modèle peut sembler attrayant lorsqu'on s'attarde sur les chiffres. Néanmoins, il présente aussi des limites. Nous pouvons remarquer que la rigidité des règles applicables peut installer une grande instabilité des gouvernements²¹¹.

L'Espagne offre également un modèle intéressant. Elle dispose, comme pour la Belgique, d'un gouvernement fédéral et de plusieurs gouvernements au niveau des communautés. L'Espagne met également en place un partage de compétences entre le niveau central et ses communautés. Son scrutin est proportionnel, ils choisissent leur député selon la méthode d'Hondt. Globalement la structure paraît semblable, à la différence qu'en Espagne si un gouvernement n'arrive pas à obtenir le soutien d'une majorité au Parlement dans un délai de deux mois à dater du premier vote d'investiture, le Roi dissout les deux Chambres. Par conséquent le retour aux urnes s'impose. Cette règle se trouve inscrite à l'article 99 de leur Constitution²¹². Elle vise à instaurer une majorité plus claire et par conséquent limiter l'instabilité politique. À titre d'exemple entre 2015 et 2019, les espagnols sont retournés quatre fois voter en quatre ans²¹³. Cela prouve que la formule espagnole peut entraîner une succession d'élections sans dégager de majorités claires.

Transposer ce modèle dans notre pays pourrait, d'une part, avoir un effet positif en incitant les partis à se mettre d'accord plus rapidement dans le but d'éviter un retour aux urnes. Cette règle constituerait « une épée de Damoclès »²¹⁴ et jouerait donc un rôle accélérateur. Elle telle solution permettrait également de réaffirmer « le rôle central des citoyens en restituant leur voix dans le processus politique »²¹⁵. D'autre part, cela pourrait aussi avoir un impact négatif en provoquant une succession d'élections, sans pour autant garantir l'effet escompté²¹⁶.

²¹¹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 159 – 161.

²¹² M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, « crise politique, affaire courante et réforme de l'état », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 754 à 755.

²¹³ X, « L'Espagne retourne aux urnes dans un climat crispé », disponible sur www.rtb.be, consulté le 8 avril 2025.

²¹⁴ C. VERBIST, « Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », *les analyse du CEG*, 15 février 2022, p. 11.

²¹⁵ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, *op.cit.*, p. 755.

²¹⁶ C. VERBIST, *op.cit.*, p. 11.

Nous pourrions, pour la Belgique, envisager l’instauration d’un délai de neuf mois pour former un nouveau gouvernement. Passé ce délai et en l’absence d’accord, les électeurs devraient retourner aux urnes. Ce délai se justifierait par le contexte belge, bien différent de l’espagnol, marqué par des négociations longues et complexes²¹⁷. Ce modèle s’il était transposé présenterait des points positifs puisque le retour aux urnes peut constituer un incitant pour les partis à se mettre d’accord plus rapidement²¹⁸. Il pourrait aussi renforcer la place du citoyen dans ce processus. Toutefois, il comporte également des inconvénients car cela pourrait aboutir à « des accords de gouvernement moins détaillés et donc moins favorable à la stabilité gouvernementale »²¹⁹, le développement de stratégies de blocage par certains partis et donc une succession d’élections qui n’aboutirait à aucune solution²²⁰ et qui ne ferait que complexifier davantage le processus de formation. La mise en place de cette solution nécessiterait la révision de l’article 46 de la Constitution. Une autre solution plus simple serait de « voter une déclaration de révision de la Constitution à la fin du délai convenu, ce qui déclencherait automatiquement la dissolution des Chambres conformément à l’article 195 de la Constitution »²²¹.

En résumé, le processus de formation est un moment long, souvent trop long en Belgique. De multiples facteurs sont venus expliquer l’allongement de ces délais à travers le temps. Par l’étude de plusieurs crises, nous avons pu constater qu’il est clair que depuis 1993 le temps de formation s’est considérablement allongé atteignant même le record mondial du pays étant resté le plus longtemps sans gouvernement. Cette lenteur engendre des conséquences sur le pays telles que le manque de légitimité démocratique de certaines décisions ou encore la perte de confiance du citoyen.

Face à ce constat, plusieurs pistes de solution ont donc été envisagées pour tenter de remédier à ce problème. Toutes les solutions comportent des avantages mais également ses limites. La solution la plus opportune, selon nous, serait d’atténuer le caractère proportionnel du mode de scrutin, tout en introduisant une circonscription électorale fédérale. Cela permettrait de favoriser l’émergence de majorités plus cohérentes et par conséquent de réduire le temps de formation d’un gouvernement fédéral.

Dans cette perspective, toute réforme devrait s’inscrire dans l’article 96 de la Constitution. Cet article a été lors de la déclaration du précédent gouvernement soumis à une potentielle révision. En effet, la déclaration de révision datant du 27 mai 2024 mentionne que l’article est ouvert à révision dans le but d’y insérer un nouvel alinéa « en vue d’offrir une solution lorsque les

²¹⁷ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, “crise politique, affaire courante et réforme de l’état », C. ROMAINVILLE et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 756.

²¹⁸ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 163 à 164.

²¹⁹ H. DUMONT et J. RENAUX, *op.cit.*, p. 164.

²²⁰ C. VERBIST, « piste de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », *les analyse du CEG*, 15 février 2022, p. 11.

²²¹ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, *op.cit.*, p. 756.

formations de gouvernement s'éternisent »²²². Cette ouverture offre une opportunité de voir le système évoluer afin de répondre à cette problématique récurrente.

Titre II. L'incidence du temps sur la démission du gouvernement fédéral belge

Dans cette seconde partie consacrée à la démission, nous allons aborder les différentes causes de démission d'un gouvernement ainsi que les différentes crises auxquelles la Belgique a été confrontées au cours des dernières décennies. Nous étudierons ensuite, ce qui à travers le temps a été mis en place pour éviter une trop grande instabilité de nos gouvernement et si ces différents mécanismes ont eu un impact positif.

La place du droit sera dans ce chapitre plus importante, puisqu'il intervient tant dans « les déclenchements des crises politiques »²²³ que dans la garantie de la continuité de l'État, principe phare en Belgique, mais il s'occupe également des conditions pour sortir des crises²²⁴.

Chapitre 1. Les mécanismes de démission

Dans ce chapitre, la démission d'un gouvernement sera entendue au sens large. Elle peut être définie comme tout « évènement provoquant le remplacement d'un gouvernement par un autre »²²⁵. Dès que l'une des trois conditions suivantes est satisfaite nous pouvons parler d'un remplacement de gouvernement. (i) la tenue d'élections législatives fédérales, (ii) un changement au niveau de la composition partisane ou bien (iii) lorsqu'intervient le remplacement du premier ministre²²⁶.

Les causes de démission d'un gouvernement peuvent être variées. La démission peut être forcée, lorsque la Chambre des représentants adopte une motion de méfiance constructive ou rejette une motion de confiance également de manière constructive²²⁷. Elle peut aussi être spontanée, lorsqu'il présente lui-même sa démission au Roi. Enfin, elle peut intervenir à la suite d'élections législatives ou en cas d'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution.

Avant 1993, les règles encadrant les démissions étaient différentes de celles en vigueur aujourd'hui, elles étaient plus souples. Un gouvernement devait démissionner lorsque le Parlement adoptait une motion de méfiance à la majorité simple des membres présents ou lorsqu'une motion de confiance introduite ne bénéficiait pas du soutien de la majorité des présents ²²⁸.

²²² Déclaration de révision de la Constitution - M.B. 2024-05-27, p. 65181 © SPF Justice, 27/05/2024.

²²³ M. VERDUSSEN, « une crise pas tout à fait comme les autres. Propos introductif », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, no.1, p. 11.

²²⁴ M. VERDUSSEN, *ibidem*, p. 11.

²²⁵ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », *CRISP*, n° 1722, 2001, p. 7.

²²⁶ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, *ibidem*, , p. 7.

²²⁷ K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, « La compétence de contrôle », *Le Parlement fédéral*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 417.

²²⁸ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », *CRISP*, n° 1722, 2001, p. 8.

La quatrième réforme de l'État a eu un impact significatif sur ces règles. Afin d'éviter des renvois trop fréquents et parfois injustifiés, le législateur est venu limiter les cas dans lesquels la Chambre peut contraindre un gouvernement à démissionner. Ces différentes possibilités sont, depuis 1993, strictement encadrées et expressément inscrites dans l'article 96 de la Constitution. Cette réforme a introduit la notion de « gouvernement de législature », ce concept désigne un gouvernement que la Chambre des représentants ne peut forcer à démissionner que sous certaines conditions strictes. Ce concept permet d'accroître la stabilité des différents gouvernements et par conséquent, faire en sorte que la durée de vie de l'exécutif se confonde avec la durée d'une législature. Cette réforme est ainsi venue limiter le rôle du Parlement dans le renvoi collectif d'un gouvernement, lequel n'est désormais plus responsable que devant la Chambre des représentants²²⁹.

Plusieurs situations peuvent mener à la démission d'un gouvernement fédéral. En droit constitutionnel, il existe deux types de démission. Il y a d'abord la démission spontanée, celle-ci est remise par le gouvernement et la démission forcée qui est imposée au gouvernement par la Chambre des représentants²³⁰. Hormis ces deux hypothèses, lorsque le gouvernement n'a pas présenté sa démission plus tôt, il la présente selon la coutume au Roi le lendemain des élections²³¹. Cette situation constitue une dissolution de plein droit et implique qu'il sera chargé des affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouvel exécutif²³².

Section 1. La démission spontanée

Dans le cas d'une démission spontanée, le Premier ministre offre sa démission au Roi. Celui-ci dispose de trois options, (i) il peut refuser la démission, (ii) il peut réserver sa décision ou bien (iii) il peut l'accepter. Le Roi jouit d'une totale liberté sur cette question, c'est l'une des trois dernières prérogatives qui lui restent, les deux autres étant la possibilité de nommer un informateur ou un formateur ainsi que la possibilité en matière de dissolution du Parlement. Ce pouvoir de décision exercé au moment de la démission illustre le rôle modérateur que le Roi continue à jouer au sein du système.

Si le Roi accepte la démission, sa décision est annoncée par un communiqué du palais, dans lequel il indique que le gouvernement est à présent chargé des affaires courantes. Le Roi accepte la démission lorsqu'il constate que la situation est irrémédiablement bloquée et que la seule issue envisageable est le départ du gouvernement²³³.

Il est important de souligner à ce stade, la distinction entre démission officieuse et démission officielle. La démission officielle d'un gouvernement ne devient effective que lorsqu'un nouveau gouvernement est constitué et que le Roi accepte officiellement la démission du

²²⁹K. MUYLLE et M. VAN DER HULST, « La compétence de contrôle », *Le Parlement fédéral*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 416.

²³⁰C. BEHRENDT, « La démission du gouvernement fédéral », *Liber Amicorum Michel Pâques - Dire et faire le droit*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 81.

²³¹M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres », *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 409.

²³² ²³² P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », *CRISP*, n° 1722, 2001, p. 10 et 15.

²³³C. BEHRENDT, « La démission du gouvernement fédéral », *Liber Amicorum Michel Pâques - Dire et faire le droit*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 82 à 84

précédent. L'acceptation de la démission d'un gouvernement par le Roi implique une restriction des pouvoirs de l'exécutif. Celui-ci est dès lors limité à expédier les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonction d'un nouvel exécutif²³⁴. Comme nous avons pu le constater, les périodes d'affaires courantes tendent à s'allonger. Nous reviendrons sur cette théorie dans le section 2 du présent titre.

En revanche, si le Roi refuse la démission d'un gouvernement, celui-ci dispose toujours de l'ensemble de ses pouvoirs. Au fil du temps, plusieurs gouvernements se sont vu refuser leur démission, nous pouvons par exemple citer le gouvernement Lefèvre en 1963, dont la démission a été refusée par le Roi Baudoin.

A ce stade, lorsque le Roi est confronté à une démission spontanée, son rôle est une fois de plus considérable puisque sa décision conditionne l'étendue des pouvoirs du gouvernement démissionnaire.

Le cas le plus fréquent est celui où le Roi réserve sa réponse. Durant sa période de réflexion, deux écoles s'opposent quant à l'étendue des pouvoirs du gouvernement. Selon plusieurs auteurs de doctrine ainsi que du Conseil d'État, l'exécutif dispose de la plénitude de ses pouvoirs. D'autres estiment qu'il est limité à expédier les affaires courantes. Le laps de temps est généralement très court ce qui fait qu'en pratique la question ne se pose que rarement²³⁵.

Par ailleurs, lorsque le gouvernement n'a pas présenté sa démission plus tôt, il la remet selon la coutume au Roi le lendemain de la tenue des élections²³⁶. Il s'agit alors d'une dissolution de plein droit et implique qu'il sera chargé des affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouvel exécutif²³⁷.

La démission spontanée constitue le cas le plus fréquent. Elle peut intervenir en raison d'un désaccord au sein de la coalition, au sein d'un parti ou à la suite de l'échec d'une proposition de loi importante²³⁸.

Section 2. La démission forcée

L'autre hypothèse est celle de la démission forcée d'un gouvernement. Un exécutif se retrouve obligé de démissionner lorsque la Chambre des représentants vote à son encontre une motion de méfiance constructive ou rejette une motion de confiance de façon constructive. Théoriquement, un gouvernement peut également être contraint de démissionner à la suite d'un désaccord avec le Roi, mais cette possibilité est en réalité illusoire.

Depuis 1993, l'article 96, alinéa 2, de la Constitution encadre les hypothèses de démission forcée. Le Parlement peut exprimer sa défiance et contraindre le gouvernement à démissionner

²³⁴ M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres » in *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 425 à 426.

²³⁵ C. BEHRENDT, « La démission du gouvernement fédéral », *Liber Amicorum Michel Pâques - Dire et faire le droit*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 85 à 92

²³⁶ M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres » in *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 409.

²³⁷ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », *CRISP*, n° 1722, 2001, p. 10 et 15.

²³⁸ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, *ibidem*, p. 9.

de deux façons, par le biais de la motion de méfiance ou par le rejet d'une motion de confiance. Ces deux mécanismes ont été introduits dans le cadre du parlementarisme rationalisé. Cet article dispose que « *Le gouvernement fédéral remet sa démission au Roi si la Chambre des représentants, à la majorité absolue de ses membres, adopte une motion de méfiance proposant au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre, ou propose au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre dans les trois jours du rejet d'une motion de confiance. Le Roi nomme Premier Ministre le successeur proposé, qui entre en fonction au moment où le nouveau gouvernement fédéral prête serment* »²³⁹.

Une motion de méfiance « consiste en un mécanisme permettant à une assemblée de renverser un exécutif, ou de remplacer un ou des membres d'un exécutif contre leur gré, sans provoquer d'élections anticipées »²⁴⁰. Toutefois, seule la motion de méfiance constructive peut contraindre à la démission. Celle-ci concerne l'ensemble de l'exécutif en vertu du principe de collégialité gouvernementale, il est donc impossible de remplacer un ministre par cette voie.

Conformément à l'article 96, alinéa 1, de la Constitution, il appartient au Roi de nommer et révoquer ses ministres. Dès lors, la motion de méfiance doit se limiter à proposer un successeur au poste de Premier ministre. Celui-ci proposera, par la suite, au Roi le nom des nouveaux ministres qui constitueront son cabinet. Cette procédure inverse la logique ordinaire selon laquelle le Premier ministre est nommé à l'issue du processus de formation. Dans ce cas, le Premier ministre est d'abord désigné et il lui appartiendra ensuite de former un gouvernement. Son entrée en fonction est donc conditionnée à la réussite de sa mission. Le premier ministre une fois nommé aura en réalité la fonction de formateur, tel que défini dans la première partie. En l'absence de désignation d'un successeur au Premier ministre, la motion de méfiance ne pourra contraindre le gouvernement à démissionner²⁴¹.

Depuis l'instauration de cette possibilité en 1993, aucune motion de méfiance n'a été votée jusqu'à présent et il est peu probable, voire même impossible que celle-ci se réalise un jour.²⁴²

La motion de méfiance simple peut, quant à elle, être individuelle lorsqu'elle concerne le remplacement d'un ou plusieurs membres ou bien être collective lorsqu'elle concerne l'ensemble du gouvernement. Cependant, contrairement à la motion constructive, elle ne contraint pas l'exécutif à la démission. Elle ne fait qu'exprimer la défiance de la Chambre envers son exécutif.

Les motions de méfiance doivent être votées dans les 48 heures après leur dépôt. Dans le cas où, la Chambre adopte une telle motion à la majorité absolue, le gouvernement est tenu de démissionner et expédiera les affaires courantes.

²³⁹ Const., art. 96.

²⁴⁰ A. GUSTIN, « les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes », *CRISP*, 2019/12, n° 2378, p. 6.

²⁴¹ X. REUMONT, p. 217 – 222.

²⁴² C. BEHRENDT, « La démission du gouvernement fédéral », *Liber Amicorum Michel Pâques - Dire et faire le droit*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 81.

L'autre situation pouvant contraindre la démission du gouvernement fédéral est le rejet d'une motion de confiance. Lorsqu'une motion de confiance est rejetée par la Chambre des représentants, le gouvernement n'est tenu de démissionner que si, dans un délai de trois jours suivant le vote, la Chambre propose au Roi la nomination d'un successeur au poste de Premier ministre. Toutefois, si aucun candidat ne parvient à obtenir la majorité absolue des membres de la Chambre, soit 76 députés, le gouvernement peut rester en fonction. Dans ce cas, le Premier ministre a toutefois la possibilité de demander au Roi la dissolution des Chambres. Dans le cas où, le rejet ne désigne pas de successeur au Premier ministre, la motion n'est dès lors pas constructive et ne permet pas de contraindre à la démission.

Il appartient à la Chambre des représentants de voter une telle motion, elle doit être votée à la majorité absolue et préciser le nom du futur Premier ministre. Si aucun consensus ne se dégage quant à l'identité de ce successeur, le gouvernement en place peut continuer à exercer ses fonctions, à moins que le Premier ministre ne sollicite la dissolution des Chambres. Dans le cas où, un candidat est désigné mais qu'il échoue à former un gouvernement, la dissolution parlementaire devient inévitable.

La possibilité pour le Parlement de dissoudre le gouvernement est un point clé dans l'équilibre du régime parlementaire belge²⁴³.

Section 3. Le désaccord avec le Roi

Il fut un temps où l'on considérait que le Roi disposait de la faculté de révoquer un gouvernement. En cas de désaccord avec le Roi et « s'il ne parvient pas à rallier celui-ci à ses vues »²⁴⁴ le gouvernement était tenu de démissionner. Toutefois, le Roi ne pouvait s'opposer à son gouvernement que « s'il a la conviction que la Nation désapprouve la politique de celui-ci »²⁴⁵. À la suite de cette démission, il aurait alors eu la possibilité de nommer un nouveau gouvernement qui partage ses positions politiques mais seulement s'il obtient la confiance de la Chambre. À défaut, il serait possible de dissoudre les Chambres pour faire prévaloir l'opinion des électeurs.

Cette possibilité s'inspire des travaux préparatoires à l'époque de la question royale. Elle est en réalité totalement illusoire puisque tout désaccord potentiel avec le Roi ne peut être divulgué en raison de la règle du secret et de l'irresponsabilité du Roi. Le Roi ne peut donc publiquement afficher sa position, il ne pourrait le faire que si un ministre accepte d'engager sa propre responsabilité. Dans le cas contraire, le Roi devrait se soumettre ou abdiquer²⁴⁶.

Dans la même perspective et conformément à l'article 96 et 104 de la Constitution, le Roi peut révoquer ses ministres. Il s'agit d'une procédure exceptionnelle qui n'est mise en œuvre que lorsqu'un ministre « méconnaît les exigences du consensus et de solidarité

²⁴³ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », CRISP, n° 1722, 2001, p. 8.

²⁴⁴ M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres », *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 410.

²⁴⁵ UYTENDAELE., *ibidem*, p. 410.

²⁴⁶ M. UYTENDAELE., *ibidem*, p. 410 – 411.

gouvernementale »²⁴⁷. Néanmoins, il est très rare que le Roi exerce cette possibilité. Au 19^e et début du 20^e siècle, la confiance du Roi dans ses ministres était importante. En effet, les membres de l'exécutif qui n'obtiennent plus la confiance du Roi sont tenus de démissionner. Le Roi Léopold II a fait usage de cette possibilité à plusieurs reprises durant son règne, « il ne s'agit pas à proprement parler de révocations, mais plutôt de démissions sollicitées et obtenues par le chef de l'État »²⁴⁸. La dernière tentative a eu lieu en 1960, par la suite les différentes initiatives ne venaient plus du Roi mais bien du Premier ministre. Ce constat démontre une fois de plus, l'importance des partis politiques ainsi que « l'évolution de notre régime institutionnel vers le parlementarisme moniste – le Roi n'intervenant plus ici que formellement »²⁴⁹.

Chapitre 2. Crises politiques et évolution de la stabilité gouvernementale en Belgique

Dans ce chapitre, nous analyserons les différentes démissions ainsi que leurs causes, tout en abordant la question de la stabilité de nos gouvernements en Belgique.

Il convient de rappeler qu'une crise peut se définir comme « une période plus ou moins longue qui marque une interruption dans le fonctionnement du régime parlementaire »²⁵⁰. Elle peut résulter d'une perte de confiance entre la Chambre et le gouvernement, entraînant une dislocation de la solidarité entre les partis politiques au sein de l'exécutif ²⁵¹ mais aussi d'un conflit interne à celui-ci.

Section 1. Historique

Depuis 1830, la Belgique a connu pas moins de 106 gouvernements en 56 législatures. La durée moyenne d'un exécutif est de 22,1 mois, soit moins de la moitié des quatre années de législature prévues avant la réforme de 2014. Toutefois, depuis 2010, cette moyenne a légèrement augmenté atteignant 29,9 mois.

Pour mieux comprendre cette moyenne, il convient d'examiner quelques crises récentes. Entre 1946 et 1999, pas moins de trente gouvernements se sont succédés, ceux-ci avaient en moyenne une durée de 517 jours soit environ 42 % du temps théorique d'une législature²⁵². Ces démissions étaient généralement causées par des désaccords entre les différents partis politiques au sein de l'exécutif ²⁵³. Sur cette période, seules six élections se sont déroulées de manière anticipée puisque dans la majorité des cas le gouvernement sera reconduit ou disposera d'une nouvelle coalition. Lorsqu'un parti régionaliste faisait partie de la coalition, les crises étaient souvent déclenchées par des différends d'ordre institutionnel. Par ailleurs, dès que plus de deux familles politiques se retrouvaient au pouvoir, la démission du gouvernement était provoquée

²⁴⁷ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 418.

²⁴⁸ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 415.

²⁴⁹ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 417.

²⁵⁰ M. VERDUSSEN, « Une crise pas tout à fait comme les autres. Propos introductifs », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 4

²⁵¹ M. VERDUSSEN, *ibidem*, p. 3-4

²⁵² P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 48.

²⁵³ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », CRISP, n° 1722, 2001, p. 17.

par un conflit entre ces familles « ce qui prouve bien que le nombre de sensibilités politiques en présence augmente la probabilité de conflit interne »²⁵⁴.

Depuis le 21^e siècle, la Belgique semble avoir retrouvé une certaine stabilité. Cette apparente amélioration ne résulte pas d'un apaisement des tensions communautaires mais bien de la complexité croissante de la structure de l'État²⁵⁵.

Le gouvernement Leterme I a présenté sa démission le 19 décembre 2008. Cet exécutif est tombé en raison de l'affaire Fortis et des différents scandales qu'elle a entraînés. Pour éviter de passer par la case élections anticipées et d'éviter un retour de la crise de 194 jours pour tenter de former ce gouvernement, l'exécutif a été chargé d'expédier les affaires courantes²⁵⁶.

Le 22 avril 2010, Yves Leterme remet à nouveau au Roi la démission de son gouvernement en raison cette fois d'une rupture de confiance entre partenaires de coalition. Cette crise est due à la scission électorale de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Ce désaccord persistant entre Flamands et Wallons illustre cette incapacité à résoudre les conflits communautaires²⁵⁷. Des élections anticipées se dérouleront le 13 juin 2010. Cette législature aura tenu trois ans au lieu de quatre. La raison de cette démission est donc une raison d'ordre communautaire²⁵⁸.

Le 9 décembre 2018, le gouvernement en place perd sa majorité à la suite du départ du principal parti de la coalition. Le Premier ministre présente alors la démission de la « suédoise » le 21 décembre 2018 au Roi qui l'a acceptée. Cette coalition présentait la particularité de ne disposer que d'un seul parti francophone ce qui a été qualifié de « kamikaze » par plusieurs constitutionnalistes. Les difficultés auxquelles a fait face ce gouvernement sont d'abord le pacte de Marrakech et la réticence de la NV-A à le signer. La NV-A décide par la suite de quitter cette coalition ce qui fait de ce gouvernement, un gouvernement minoritaire²⁵⁹. Il sera par la suite chargé de l'expédition des affaires courantes jusqu'au 26 mai 2019, date des prochaines élections. Ce qui rendit des élections anticipées non nécessaires²⁶⁰.

À travers cet historique, nous pouvons constater que le clivage communautaire est un facteur central des démissions gouvernementales²⁶¹. Cependant, la multiplication des partis, la fragmentation du paysage politique et surtout les logiques partisans internes contribuent

²⁵⁴ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », CRISP, n° 1722, 2001, p. 20.

²⁵⁵ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 49.

²⁵⁶ J.P STROOBANTS, « Chaos en Belgique après la démission du gouvernement d'Yves Leterme », disponible sur www.lemonde.fr, 20 décembre 2008.

²⁵⁷ S. MAILLARD, « Le gouvernement belge tombe sur le conflit communautaire », disponible sur www.la-croix.com, consulté le 10 mars 2025.

²⁵⁸ V. LABORDERIE, « Changer de système – changer de pays. Réformer le mode de scrutin de Belgique : La nécessité première », *Émulation*, vol 10, n° 10, p. 22.

²⁵⁹ M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019/14, n° 6768, p. 273-277.

²⁶⁰ X, « Démission de Charles Michel: vers des élections anticipées ou un gouvernement en affaires courantes? », disponible sur www.rtbf.be, consulté le 6 avril 2025.

²⁶¹ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », CRISP, n° 1722, 2001, p. 18 à 29.

également à fragiliser la durée de vie d'un exécutif. Il convient à présent d'analyser les facteurs à l'origine de ces crises.

Section 2. Analyse

Nous entendons souvent dans la presse parler d'instabilité politique en Belgique. Mais notre pays est-il aujourd'hui réellement instable ? La notion ne fait pas l'unanimité dans la littérature. Pour certains auteurs tels que Siemann ou Fosu l'instabilité c'est « tout changement au niveau du pouvoir exécutif à travers les formes légales ou par la violence à motivation politique »²⁶², il s'agit donc de toutes les « formes d'alternance au pouvoir à travers des voies légales ou inconstitutionnelles ». Pour d'autres auteurs, tels que Blanco et Grier l'instabilité concerne des « agitations sociales » telles que des « manifestations anti-gouvernementales »²⁶³.

Deux formes d'instabilité se distinguent, la formelle et l'informelle. L'instabilité politique formelle comprend « le nombre d'élections législatives, le nombre de changements constitutionnels majeurs et les crises gouvernementales »²⁶⁴ tandis que l'informelle désigne une agitation ou une défiance envers les institutions.

L'examen historique des démissions démontre qu'entre 1968 et 1981, une grande instabilité politique régnait, puisque ce ne sont pas moins de treize gouvernements qui se sont succédés en treize ans²⁶⁵. Cela s'explique par un ensemble de facteurs, parmi lesquels l'augmentation du nombre de partis joue un rôle. Cette scission n'a pas d'effet que sur la formation, elle en a aussi sur la démission, puisque cela augmente de façon considérable le nombre de partis à la coalition ce qui provoque un risque plus grand de mésentente en son sein. À cela s'ajoute, les tensions résultant du contentieux communautaire ou encore des manifestations étudiantes comme celle de 1968 qui ont précipité les démissions gouvernementales. Les réformes institutionnelles successives bien qu'ayant pour ambition de stabiliser le système ont souvent entretenu un climat d'agitation constant²⁶⁶.

Depuis les années 1980, la durée de vie d'un exécutif s'est stabilisée. Cette évolution tient d'une part, à la complexité du système institutionnel résultant des conflits communautaires, d'autre part, à la longue durée de formation, en effet, le temps nécessaire à la formation d'un exécutif est devenu si long que les acteurs politiques sont de plus en plus réticents à en provoquer la chute²⁶⁷. Ainsi, la durée de la crise à la formation agit comme un frein à la démission. Les partis préfèrent désormais privilégier la stabilité de l'exécutif.

Le soutien parlementaire conditionne également la stabilité d'un exécutif. Un gouvernement est évidemment plus stable si celui-ci est majoritaire. Ces dernières années nous avons été

²⁶² J. EGGOH et H. KOBBI, « L'instabilité politiques et ses déterminants : un réexamen empirique », *Revue française d'économie*, n°4, p. 221.

²⁶³ J. EGGOH et H. KOBBI, *ibidem*, p. 221.

²⁶⁴ J. EGGOH et H. KOBBI, *ibidem*, p. 222.

²⁶⁵ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 48.

²⁶⁶ P. GOSSENS, « La fin de la Belgique démarra à Louvain en 1968 », disponible sur www.revuepolitique.be, consulté le 8 avril

²⁶⁷ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 48 à 49.

confrontés à plusieurs reprises à des gouvernements minoritaires, depuis 1830, nous pouvons dénombrer 14. Ceux-ci ne sont évidemment pas aussi stables que ceux disposant d'une majorité, ils sont « perçu comme inévitablement instable »²⁶⁸. Ils connaissent dès lors, des démissions beaucoup plus fréquentes et plus rapides que ceux bénéficiant d'une majorité à la Chambre²⁶⁹. L'absence d'une majorité claire augmente par conséquent la probabilité d'une chute rapide. Ce type de gouvernement est instable puisqu'il encourt le risque d'être démis par le Parlement par le biais d'une motion de méfiance. Néanmoins, aucun gouvernement minoritaire n'a chuté de cette façon.

A l'heure actuelle néanmoins, les démissions ne sont pas impossibles, mais elles interviennent presque toutes en raison de mésententes au sein de la coalition. Le rôle des partis est ici déterminant puisqu'ils sont à l'origine de nombreuses démissions²⁷⁰. Cette réalité soulève une question importante, si les partis jouent un rôle si prépondérant dans les démissions gouvernementales pourquoi aucune disposition ne vient encadrer leur rôle ? Cette interrogation renvoie à la problématique évoquée dans le premier titre qui envisageait justement de réguler le rôle des partis. Comme le souligne W. Dewachter, « le nœud de l'instabilité gouvernementale en Belgique est son indétermination, dans ce sens que la chute du gouvernement peut arriver à tout moment, sans avertissements ni freins, sans conditionnement institutionnel. Il suffit qu'un des partis de la coalition quitte le gouvernement. La stabilité, c'est à la fois la volonté de travailler ensemble chaque jour à nouveau et l'habileté pour le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les partis politiques d'éviter des conflits ou de les résoudre »²⁷¹.

Les démissions interviennent d'abord en raison de la difficulté qu'ont les partis à se coaliser autour d'un programme commun, mais aussi parce qu'ils souhaitent montrer leur sens des responsabilités une fois investis du pouvoir²⁷². Cependant, les désaccords ne sont pas le seul facteur de démission. En effet, des éléments extérieurs tels que la crise Covid, une crise économique ou bien des événements politiques internationaux peuvent également précipiter la démission d'un gouvernement²⁷³.

Il est important de souligner que si les démissions gouvernementales sont fréquentes en Belgique, les élections anticipées, elles, restent rares. Dans la plupart des cas, les électeurs ne sont pas invités à « indiquer quelles sont les forces politiques les plus à même de prendre la relève »²⁷⁴ même lorsque la dissolution est possible, les acteurs politiques y recourent rarement.

²⁶⁸ T. PUREUR et C. ISTASSE, « gouvernement minoritaires en Belgique et e France : pratiques et réticences », *Analyse du CRISP en ligne*, 2022, p. 10.

²⁶⁹ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, CRISP, 1999, n° 1662, p. 49

²⁷⁰ R. DANDOY, P. DUMONT et L. DE WINTER « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999), CRISP, n° 1722, 2001, p. 16

²⁷¹ W. DEWACHTER, « Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique », *Pouvoirs*, n°54, 1990, p. 48.

²⁷² MATAGNE, G. et VERJANS, P., «Évolution des résultats électoraux et systèmes partisans de 1830 à nos jours », BOUHON, Fr. et REUCHAMPS, M. (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 121.

²⁷³ R. DANDOY, P. DUMONT et L. DE WINTER « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999), CRISP, n° 1722, 2001, p. 13.

²⁷⁴ R. DANDOY, P. DUMONT et L. DE WINTER, *ibidem*, p. 18.

Les élections peuvent pourtant constituer des tentatives pour sortir d'une crise²⁷⁵. Celle de 2018, en fournit un exemple puisque le gouvernement s'est retrouvé minoritaire suite au départ de la N-VA et a été forcé de déposer sa démission. Cependant, la dissolution n'a pas été mise en œuvre²⁷⁶. Cette pratique met en avant la préférence pour la continuité institutionnelle parfois au détriment de la consultation des citoyens et ce par le biais de la théorie des affaires courantes. Le recours aux élections est devenu une option depuis l'usage récurrent de la théorie des affaires courantes, qui permet à un exécutif de se maintenir sans majorité parlementaire. Cette pratique bien qu'utile pour assurer la continuité de l'État est critiquable. Elle revient à considérer « qu'une fin de législature marquée par un gouvernement sans majorité parlementaire serait plus stable qu'un début de législature conduit par un Parlement renouvelé au scrutin universel »²⁷⁷.

La conséquence directe d'une démission est la réduction des pouvoirs du gouvernement qui va être chargé d'expédier les affaires courantes. Or, dans la mesure où les élections anticipées ne sont que rarement organisées, cette période tend à se prolonger. Lorsque la dissolution est possible, les politiques sont peu enclins à recourir à cette solution. Ce choix, motivé par le souci de stabilité soulève toutefois une réelle problématique de légitimité démocratique, celle-ci sera approfondie dans le prochain chapitre. Par ailleurs, la démission entraîne également comme pour la formation, des conséquences sur la confiance des citoyens mais aussi sur les politiques à initier ou à mettre en œuvre.

Par ailleurs, l'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution peut également être prise comme « dernier recours dans une crise profonde »²⁷⁸. Cette possibilité ouvre la voie à la dissolution des Chambres et le plus fréquemment, à des élections anticipées tout en pouvant également marquer la fin normale d'une législature. Dans la pratique, cette procédure joue un rôle essentiel dans le calendrier politique belge. Elle permet à une coalition en crise de s'en sortir et de rééquilibrer rapidement le rapport de force au Parlement. L'exemple le plus récent en date remonte à 2010 où le gouvernement Leterme a choisi cette voie pour permettre un renouvellement de la Chambre. Cette possibilité de dissoudre les Chambres par le biais de la procédure de révision de la Constitution peut dès lors permettre de précipiter le renouvellement d'un exécutif.

En apparence, les chiffres pourraient donner l'impression que la Belgique est politiquement instable. Il est vrai qu'entre 1968 et 1980, notre pays a connu une grande instabilité, ce que confirme le nombre élevé de démissions gouvernementales. Cette situation s'expliquait notamment par le contentieux communautaire persistant et les réformes institutionnelles successives qui agitaient le paysage politique. Depuis, les choses ont évolué. Nous pouvons constater que les gouvernements ont tendance à aller jusqu'au bout de leur législature, ou du moins à durer plus longtemps.

²⁷⁵ W. DEWACHTER, *op.cit.*, p. 40

²⁷⁶ F. BOUHON, « La fréquence des élections », FR. BOUHON, et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 413.

²⁷⁷ J. PITSEYS, « Le salut par les affaires courantes », *Les analyses du CRISP en ligne*, 1 mars 2019, p. 1.

²⁷⁸ P. DUMONT, L. De WINTER et R. DANDOY, « démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », *CRISP*, n° 1722, 2001, p. 10 et 16.

Cette stabilité s'explique en grande partie par la complexité du système. Le processus de formation est devenu si long et difficile que les partis hésitent davantage à provoquer une nouvelle crise. D'une certaine manière cette lenteur fonctionne comme un stabilisateur puisqu'elle rend les démissions moins fréquentes²⁷⁹. Le temps, qui pouvait être perçu comme un obstacle dans la première partie devient ici un facteur de continuité et de prudence dans la gestion des coalitions. Toutefois cette forme de stabilité pose de véritables questions démocratiques quant à la légitimité des décisions prises par un exécutif limité dans ses pouvoirs. Le temps devient donc un facteur de continuité.

Chapitre 3. Les mécanismes mis en place au fil du temps

À travers le temps, plusieurs concepts clés ont vu le jour. Leur objectif est de réglementer la fin d'un gouvernement afin de prévenir l'émergence de crises récurrentes. Parmi ces mécanismes, le parlementarisme rationalisé, la théorie des affaires courantes et la synchronisation des élections jouent un rôle afin d'assurer la stabilité d'un gouvernement.

Section 1. La continuité de l'État

Il convient d'abord de s'attarder sur le principe de continuité de l'État, qui guide l'action publique en toutes circonstances. Ce principe de continuité est un « principe général de droit de valeur constitutionnelle »²⁸⁰ et implique que « 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 »²⁸¹. Pour certains, ce principe est déduit de l'ensemble de la Constitution belge tandis que pour d'autres, il trouve son fondement dans les articles 187, 90, 92 ou 95 de la Constitution²⁸².

Cette théorie voit le jour en 1919, dans un arrêt de la Cour de Cassation et sera consacrée dans les années 1950 comme « un principe général de droit de permanence fondé sur la continuité de l'action de l'État comme condition essentielle de son existence »²⁸³. Dans la jurisprudence, à l'heure actuelle, ce principe s'applique principalement à travers la théorie des affaires courantes. Cette théorie constitue l'émanation « du principe de continuité de l'État en cas de crise politique »²⁸⁴.

Section 2. Les affaires courantes

Un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes n'a rien d'exceptionnel en Belgique. Entre 2007 et 2020, le pays a été gouverné par un cabinet chargé d'expédier les affaires courantes pendant 1485 jours. Régis Dandoy et Lorenzo Terrière précisent même qu'« ils deviennent [...] une partie intégrante de la dynamique du pays »²⁸⁵. Ces auteurs définissent les

²⁷⁹ P. DUMONT et L. De WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements, *CRISP*, 1999, n° 1662, p. 49.

²⁸⁰ N. BONBLED, « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014/33, n° 6577, p. 643.

²⁸¹ Bonbled, N., *ibidem*, p. 643.

²⁸² Bonbled, N., *ibidem*, p. 643.

²⁸³ Bonbled, N., *ibidem*, p. 643.

²⁸⁴ Bonbled, N., *ibidem*, p. 644.

²⁸⁵ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *Caretaker governments in Belgium. The new normal?*, Belgian Exceptionalism, 1^{re} édition, 2021, *Routledge*, p. 122.

affaires courantes comme « l'intervalle durant lequel l'un des deux pouvoirs (exécutif ou législatif) n'exerce pas pleinement ses compétences »²⁸⁶.

Sous-section 1. Définition et évolution

La théorie des affaires courantes est importante en Belgique bien qu'au niveau fédéral cette théorie ne soit inscrite expressément nulle part²⁸⁷. Dans les faits, elle s'est développée « par la pratique du Palais royal consistant à refuser de signer les arrêtés royaux excédant la sphère desdites affaires »²⁸⁸. Elle désigne ainsi l'ensemble des mesures nécessaires que peut adopter un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes afin d'assurer la continuité de l'État belge. Cette théorie poursuit plusieurs objectifs. Elle vise d'une part, à « protéger le Parlement d'abus que pourrait commettre un gouvernement sans contrôle »²⁸⁹ et d'autre part, à éviter que le gouvernement ne cesse la totalité de ses activités ce qui aurait comme conséquence d'instaurer un vide institutionnel. Dès lors, l'exécutif conserve le pouvoir d'expédier les affaires courantes et n'exerce plus l'ensemble de ses attributions. Il n'est alors temporairement plus soumis à un contrôle parlementaire²⁹⁰.

La littérature considère que cette théorie est le résultat de deux principes. Celui de responsabilité ministérielle devant la Chambre selon lequel un gouvernement démissionnaire ne peut être contrôlé et par conséquent doit s'abstenir d'agir. Ce principe peut donc se résumer comme suit « pas d'action sans contrôle. Pas de contrôle pas d'action »²⁹¹. Et celui de continuité de l'État qui impose à ce dernier de « continuer à faire face aux questions qui appellent manifestement une réponse »²⁹².

Cette théorie est apparue dans la jurisprudence du Conseil d'État à la fin des années 60²⁹³. Sa nature est controversée, pour certains il s'agit d'une coutume constitutionnelle, tandis que pour d'autres, elle constitue un principe général de droit constitutionnel²⁹⁴. Cette controverse semble tranchée par l'arrêt de *Crombrugghe de Picquendaele* datant du 17 mai 2016 puisque la section du contentieux administratif du Conseil d'État affirme dans cet arrêt, pour la première fois, qu'il s'agit d'une coutume constitutionnelle²⁹⁵. Cette controverse n'est pas rencontrée au niveau des

²⁸⁶ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *Caretaker governments in Belgium. The new normal?*, Belgian Exceptionalism, 1^{re} édition, 2021, *Routledge*, p. 126

²⁸⁷ L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015/1, p. 14.

²⁸⁸ N. BERNARD, « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 326.

²⁸⁹ C. LAGASSE, « Affaires courantes », disponible sur www.cejg.be, consulté le 13 avril 2025.

²⁹⁰ L. MANISCALCO, *op.cit.*, p. 13.

²⁹¹ F. DELPEREE, « Gouverner sans gouvernement ? » *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, tome 23, 2012. pp. 127.

²⁹² 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*, p. 10.

²⁹³ C. BENRENDT, « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 382.

²⁹⁴ C. BEHRENDT, « Faut-il inscrire le régime des affaires courantes dans la Constitution », *Les focus du CEG*, 2020, p. 62.

²⁹⁵ N. BERNARD, « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 322.

entités fédérées puisque la loi spéciale de réforme institutionnelles inscrit expressément cette théorie dans l'article 73, alinéa 2 ²⁹⁶.

Cette théorie a évolué à travers le temps notamment grâce à l'arrêt de principe *C.G.E.R*²⁹⁷ et à la jurisprudence qui a affiné les contours de cette notion à travers plusieurs arrêts. Ils permettent de distinguer trois types d'affaires courantes. Premièrement, nous avons les affaires liées à la gestion journalière, ce sont des actes « qui, même s'ils étaient posés par un gouvernement de plein exercice, ne feraient l'objet d'aucune discussion au sein de l'assemblée législative devant laquelle il est responsable »²⁹⁸. A titre d'exemple, le paiement des magistrats relève de cette catégorie²⁹⁹. Deuxièmement, il y a les affaires en cours, ce sont celles « d'un intérêt plus qu'ordinaire [...] et à propos desquelles la décisions constitue le prolongement et l'aboutissement de procédures entamées antérieurement »³⁰⁰. Dans ce type d'affaires courantes la marge de manœuvre du gouvernement est moins limitée mais reste restreinte³⁰¹, nous pouvons à titre exemplatif pour cette catégorie citer la nomination d'un agent recruter au terme d'une longue procédure qui a débuté avant la démission du gouvernement³⁰². Troisièmement, la dernière catégorie concerne les affaires urgentes, ce sont celles qui risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité si celles-ci n'étaient pas réglées directement. La nomination d'un ambassadeur ou celle du gouverneur de la banque nationale belge illustre cette dernière catégorie³⁰³. Cette catégorisation opérée par le Conseil d'État peut paraître réductrice. En effet, l'étendue de cette théorie semble difficile à cerner puisque ses contours varient en fonction des situations³⁰⁴.

À ces trois catégories classiques s'en ajoutent trois autres, développées plus récemment par la doctrine. La quatrième catégorie concerne « l'exécution des engagements et obligations internationaux »³⁰⁵, par exemple l'adoption en 2020 de mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent suite à la demande d'organisation internationale. La cinquième catégorie « concerne les initiatives adoptées par le Parlement »³⁰⁶, comme nous avons pu le relever précédemment le Parlement peut jouer un rôle plus important durant cette période. Entre 2018 et 2020 des initiatives parlementaires sont venue modifier des arrêtés royaux existants, par

²⁹⁶ C. BEHRENDT, « Faut-il inscrire le régime des affaires courantes dans la Constitution ? », *Les focus du CEG*, 2020, p. 62.

²⁹⁷ C. BEHRENDT, « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 382.

²⁹⁸ N. BERNARD « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 326.

²⁹⁹ C. BEHRENDT, « Faut-il inscrire le régime des affaires courantes dans la Constitution ? », *Les focus du CEG*, 2020, p. 63.

³⁰⁰ C. BEHRENDT, « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 382.

³⁰⁰ N. BERNARD, « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 326.

³⁰¹ N. BERNARD, « Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ? », *les focus du CEG*, 2020, p. 16.

³⁰² C. BEHRENDT, « Faut-il inscrire le régime des affaires courantes dans la Constitution ? », *Les focus du CEG*, 2020, p. 64.

³⁰³ L. RIGAUX, « Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 351-380.P. 367.

³⁰⁴ L. MANISCALCO, *op.cit.*, p. 34.

³⁰⁵ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, « Caretaker governments in Belgium. The new normal ? *Belgian Exeptionalism*, 1^{re} édition, 2021, Routldge, p. 132.

³⁰⁶ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *ibidem*, p. 133.

l'adoption d'une législation si complète que « le Parlement empiète sur le domaine gouvernemental »³⁰⁷, comme ce fut le cas lorsque le Parlement a amélioré les tarifs sociaux relatif au gaz et l'électricité. La sixième et dernière catégorie concerne « les nouvelles initiatives directement initiées par le gouvernement en affaires courantes »³⁰⁸. Cette dernière catégorie est néanmoins controversée, certains la considèrent « hors champ »³⁰⁹ de la théorie. Pourtant, dans la pratique, ce type d'initiatives n'a rien d'exceptionnel. En effet, en 2020, le gouvernement a lancé « ses propres politiques ambitieuses »³¹⁰ en venant modifier les informations obligatoires placée sur la carte d'identité.

Enfin, « la jurisprudence distingue les affaires courantes et les affaires de gouvernement »³¹¹. Ces dernières « concernent des affaires impliquant des options dont l'importance sur le plan de la politique générale est par essence telle que ces affaires ne pourraient être décidées que par un gouvernement qui a l'appui du Parlement et qui risque de perdre cet appui en raison de la décision qu'il a pris »³¹². En principe un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes ne peut adopter ce type d'acte. Toutefois, la jurisprudence autorise l'exécutif à les traiter dans l'hypothèse des affaires courantes urgentes³¹³. Par ailleurs, les affaires de gouvernements peuvent également être traitées lorsqu'elles bénéficient du soutien de la Chambre. C'est notamment le cas dans les situations où la Constitution impose une « coopération forcée entre le législateur et l'exécutif »³¹⁴. Face à la récurrence des périodes d'affaires courantes ces dernières années, l'exécutif a été ingénieux, pour contourner les limites de la théorie. Il lui a suffi de s'assurer du soutien de la Chambre, par la voie d'une résolution, pour adopter des actes qui relèvent en principe des affaires de gouvernement. Cette pratique s'est développée dès 2011, lorsque le gouvernement a sollicité l'appui de la Chambre pour légitimer une intervention en Libye³¹⁵.

La théorie des affaires courantes s'applique à différents moments de la vie d'un gouvernement. Lorsqu'il est démissionnaire³¹⁶, à la suite d'élections lorsque le nouvel exécutif n'est pas encore formé ou encore en cas de dissolution de la Chambre³¹⁷. En bref, cette théorie s'applique dès que l'exécutif n'est plus soumis au contrôle du Parlement³¹⁸.

³⁰⁷ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *ibidem.*, p. 133.

³⁰⁸ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *ibidem.*, p. 133.

³⁰⁹ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *ibidem.*, p. 133.

³¹⁰ Traduction libre de R. DANDOY et L. TERRIERE, *ibidem.*, p. 133.

³¹¹ M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres », *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 431.

³¹² M. UYTENDAELE, *ibidem.*, p. 431.

³¹³ N. BERNARD, « Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ? », *les focus du CEG*, 2020, p. 16-17.

³¹⁴ L. RIGAUX, « Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 355.

³¹⁵ L. RIGAUX, *ibidem.*, p. 364.

³¹⁶ C. BEHRENDT, « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 381.

³¹⁷ N. BERNARD, « Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ? », disponible sur www.cejg.be, novembre 2020.

³¹⁸ L. MANISCALCO, *op.cit.*, p. 15.

Pendant cette période, la responsabilité ministérielle devient « illusoire »³¹⁹. Si le contrôle parlementaire ne disparaît pas totalement puisque les députés ont le droit d'interpeller ainsi que celui de poser des questions parlementaires et même le pouvoir de mener des enquêtes parlementaires³²⁰. Il n'en demeure pas moins que le Parlement ne dispose plus de la sanction « la plus ultime »³²¹. C'est à cet égard, qu'il est indispensable de mettre en place un contrôle juridictionnel, dans le but de s'assurer qu'il ne dépasse pas les limites que lui impose son statut de gouvernement en affaires courantes.

Ce contrôle est aujourd'hui assuré principalement par le Conseil d'État. Il exerce un contrôle a priori, en donnant son avis sur des avant-projets de loi bien que ses avis ne lient pas le gouvernement. Le Conseil d'État exerce également un contrôle à posteriori en annulant les actes qui excèdent les limites des affaires courantes. En revanche, la Cour Constitutionnelle ne peut censurer une loi au motif qu'elle aurait dépassé les limites de la théorie. Le 15 janvier 2009, la Cour Constitutionnelle a décidé qu'elle n'était pas compétente pour contrôler la constitutionnalité du processus d'élaboration d'une loi adoptée en période d'affaires courantes³²².

L'importance de ce contrôle est d'autant plus importante au vu de la longueur des crises politiques rencontrées ces dernières années³²³. Dans ce contexte, certains auteurs plaident pour une valorisation du rôle du Parlement. Ce dernier joue un rôle plus important lorsque le gouvernement est démissionnaire et particulièrement lorsque « les crises politiques précédant la formation du gouvernement sont longues »³²⁴. La chute d'un gouvernement permettrait donc de vivifier les débats au sein du Parlement et de lui rendre un peu plus d'importance. Le Parlement est donc également affecté par la situation de son exécutif. En effet, lorsque la période n'est pas trop longue, le pouvoir législatif agit avec prudence, l'activité du Parlement est donc moins intense. En revanche, lorsque les crises s'éternisent, comme en 2010, le Parlement reprend ses activités de façon normale³²⁵. Caroline Sagesser souligne à cet égard que « aucune autre période que les affaires courantes ne met autant en lumière la faiblesse de l'institution parlementaire »³²⁶. Elle estime que le Parlement pourrait profiter de cette période pour travailler sur des thématiques qui demandent une approche non partisane telle qu'une potentielle réforme relative au financement des partis³²⁷. Marc Uyttendaele, quant à lui,

³¹⁹N.-B.-B.-B. BERNARD « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 313-339., p. 314.

³²⁰N.-B.-B.-B. BERNARD., *ibidem*, p. 315.

³²¹L. MANISCALCO, *op.cit.*, p. 24.

³²²F. DELPEREE, « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, tome 23, 2012. pp. 130 à 133.

³²³A. RENSON et M. VERDUSSEN, « Le contrôle juridictionnel des actes posés en affaires courantes », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 342.

³²⁴M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres », *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 435.

³²⁵X. BAESELEN, S. TOUSSAINT, J.B. PILET et N. BRACK, *op.cit.*, p. 38.

³²⁶C. SAGESSER, « Le fédéral sans gouvernement. Affaires courantes, affaires dormantes au Parlement ? », disponible sur www.revuepolitique.be, 4 novembre 2024.

³²⁷C. SAGESSER, *ibidem*.

envisage un « contrôle positif et incitatif »³²⁸ exercé par le Parlement. L'assemblée pourrait permettre de mener des actions positives qui n'entrent pas dans les limites des affaires courantes. Dans une telle hypothèse, il serait surprenant que le gouvernement soit sanctionné par le Conseil d'État pour avoir excédé les limites des affaires courantes s'il peut se prévaloir d'un dialogue avec le Parlement qui le contrôle³²⁹.

Sous-section 2. Absence de limitation temporelle

La durée des affaires courantes varie en fonction des circonstances mais aucune limite n'est définie. Lorsque le gouvernement fédéral présente spontanément sa démission au Roi, la période d'affaires courantes débute dès que le Premier ministre soumet sa démission au Roi et se prolonge jusqu'à la prestation de serment du nouvel exécutif³³⁰. En cas de dissolution de la Chambre, elle s'étend de la dissolution jusqu'à la prestation de serment du nouveau gouvernement.

La durée de la période d'affaires courantes, au fil du temps, s'est considérablement allongée. Entre 1965 et 1988 cette durée était en moyenne de 75 jours. Cette moyenne est passée à 188 jours pour la période allant de 1988 à 2020. Sur la seule décennie de 2010 à 2020 cette moyenne a atteint les 377 jours. Nous pouvons donc constater que cette durée peut s'étendre de manière significative, rien qu'en 2010-2011 cette période a duré pas moins de 541 jours³³¹.

Cette évolution s'explique par les multiples facteurs que nous avons analysés dans la première partie de ce mémoire. Le mode de scrutin, la fragmentation des partis politiques, l'absence de partis au niveau national, les clivages linguistique et territorial en sont notamment les facteurs principaux mis en lumière précédemment³³².

Cet allongement de la période a des effets non négligeables. En effet, plus le temps passe, plus certaines affaires initialement non urgentes risquent de prendre un caractère urgent³³³. Christian Benhrendt souligne que « la notion d'urgence est donc élastique ; elle s'apprécie en fonction des circonstances concrètes de la cause »³³⁴. Cette constatation permet à un gouvernement limité par les affaires courantes de poser de plus en plus d'actes. En effet, plusieurs gouvernements ont pu traiter certains dossiers qui ne font pas partie du champ d'action normalement restreint des affaires courantes. Le gouvernement Martens IX a par exemple pu signer le traité de Maastricht en 1992, de même pour le gouvernement Verhofstadt en 2007 qui lui a signé le traité de Lisbonne. Nous pouvons constater que des engagements internationaux sont pris et engagent la Belgique même en période d'affaire courante. Le Président de la

³²⁸ M. UYTENDAELE, « Cessation de fonction des gouvernements et de leurs membres », *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 435.

³²⁹ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 435- 436.

³³⁰ N. BERNARD « Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19 », *Journal des tribunaux*, vol. 6814, no. 18 [Numéro spécial "Coronavirus"], p. 372.

³³¹ L. RIGAUX, *op.cit.*, p. 384.

³³² R. DANDOY et L. TERRIERE, « Caretaker governments in Belgium. The new normal? », p. 125

³³³ N. BERNARD, *op.cit.*, p. 26.

³³⁴ C. BEHRENDT, « Faut-il inscrire le régime des affaires courantes dans la Constitution ? », *Les focus du CEG*, p. 64.

Chambre dans une note rédigée en 1992, écrivait même que « il n’y a pas de limitation par les affaires courantes dans le domaine international »³³⁵.

À la lumière de l’étendue des actes que peut poser un exécutif en affaires courantes, force est de constater que peu de matières échappent aujourd’hui à cette théorie. D’autant plus que la notion d’urgence, de plus en plus invoquée, permet d’étendre considérablement les compétences d’un gouvernement démissionnaire. Dès lors, qu’est ce qui en est réellement exclu ? Si même des décisions majeures telles que la signature de traités en fait partie. Dans ces conditions, plus le temps passe, plus la nécessité de mettre rapidement un nouvel exécutif en place s’estompe³³⁶.

Sous-section 3. Théorie adaptée ?

Cette théorie est critiquable, surtout en ce qui concerne la notion d’urgence dont la portée soulève plusieurs questions, notamment quant à sa « légitimité démocratique »³³⁷. Dans de telles circonstances, la responsabilité des ministres en affaires courantes ne peut plus être engagée mais leurs prérogatives ne cessent de s’étendre au fil du temps dans l’attente qu’un gouvernement soit investi. C’est précisément en raison de ce constat que nous pouvons relever une carence de légitimité³³⁸.

L’élasticité de la notion d’urgence a pour conséquence que de nombreux actes peuvent être considérés comme relevant des affaires courantes. Un exemple illustrant cette notion est l’élaboration du budget en 2010. Cet acte est essentiel, il fait partie de la catégorie des actes de gouvernement il est donc, en principe, exclu du champ des affaires courantes. Cependant le budget en 2010 a été reporté jusqu’à ce qu’il devienne « nécessaire et indispensable d’en connaître »³³⁹. Le seul écoulement du temps suffit à conférer un caractère urgent à des actes initialement non considérés comme tels.

Ce constat paraît inquiétant « parce que l’action du gouvernement démissionnaire est ici légitimée par les difficultés que peuvent avoir les femmes et les hommes politiques de s’entendre sur la formation d’un nouveau gouvernement »³⁴⁰. Il se peut donc que certains partis ne cèdent pas sur divers points de désaccord en avançant que, même en période d’affaires courantes le gouvernement n’est pas bloqué³⁴¹. La prolongation d’une crise permet donc à un gouvernement démissionnaire de traiter toutes les affaires sans contrôle parlementaire grâce à la notion d’urgence. C’est grâce au temps, qu’un gouvernement peut par exemple élaborer un budget, préparer une intervention en Libye ou encore procéder à la nomination de dirigeants³⁴². Cette théorie est tellement large qu’au final il n’est plus nécessaire de rapidement mettre en

³³⁵ X. MABILLE ET J. BRASSINE, « La formation du gouvernement et des exécutifs », *CRISP*, n° 1356, 1992, p. 34.

³³⁶ J. PITSEYS, « Le salut par les affaires courantes », *CRISP*, 2019, n° 132, p. 31.

³³⁷ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, « Crise politique, affaires courantes et réforme de l’État », C. ROMAINVILLE, et E. SLAUTSKY, (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 748.

³³⁸ M. UYTENDAELE et J. VAN VYVE, *ibidem*, p. 749.

³³⁹ L. MANISCALCO, *op.cit.*, p. 48.

³⁴⁰ L. MANISCALCO, *ibidem*, p. 51.

³⁴¹ L. MANISCALCO, *ibidem*, p. 52.

³⁴² L. MANISCALCO, *ibidem*, p. 52 - 55.

place un nouveau gouvernement, raison pour laquelle ce processus peut durer des mois voire des années.

Cette situation, bien qu'inquiétante sur le plan démocratique, peut également paraître rassurante, dans la mesure où elle évite que certains partis ne fassent pression sur d'autres en jouant sur le fait que le gouvernement voit son action limitée. Cela « garantit l'absence de tout blocage au niveau du gouvernement et permet des négociations plus saines »³⁴³. De plus, l'avantage central de cette théorie est évidemment qu'elle permet d'assurer la continuité de l'État.

Si cette théorie permet d'assurer la continuité de l'État et dès lors d'éviter d'être confronté à un vide institutionnel ou à une période d'instabilité³⁴⁴, elle soulève néanmoins de profondes interrogations quant à sa légitimité démocratique et quant au principe de responsabilité politique³⁴⁵. La difficulté est d'autant plus importante que plus la durée de la crise s'allonge plus le champ des affaires courantes s'élargit sous le couvert de la notion d'urgence. Cette théorie étant aujourd'hui une coutume constitutionnelle, il pourrait être opportun de l'inscrire expressément dans la Constitution accompagnée de dispositions relatives aux principes applicables. Cette solution permettrait d'éclaircir les limites de la théorie. Il serait également envisageable d'y insérer « les hypothèses dans lesquelles le Parlement peut être amené, en période d'affaires courantes, à agir de concert avec le gouvernement dans l'exercice du pouvoir exécutif »³⁴⁶. Il pourrait aussi être prévu que, lorsque la décision à prendre excède le champ des affaires courantes l'accord de la Chambre soit imposé par le biais d'une résolution parlementaire³⁴⁷. Cette proposition s'inscrit dans une tendance croissante où les gouvernements en affaires courantes se tournent vers la Chambre en vue d'obtenir son soutien via une résolution³⁴⁸. Un autre remède envisageable serait d'instaurer « un organe miroir » qui aurait comme objectif « de restituer à l'entité amenée à expédier les affaires courantes la légitimité démocratique dont elle manque ».

Nous pourrions également face aux longues périodes penser à introduire une limite temporelle, cependant cette proposition n'est pas partagée par tous. Fixer une telle limite pourrait être contre-productif puisque cela pourrait inciter les partis à interrompre les négociations pour se repositionner en vue d'un nouveau scrutin ce qui risquerait dès lors, de compromettre davantage la formation d'un gouvernement³⁴⁹. Face à ces constats, une évolution institutionnelle mériterait, sans aucun doute, d'être envisagée.

³⁴³ L. MANISCALCO, *op.cit.*, p. 52.

³⁴⁴ J. PITSEYS, « Le salut par les affaires courantes », *Les analyses du CRISP en ligne*, 1 mars 2019, p. 1.

³⁴⁵ X. MABILLE ET J. BRASSINE, *op.cit.*, p. 34.

³⁴⁶ N. BERNARD « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 335.

³⁴⁷ N. BERNARD, *ibidem*, p. 335.

³⁴⁸ L. RIGAUX, « Le contrôle parlementaire des actes posés en affaire courante », disponible sur www.cejg.be, consulté le 13 avril 2025.

³⁴⁹ X, « Combien de temps un gouvernement en affaires courantes peut-il durer avant un retour aux urnes », disponible sur www.rtl.be, 25 octobre 2024.

Section 3. Le parlementarisme rationalisé

Le 5 mai 1993, le législateur modifie la Constitution afin d'y introduire le parlementarisme rationalisé, un concept inspiré de l'Allemagne et qui après 1945 apparaît dans de multiples États européens. Ce concept se traduit par l'instauration de règles écrites qui relèvent habituellement d'usages ou de coutumes constitutionnelles. L'objectif est de « pallier aux effets négatifs de l'instabilité gouvernementale ³⁵⁰ » et donc de subordonner la disparition du gouvernement ou de la Chambre au respect de certaines conditions strictes ³⁵¹ afin de limiter les démissions. Cette tendance résulte d'un « phénomène de rationalisation du pouvoir lequel désigne une volonté d'enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique » ³⁵². Ce système a été consacré aux articles 46 et 96 de notre Constitution mais n'a toutefois jamais été mis en œuvre.

À l'origine, en 1831, la possibilité de dissolution n'était soumise à aucune limite, il fallait simplement qu'un ministre la contresigne. Il était dès lors facile de faire démissionner un gouvernement. C'est d'ailleurs pour remédier à cette facilité utilisée parfois de façon abusive, notamment entre 1961 et 1980 ³⁵³, qu'en 1993, le constituant a mis en place un « gouvernement de législature ». Il s'agit d'un gouvernement que la Chambre des représentants ne peut forcer à démissionner qu'en respectant certaines conditions expressément énumérées à l'article 96 de la Constitution. Ce qui est mis en place c'est la motion de méfiance constructive ainsi que la question de confiance, toutes deux étroitement liées au droit de dissolution tel que développé dans le chapitre 1 du présent titre ³⁵⁴. Ces mécanismes permettent d'apporter plus de stabilité au gouvernement et favorisent la continuité de l'état ³⁵⁵ en faisant en sorte qu'un gouvernement reste en place pendant toute la durée de la législature ³⁵⁶. L'instauration de ce principe, traduit l'idée qu'il était pour le Parlement plus facile de donner sa confiance que de la retirer ³⁵⁷. En échange, le gouvernement ne peut contraindre la Chambre à démissionner que dans trois cas limitativement énumérés à l'article 46 de la Constitution. Cet article représente le « contrepoids » ³⁵⁸ de l'article 96 et permet au Parlement « de rester en place jusqu'à la fin de la législature » ³⁵⁹.

³⁵⁰ M. UYTENDAELE, « Le parlementarisme rationalisé », *Trente leçons de droit Constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 223.

³⁵¹ D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ « Le gouvernement fédéral », *Initiation au droit Constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 340.

³⁵² EL BERHOUMI, M. et ROMAINVILLE, C., « Le parlementarisme rationalisé des entités fédérées : vecteur d'instabilité », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 14.

³⁵³ M-F RIGAUX. « Le parlementarisme rationalisé: quelques réflexions sur les réformes constitutionnelles du 5 mai 1993 », *A.P.T.*, 1994, p. 262.

³⁵⁴ M. UYTENDAELE, « Le parlementarisme rationalisé », *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 223-228.

³⁵⁵ D. BATSELE, T., MORTIER et M. SCARCEZ, « Le Parlement de législature », *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 273.

³⁵⁶ MUYLLE, K. et VAN DER HULST, M., « La compétence de contrôle » in *Le Parlement fédéral*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 417.

³⁵⁷ P. POPELIER, « De grondwettelijke coutouren van een regeringscrisis : tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit », *C.D.P.K.*, 2019/1, p. 386.

³⁵⁸ K. MUYLLE, et VAN DER HULSTE, *op.cit.*, p. 420.

³⁵⁹ K. MUYLLE, et VAN DER HULSTE, *ibidem*, p. 417.

Le gouvernement n'est tenu de démissionner que dans le cas de la motion de méfiance constructive et du rejet d'une question de confiance. Le contrepoids est que la Chambre ne peut donc être dissolue que dans trois cas.

Premièrement, la dissolution peut intervenir en cas d'adoption d'une motion de méfiance non constructive par la Chambre des représentants à la majorité absolue de ses membres.

Deuxièmement, elle est possible lorsque la Chambre des représentants rejette une question de confiance à la majorité absolue, sans proposer de successeur au Premier ministre dans un délai de trois jours.

Troisièmement, la dissolution peut être prononcée si la Chambre des représentants accepte, à la majorité absolue, la demande de dissolution formulée par le Roi à la suite de la démission du gouvernement.³⁶⁰

Ces trois hypothèses de dissolution, soulignent l'ambiguïté du constituant puisque par l'instauration de ce modèle il vise à stabiliser le régime en encadrant les démissions et dissolutions mais d'un autre côté, il redoute les blocages qui découleraient des mécanismes instaurés. C'est en raison de ces deux aspects qu'il instaure le parlementarisme rationalisé tout en permettant « au gouvernement de démissionner et au Roi de dissoudre les chambres »³⁶¹.

Le système institué au niveau fédéral se distingue de celui institué au niveau des entités fédérées dans la loi spéciale du 8 août 1980. Premièrement, ce mécanisme est qualifié au niveau fédéral de « semi- rationalisé », dans la mesure où la motion de méfiance simple est autorisée au niveau fédéral même si elle a été rarement utilisée³⁶². Ce point paraît étonnant, voire contradictoire par rapport à l'objectif poursuivi par le constituant. Nous pouvons constater la plus-value apportée par de la motion de méfiance constructive puisqu'elle permet de limiter les différentes démissions en obligeant à trouver un successeur au Premier ministre mais dès lors, autoriser les motions simples n'irait-il pas à l'encontre de l'objectif du mécanisme ? Ce n'est pas ce que pense le Premier ministre de l'époque, qui dans les travaux préparatoires justifiait que le « Parlement devait conserver sa liberté de manœuvre »³⁶³. Cette possibilité laissée au Parlement n'est pas mauvaise mais elle enlève au mécanisme du parlementarisme rationalisé son objectif initial.³⁶⁴

La motion de méfiance au niveau fédéral se distingue également du niveau fédéré en ce qu'elle n'engage pas la responsabilité individuelle des membres de l'exécutif. Elle impose seulement de désigner un successeur au Premier ministre qui sera par la suite chargé de former le futur gouvernement.

³⁶⁰M. UYTENDAELE, « Le parlementarisme rationalisé », *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 229.

³⁶¹ M. UYTENDAELE., *ibidem*, p. 280

³⁶² R. HAZAN, « Legislative coalition breaking : The constructive vote of no-confidence », disponible sur www.sv.uio.no

³⁶³M. UYTENDAELE, « Le parlementarisme rationalisé », *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 280.

³⁶⁴ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 280.

La question de confiance quant à elle, ne présente pas les difficultés rencontrées au niveau fédéré. Elle « apparaît comme un facteur complémentaire de stabilité »³⁶⁵ puisqu’une question de confiance ne peut se voir rejetée qu’à la majorité absolue des membres de la Chambre. Cette possibilité soulève néanmoins quelques critiques puisqu’il serait dès lors, possible pour un gouvernement d’avoir juridiquement la confiance de la Chambre mais se voit refuser l’approbation d’un projet de loi, ce qui le conduirait dans une situation où « son autorité serait gravement compromise »³⁶⁶. Cette hypothèse pourrait conduire à des gouvernements minoritaires, tel fut le cas du gouvernement Wilmès II en 2020³⁶⁷.

Si ce mécanisme apparaît comme un facteur de stabilité, son efficacité dans le contexte belge mérite d’être questionnée.

Sous-section 2. Théorie adaptée ?

Nous pouvons douter du fait que ce principe apporte plus de stabilité à un gouvernement. Selon M. Uyttendaele nous pouvons douter de l’efficacité de ces mécanismes. Selon lui les « mécanismes de rationalisation ne paraissent pas adaptés aux particularités de la vie politique belge »³⁶⁸ ce constat peut s’expliquer par plusieurs raisons. Premièrement, la motion de méfiance soulève des interrogations puisqu’il faudrait alors supposer que « le mode normal de mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre consiste dans la possibilité réservée à cette assemblée de renverser le gouvernement par un vote de méfiance »³⁶⁹, cependant aujourd’hui le gouvernement ne chute généralement plus à cause du Parlement. Depuis 1945, seuls deux gouvernements ont été forcés à démissionner suite à un vote du Parlement. À l’heure actuelle, les cas dans lesquels un gouvernement démissionne sont plutôt dus aux dissensions au sein des coalitions. Le rôle prépondérant des partis, fait que ce n’est plus au niveau du Parlement que la méfiance se fait ressentir mais au sein même de la coalition, ce sont eux qui jouent un rôle déterminant sur la démission des gouvernements.

Depuis le 19^e siècle, le régime de responsabilité a évolué. Nous sommes à l’heure actuelle dans un régime où la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est implicite, c’est-à-dire que le gouvernement démissionne spontanément lorsqu’il prévoit qu’il va devenir minoritaire³⁷⁰. Nous pouvons illustrer ce constat par la chute du gouvernement Michel en 2019. Pour éviter de solliciter la confiance de la Chambre, dont le premier ministre connaissait l’issue, il a préféré présenter au Roi sa démission spontanée³⁷¹. C’est à ce titre que les motions de méfiance ont peu à peu disparu en Belgique, elles peuvent même être qualifiées de « gadgets institutionnels »³⁷².

³⁶⁵ M. UYTENDAELE « Le parlementarisme rationalisé », *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 232.

³⁶⁶ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 284.

³⁶⁷ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 284.

³⁶⁸ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 236.

³⁶⁹ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 233 à 234.

³⁷⁰ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 233 à 237.

³⁷¹ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 287.

³⁷² M. UYTENDAELE, « Quelques réflexions sur la motion de méfiance constructive et sur les tendances séditeuses du Conseil d’État », *Le code de la démocratie locale et de la décentralisation*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 88.

L'instauration de ce mécanisme n'est donc pas totalement adaptée à la Belgique. Actuellement le problème principal n'est plus la chute d'un gouvernement provoquée par le Parlement, mais la démission spontanée de celui-ci sans que rien ne vienne la limiter. Ce constat était déjà présent en 1994, au lendemain de l'adoption de cette quatrième réforme. En effet, Xavier Reumont soulignait déjà que « à n'en pas douter, ce sont aujourd'hui les démissions spontanées qui rythment la vie politique fédérale et menacent la stabilité gouvernementale. Le constituant, pas plus d'ailleurs que le législateur spécial, n'a pas répondu à cette menace »³⁷³. L'instabilité gouvernementale à laquelle la Belgique a été confrontée a priori, ne résulte pas des rapports entre Parlement et gouvernement³⁷⁴ mais bien des démissions spontanées qui ne sont pas encadrées.

Toutefois, nous pouvons tout de même constater qu'après la quatrième réforme de l'état Belge en 1993 et ce jusqu'en 2007, aucune élection anticipée n'a été mise en œuvre³⁷⁵. Ce qui démontre que les mécanismes mis en place ont donc eu un impact. Néanmoins, depuis 2007 la question des dossiers communautaire est à nouveau sur la table. Comme le souligne Marc Uyttendaele, « ces crises à répétition sont en quelque sorte un thermomètre qui révèle la fièvre et partant la maladie qui affecte les institutions. Celles-ci ne peuvent fonctionner harmonieusement qu'à la condition qu'il existe un consensus national sur leur organisation. ce consensus a volé en éclats sous l'effet combiné des demandes flamandes d'approfondir le fédéralisme et du refus francophone de même en discuter³⁷⁶ ». Selon lui, cette maladie sera toujours présente à moins qu'une avancée soit faite dans le processus de réforme de l'état.³⁷⁷

Ainsi, si le parlementarisme rationalisé visait à encadrer les crises il s'avère peu efficace en Belgique, où les dynamiques internes des coalitions et les démissions spontanées échappent aux mécanismes instaurés par la Constitution. Dans cette perspective, l'écoulement du temps apparaît comme un facteur révélateur de l'insuffisance du cadre actuel.

Section 4. La quatrième réforme de l'État

Les réformes successives ont un impact sur les démissions des gouvernements, puisqu'à travers les différentes réformes des mécanismes ont été mis en place, tels que le parlementarisme rationalisé que nous venons d'aborder mais également l'allongement des législatures ainsi qu'une synchronisation des élections aux différents niveaux de pouvoirs.

Sous-section 1. Durée d'une législature

Les élections permettent aux citoyens de faire entendre leur voix et de désigner les représentants qu'ils souhaitent voir au pouvoir. Les élections constituent donc « le principal moyen pour les

³⁷³ X. REUMONT, : « Le parlementarisme rationalisé en Belgique ». – *Ann. dr. Louvain*, 1994, p. 232.

³⁷⁴ M. UYTENDAELE, «Le parlementarisme rationalisé », *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 288.

³⁷⁵ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 67.

³⁷⁶ M. UYTENDAELE, *ibidem*, p. 67.

³⁷⁷ M. UYTENDAELE, « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », *Pouvoirs*, 2011/1, n° 136, p. 68 - 69.

gouvernés d'exprimer leurs opinions politiques et d'influencer la composition des organes de l'État »³⁷⁸.

La sixième réforme de l'État, adoptée en 2014, a prolongé la durée de la législature d'un an, la faisant passer de quatre à cinq ans. Avant toute chose la législature désigne la durée durant laquelle les assemblées vont pouvoir exercer leur mandat. Elle peut prendre fin soit de façon anticipée soit de façon naturelle au terme de la période de cinq ans. Dans les faits, elle prend automatiquement fin de façon anticipée par le biais d'une déclaration de révision de la Constitution³⁷⁹.

La durée de quatre ans pour une législature « était justifiée par le fait que les élections trop fréquentes maintiennent la Nation dans un état continuel d'agitation et de crise nuisible à ses intérêts matériels et moraux (et) ne permettent pas aux mandataires, sans cesse préoccupé de luttes électorales, de consacrer aux affaires publiques l'attention et le travail qu'elles réclament. Tous, par contre, sont persuadés que trop étendre l'intervalle des renouvellements, c'est exposer le Parlement à l'immobilité, les mandataires à ne plus se représenter l'opinion dominante du pays »³⁸⁰.

Cet allongement à cinq ans permet de stabiliser le gouvernement et d'éviter de le changer trop régulièrement. Cette modification est intervenue dans le but de « laisser aux élus le temps d'élaborer les normes nécessaires pour mettre en œuvres leur programme politique »³⁸¹. En effet, comme nous avons pu l'analyser dans la première partie, le processus de formation peut s'avérer tellement long qu'une fois constitué, les politiques n'ont pas le temps de mettre en place leurs programmes.

Au niveau des entités fédérées la durée de la législature est fixée à cinq ans et ne peut prendre fin de façon anticipée. En revanche, au niveau fédéral, le terme de cinq ans, est le maximum. La Chambre peut donc être dissoute avant. En effet, « il importe de relever que, même si l'interruption de la législature par une dissolution est - en théorie – une figure exceptionnelle, la pratique constitutionnelle belge en a fait le principe »³⁸². En pratique, la dissolution intervient peu avant le terme normal de la législature, de sorte que les législatures arrivent plus ou moins à leur terme. Lorsqu'une dissolution est prononcée la tenue de nouvelles élections se fait dans un délai de 40 jours³⁸³.

L'article 46 de la Constitution, comme nous venons de l'aborder, limite les cas dans lesquels le Roi peut dissoudre les Chambres. Outre ces trois hypothèses, depuis 1831, les Chambres sont dissoutes de plein droit lorsque le trône est vacant ou lorsque les trois branches du pouvoir législatif publient au Moniteur belge une déclaration de révision de la Constitution. La vacance

³⁷⁸ F. BOUHON, « La fréquence des élections », F. BOUHON. et M. REUCHAMPS, (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 395.

³⁷⁹ J. CLARENNE, « Le rapport du droit parlementaire au temps de la délibération », *Délibérer au Parlement*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 628 à 630.

³⁸⁰ Q. PEIFFER, « Législature », M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 503.

³⁸¹ F. BOUHON, *op.cit.*, p. 395.

³⁸² F. BOUHON, *ibidem*, p. 405.

³⁸³ F. BOUHON, *ibidem*, p. 404 à 405

du trône est une hypothèse improbable mais la seconde, quant à elle, l'est beaucoup plus. Cette dernière possibilité de dissolution initialement conçue comme une simple étape technique est devenue le « moyen habituel »³⁸⁴ de mettre fin à une législature. Comme le souligne Frédéric Bouhon, « lorsqu'un gouvernement estime qu'il est opportun de dissoudre les Chambres et de faire appel aux électeurs, son réflexe consiste désormais à préparer une déclaration de révision de la Constitution »³⁸⁵. Une déclaration de révision de la Constitution est un mécanisme utilisé à l'approche de chaque nouvelle élection, tel fut le cas en 2014, en 2019 et plus récemment en 2024. Elle est aussi utilisée lorsqu'on envisage des élections anticipées, comme en 2010³⁸⁶.

La dissolution peut entraîner des élections anticipées ce qui aura comme conséquence de convoquer l'électorat sur base de l'article 195 de la Constitution. Cette procédure a pour effet de dissoudre de plein droit les Chambres et de convoquer les électeurs dans un délai de 40 jours³⁸⁷. Cette possibilité peut conduire à des élections anticipées ou correspondre à la fin normale d'une législature.

Lorsqu'un gouvernement est confronté à une crise, il peut donc utiliser ce mécanisme pour en sortir. L'objectif principal de ce mécanisme n'est pas de faire démissionner un gouvernement mais bien dissoudre les Chambres et donc de convoquer l'électorat pour dégager une nouvelle majorité.

Sous-section 2. Synchronisation des élections

Avant la seconde guerre mondiale, les scrutins des différents niveaux de pouvoir se succédaient à des dates distinctes. Dès lors, l'électorat était appelé à voter très fréquemment, plus de seize fois en 1859. À partir de 1949 et ce jusqu'en 1991, pour réduire la fréquence et les coûts financiers, les élections législatives ainsi que provinciales se déroulaient le même jour. Le désir de synchroniser les élections a pour but de réduire la fréquence à laquelle l'électeur est appelé à voter. Dès lors, lors de la sixième réforme de l'État en 2014, le constituant a inséré dans la Constitution la simultanéité des élections européennes, fédérales, communautaires et régionales³⁸⁸. La volonté en adoptant une synchronisation des dates était de former des exécutifs identiques aux différents niveaux de pouvoir. Cela facilite dès lors la gouvernance en harmonisant les différentes coalitions³⁸⁹.

Pour autant, à l'heure actuelle, il n'est pas garanti que les futures élections fédérales auront lieu le même jour que les autres. Puisque l'article 46, alinéa 6, dispose que, « *en cas de dissolution anticipée, la nouvelle législature fédérale ne pourra courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution* »³⁹⁰ mais cette disposition n'est

³⁸⁴ F. BOUHON, *ibidem.*, p. 407

³⁸⁵ F. BOUHON, *ibidem.*, p. 407.

³⁸⁶ F. BOUHON, *op.cit.*, p. 405 à 408.

³⁸⁷ M. UYTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge – procédure à réviser », *Anario iberoamericano de Justicia Constitucional* ISSN 1138-4824, n° 9, p. 517.

³⁸⁸ F. BOUHON, *op.cit.*, p. 408 – 411.

³⁸⁹ R. DANDOY, « Simultanéité et asymétrie, un nouveau chapitre de l'histoire politique belge ? », disponible sur www.revue nouvelle.be, février 2015.

³⁹⁰ Const., art. 46, al 6.

toujours pas en vigueur. Sa mise en œuvre ne sera garantie seulement si une loi spéciale le prévoit³⁹¹.

En outre, l'article 117 de la Constitution, permet du côté des entités fédérées de pouvoir déroger au principe de simultanéité des élections grâce à leur autonomie constitutive. Cette possibilité de dérogation dépend d'une loi spéciale mais celle-ci n'a toujours pas été adoptée³⁹². « Les auteurs de la sixième réforme ont ici, de manière très caractéristique, évité de trancher entre les partisans de la simultanéité et ceux de l'autonomie »³⁹³. Il est donc possible que cette possibilité ne voit jamais le jour. Toutefois, si les entités fédérées venaient à exercer cette possibilité, les élections fédérale et fédérée se désynchroniseraient, instaurant un climat de campagne permanent préjudiciable à la stabilité politique à long terme. Une telle désynchronisation pourrait devenir un facteur d'instabilité susceptible de précipiter les démissions au fédéral. Si une majorité au niveau fédéral est dégagée à l'issue d'élections et qu'elle n'est pas la même que celle formée à un autre niveau, cela pourrait précipiter la démission du gouvernement fédéral.

Cette réforme de l'État, en allongeant la durée de la législature et en synchronisant les élections visait à introduire une stabilité plus accrue du système. Cependant, dans notre contexte actuel, ces modifications n'empêchent pas les démissions. En outre, la potentielle désynchronisation pourrait devenir un facteur d'instabilité qui serait susceptible d'accroître la fréquence ou la durée de la période d'affaires courantes.

En définitif, les démissions sont la conséquence de notre système où les coalitions sont fragiles et exposées à des tensions. Face à ce constat, plusieurs mécanismes ont été mis en place au fil du temps. Ces différents mécanismes relèvent plutôt d'un bricolage du constituant qu'une véritable solution aux problèmes. Ils permettent certes d'éviter un vide institutionnel cependant ils masquent le vrai problème plutôt que de le résoudre.

Dans cette perspective, certaines solutions envisagées pour raccourcir les délais de formation gouvernementale pourraient également contribuer à limiter les démissions, en réduisant les risques de mésententes internes aux coalitions. L'instauration d'une circonscription électorale fédérale favoriserait la volonté pour les partis de travailler ensemble autour d'un projet fédéral commun. Comme pour la formation, une telle mesure renforcerait la légitimité démocratique des élus et permettrait de réduire les divergences au sein de la coalition. Le fait de rassembler des partis qui partagent un projet commun plutôt que des priorités opposées permettrait de renforcer la cohésion interne de l'exécutif et par conséquent d'éviter des démissions en cours de législature liées à des conflits internes³⁹⁴.

³⁹¹ F. BOUHON, *op.cit.*, p. 413.

³⁹² F. BOUHON, *ibidem*, p. 413.

³⁹³ M. UYTENDAELE « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », *Pouvoirs*, 2011/1, n° 136, p. 65.

³⁹⁴ D. SINARDET, « Le projet de circonscription électorale fédérale », *CRISP*, 2012, n° 2142, p. 43.

Conclusion

À travers ce mémoire, nous avons constaté que le facteur temps dépasse la dimension chronologique et devient un acteur de la vie politique. Il exerce, en pratique, une influence décisive sur le fonctionnement d'un gouvernement fédéral tant lors du processus de formation, que de démission. Il est un révélateur des tensions, des déséquilibres et des failles de notre système.

Dans le processus de formation le temps agit comme un frein. Les causes de ces lenteurs sont multiples. La multiplication des partis, la fragmentation du paysage politique, le mode de scrutin et l'absence de circonscription fédérale sont autant de facteurs qui compliquent la formation d'un exécutif. À cela s'ajoute, le manque de cadre juridique qui laisse une place prépondérante aux partis et à leurs présidents qui exploitent différents rapports de force. Leurs pouvoirs, bien que considérables, restent très faiblement encadrés. Comme le souligne, à juste titre, François De Smet, « la politique, c'est du droit c'est la Constitution mais malheureusement, c'est aussi et surtout parfois des rapports de force. Ces rapports de force s'immiscent dans les interstices laissés par le droit ; ce sont parfois les plus forts mais aussi les plus imaginatifs qui peuvent profiter de certaines opportunités ou qui peuvent abuser du pouvoir »³⁹⁵. Si notre système est conçu pour favoriser le compromis c'est plutôt le blocage qu'il finit par entraîner.

À mesure que le temps s'écoule et que les négociations perdurent plusieurs conséquences apparaissent. Le Roi bien que limiter par son rôle symbolique, retrouve une forme d'influence lui permettant de peser sur les équilibres politiques. Dans ce contexte, le temps n'est pas un simple détail mais bien un facteur déterminant qui pèse sur la légitimité démocratique, la mise en œuvre du programme politique ainsi que sur la confiance des citoyens.

Dans le contexte d'une démission, le temps est à l'inverse plutôt un facteur stabilisateur. Les partis, conscients du coût d'une nouvelle crise, préfèrent maintenir en place un exécutif affaibli plutôt que de risquer un nouveau blocage. L'allongement du délai de formation agit comme un élément dissuasif. Aujourd'hui, les démissions interviennent donc moins fréquemment qu'auparavant. Les partis, par des stratégies internes, sont les véritables déclencheurs des démissions. Le droit, notamment avec l'instauration du parlementarisme rationalisé, tente de limiter les démissions. Toutefois, son impact est très limité, voire insignifiant, puisque les démissions ne sont pas la conséquence de la méfiance du Parlement mais bien des dynamiques internes à une coalition. Ce constat démontre que le droit, censé apporter un cadre, ne suffit pas, révélant ainsi les failles du droit constitutionnel.

À l'intersection de ces deux moments clés que sont la formation et la démission d'un gouvernement se trouve la théorie des affaires courantes. Cette pratique largement utilisée mais aussi largement critiquée constitue d'une part, un facteur stabilisateur garant de la continuité de l'État mais d'autre part, elle impacte les pouvoirs d'un exécutif et soulève de nombreuses

³⁹⁵ F. DE SMET, « Conclusions », *Les Focus du CEG*, n° 15, 2020, p. 68.

questions quant à sa légitimité démocratique. Face à la récurrence du recours à cette théorie et aux problèmes qu'elle entraîne une intervention du Constituant serait désormais nécessaire.

Le temps, n'est pas qu'une simple donnée, il devient un véritable acteur du système institutionnel capable d'influencer l'équilibre des pouvoirs. Dans le processus de formation, il peut être perçu comme une contrainte, un frein mais aussi un outil stratégique, utilisé par les partis au gré des rapports de force. À l'inverse, dans les démissions, il est plutôt perçu comme révélateur des dysfonctionnements du système, tout en jouant un rôle de stabilisateur puisque les partis, conscients de la difficulté de la mise en place d'un nouvel exécutif, préfèrent maintenir un exécutif aux pouvoirs limités plutôt que de risquer une nouvelle impasse.

Face à ces constats, plusieurs pistes de solution ont été tour à tour envisagées. Toutes présentent des avantages et des inconvénients mais parmi ces pistes de solution, celle qui nous semble la plus pertinente serait de réduire le caractère proportionnel du scrutin et d'introduire une circonscription électorale fédérale afin de favoriser l'émergence d'un projet commun et de majorités plus cohérentes. Une telle modification permettrait de réduire le délai de formation mais aussi de réduire le risque de démission. Enfin, le fédéralisme instauré pour atténuer les tensions démontre aujourd'hui ses limites, dès lors, que parvenir à un consensus rapidement ces dernières années est infaisable en Belgique.

En conclusion, le temps, en Belgique, est bien plus qu'un contexte puisqu'il est une force structurante de la vie politique. Son incidence sur la formation et la démission des gouvernements fédéraux est manifeste. Dans un État où deux démocraties évoluent parallèlement, il est devenu important de repenser les mécanismes institutionnels non seulement pour garantir la continuité de l'État, mais aussi pour restaurer la légitimité démocratique du pouvoir exécutif dans une démocratie de plus en plus fragmentée. Le droit ne peut se contenter de constater ces difficultés récurrentes, il doit pouvoir intervenir et poser les balises de ses dérives en offrant des réponses aux impasses politiques.

Bibliographie

Législation nationale

Constitution coordonnée, M.B., 17 février 1994.

Loi spéciale du 8 août 1980 portant sur une réforme institutionnelle, M.B., 15 août 1980.

Documents parlementaires

Déclaration de révision de la Constitution - M.B. 2024-05-27, p. 65181, SPF Justice, 27/05/2024.

Doctrine

• Ouvrages :

BASTELE, D., MORTIER, T. et SCARCEZ, M., « Les compétences du pouvoir exécutif », *Initiation au droit constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 295 à 297

BEHRENDT, C., « La démission du gouvernement fédéral », *Liber Amicorum Michel Pâques - Dire et faire le droit*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 81 à 92.

BOUHON, F. et REUCHAMPS, M., (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024.

BOUHON, F., « La fréquence des élections », BOUHON, Fr. et REUCHAMPS, M. (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 395 à 414.

CLARENNE, J., « Le rapport du droit parlementaire au temps de la délibération » in *Délibérer au Parlement*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 627 à 653.

DANDOY, R. et DE DECKER, N., « Peut-on encore parler de partis frères en Belgique ? », *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, Bruxelles, 2009, p. 19 à 35.

DANDOY, R. et TERRIERE, L., « Peut-on encore parler de « partis frères en Belgique ? », *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, 2009, p. 19 à 35.

DANDOY, R., et LEBRUN R., « La formation des gouvernements en Belgique », *Les partis politique en Belgique*, p. 91 à 112.

DANDOY, R., « Résultats des élections et formation des exécutifs », F. BOUHON, et M. REUCHAMPS, (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 565 à 586.

- DANDOY, R., et TERRIERE, L., *Caretaker governments in Belgium. The new normal?*, Belgian Exceptionalism, 1^e édition, 2021, *Routledge*, p. 123 à 137
- DANDOY, R., et JOLY, J., « Party system change in Belgium. From stabilité to fragmentation ? » LISI, M.. (dir.), *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*, Londres, Routledge, 2018, p. 24 à 45.
- DE WINTER, L. et DUMONT, P., « Coalition formation in Belgium. From exceptional compleity to regime breakdown? », *Belgian Exceptionalism*, p. 108 à 122.
- DELPEREE, F., *Dictionnaire Constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2023.
- EL BERHOUMI, M., « Le Roi des Belges : enjeux démocratiques d'un vestige Constitutionnel » BARRE,V et al. (dir.), *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 179 à 191.
- KELSEN, H., *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 1932.
- MATAGNE, G. et VERJANS, P., « Évolution des résulats électoraux et systsème partisans de 1830 à nos jours », BOUHON, Fr. et REUCHAMPS, M., (dir.), *Les systèmes électoraux de la Blegique*, 3^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 85 à 111.
- MOONEN, T. et CLARENNE, J., « Wilmès II par-delà les apparences : réflexions sur la notion de « gouvernement minoritaire » », BOUHON, FR. et al. (dir.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 257 à 284.
- MUYLLE, K. et VAN DER HULST, M., « La compétence de contrôle », *Le Parlement fédéral*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 411 à 503.
- UYTTENDAELE, M. et VAN VYVE, J., « Crise politique, affaires courantes et réforme de l'État », ROMAINVILLE, C. et SLAUTSKY, E. (dir.), *Quel fédéralisme pour la Belgique de demain ?*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 743 à 770.
- UYTTENDAELE, M. et VERDUSSEN, M., *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2015.
- UYTTENDAELE, M., *Le code de la démocratie locale et de la décentralisation*, 1^eédition, Bruxelles, Larcier, 2012.
- UYTTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel*, 3^e édition, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.
- VINTZEL, C., « Droit et politique parlementaires comparés », ROZENBERG, O. et THIERS, E., (dir.), *Traité d'études parlementaires*, 1^eédition, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 193 à 218.

- Articles périodiques :

BAESELEN, X., TOUSSAINT, S., PILET, J.B. et BRACK, N., « Quelle activité parlementaire en période d'affaires courantes », *Les cahiers de l'ULB et du PFWB*, p. 1 à 58.

BEHRENDT, C., « Faut-il inscrire le régime des affaires courantes dans la Constitution ? » *Les focus du CEG*, 2020, p. 61 à 68.

BELMESSIERI, M., « 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. 800 à 840.

BENHRENDT, C., « Le régime des affaires courantes et la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 381 à 389.

BERNARD, N., « Quelle évolution pour le concept d'affaire courantes ? », *Les focus du CEG*, 2020, p. 4 à 27.

BERNARD, N., « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 313 à 339.

BERNARD, N., « Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19 », *Journal des tribunaux*, Vol. 6814, no. 18 [Numéro spécial "Coronavirus"], p. 372 à 375.

BIARD, B., « L'extrême droite à l'approche des élections de 2024 : enjeux et perspectives en Belgique », *Les analyses du CRISP en ligne*, p. 1 à 6.

BLERO, B., « La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde », *CRISP*, n° 2279, 2015, p. 5 à 54

BONBLED, N., « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014/33, n° 6577, p. 643 à 645.

BOUHON, F., SERVAIS, M. et HENRY, N., « Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de confiance », *A.P.T.*, 2020/3-4, p. 379 à 399.

DE SMET, F., « Conclusions », *Les Focus du CEG*, n° 15, 2020, p. 66 à 68.

DELPEREE, F., « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, tome 23, 2012, p.121 à 134.

DEMERTZIS, V., FLANIEL J., GOVAERT, D. ET ISTASSE, C., « La formation des gouvernements après les scrutins de 25 mai 2014 », *CRISP*, 2015, n° 2275-2276, p. 5 à 82.

DEWACHTER, W., « Nécessité et prépondérance des partis politiques dans une polyarchie », *RES PUBLICA*, p. 109 à 114.

DUMONT H. et RENAUX, J., « Les mécanismes de formation du gouvernement fédéral. Évaluation du système belge et pistes d'amélioration à la lumière d'expériences étrangères », *R.B.D.C.*, 2023/2, p. 131 à 169.

DUMONT, H., « Les leçons constitutionnelles d'une crise politique inédite en Belgique dans cinq de ses collectivités politiques fédérées », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 181 à 202.

DUMONT, P. et De WINTER, L., « La formation et le maintien des gouvernements, *CRISP*, 1999, n° 1662, p. 16.

DUMONT, P. et De WINTER, L. et DANDOY, R., « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1944-1999) », *CRISP*, n° 1722, 2001, p. 5 – 51.

DUMONT, P., et DE WINTER, L., « La formation et le maintien des gouvernements », *CRISP*, n° 1664, 1999, p. 1 à 57.

EGGOH, J. et KOBBI, H., « L'instabilité politiques et ses déterminants : un réexamen empirique », *Revue française d'économie*, n°4, p. 219 – 263.

EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du gouvernement Michel », *J.T.*, 2019/4, n° 6768, p. 273 à 280.

EL BERHOUMI, M. et ROMAINVILLE, C., « Le parlementarisme rationalisé des entités fédérées : vecteur d'instabilité », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 13 à 49.

FROGNIER, A-P., « Les systèmes électoraux : type et effet des politiques », *Administration publique*, 1998, p. 3 à 12.

GUSTIN, A., « Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes », *CRISP*, 2019/12, n° 2378, p. 5 à 36.

HENKENS, A.M., « Des quotas à la parité, vive la représentation féminine ! », *Analyse de l'IHOES*, no 191, 11 octobre 2018, p. 1 à 6.

ISTASSE, C., « La « coalition miroir » comme modalité de formation du gouvernement fédéral », *CRISP*, 2020n ,° 2466, p. 5 à 60.

LABORDERIE, V., « Changer de système – changer de pays. Réformer le mode de scrutin de Belgique : La nécessité première », *Émulation*, vol 10, n° 10, p. 13- 39.

LABORDERIE, V., « La fin de la Belgique et ses impossibilités : l'hypothèse d'une indépendance flamande à l'épreuve des précédents », *Outre-Terre – revue française de géopolitique*, Vol 40 : (Dé)blocage belge, p. 112 à 121.

LEFEBVE, V., SAGESSER C. et PIERET J., « Y aura-il une septième réforme », *Les analyse du CRISP en ligne*, p. 1 à 15.

MABILLE, X. ET BRASSINE, J., « La formation du gouvernement et des exécutifs », *CRISP*, n° 1356, 1992, p. 1 à 40.

MANISCLACO, L., « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015/1, p. 13 à 55.

PERIN, F., « Qui a fait et défait les gouvernements », *CRISP*, 1959, n°4, p. 1 à 18.

PITSEYS, J., « Le salut par les affaires courantes », *Les analyse du CRISP en ligne*, 1 mars 2019, p. 1 à 3.

POPELIER, P., « De grondwettelijke coutouren van een regereingscrisis : tussen straatsrechtelijke pirncipes en polietike realiteit », *C.D.P.K.*, 2019/1, p. 382 à 393.

PUREUR, T. ET ISTASSE, T., « gouvernement minoritaires en Belgique et en France : pratiques et réticences », *Analyse du CRISP en ligne*, 2022, p. 1 à 14.

RENSON, A. et VERDUSSEN, M., « Le contrôle juridictionnel des actes posés en affaires courantes », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 341 à 350.

REUCHAMPS, M., « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res publica, Belgian journal of political science*, Vol. 49, no. 4, p. 602 à 627.

REUCHAMPS, M., « Le fédéralisme et ses deux sens- négatif- en Belgique francophone », *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège*, vol. 54, no. 4, p. 527 à 540.

REUMONT, X., : « Le parlementarisme rationalisé en Belgique ». – Ann. dr. Louvain, 1994, p. 197 à 232.

RIGAUX, L., « Le contrôle parlementaire des actes posés en affaires courantes », *Les focus du CEG*, p. 35 à 61.

RIGAUX, L., « Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique », *R.B.D.C.*, 2019/4, p. 337 à 394.

RIGAUX, L., « Les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes et ses rapports avec le Parlement », *R.B.D.C.*, 2020/3, p. 351 à 380.

RIGAUX, M.-F. « Le parlementarisme rationalisé: quelques réflexions sur les réformes constitutionnelles du 5 mai 1993 », *A.P.T.*, 1994, p. 261 à 264.

SAGESSER, C., « Démocratie directe et fédéralisme apaisé, gage de stabilité ? », *Les analyse du CRISP en ligne*, 2022, p. 1 à 3.

SAGESSER, C., « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019- octobre 2020) », *CRISP*, 2020, p. 5 à 86.

SAGESSER, C., « « Négociations » fédérales : ceci est bien une crise », *Les analyses du CRISP en ligne*, 1 septembre 2019, p. 1 à 8.

SINARDET, D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, 2011/1 (n° 136), p. 21 à 35.

SINARDET, D., « Le projet de circonscription électorale fédérale », *CRISP*, 2012, n° 2142, p. 5 à 47.

SOHIER, J., « Droit de vote 1921-2021 : enjeux actuels et perspectives d'avenir », *J.T.*, 2021/39, p. 844 à 850.

STUER, J., « De regering in 'spaaklopende zaken'. Een alternatief kader voor de regering in lopende zaken ten tijde van politieke versnippering in België », *Jura Falc.*, 2020-2021/1, p. 113 à 213.

UYTTENDAELE, « La procédure de révision de la Constitution belge- procédure à réviser », *Anario iberoamericano de Justicia Constitucional*, n°9, p. 515 à 527.

UYTTENDAELE, M., « Chronique d'une législature maudite. Réflexion sur l'instabilité politique de la Belgique », *Pouvoirs*, n° 136, p. 51 à 69.

VAN PARIJS, P., « Qu'est-ce qu'un bon compromis? », *Raison publique*, no. 14, p. 229 à 243.

VAN VYVE, J., « Une coalition fédérale miroir calquée sur les majorités régionales ou communautaires », *R.B.D.C.*, 2021/2, p. 101 à 130.

VANDENBOSCH, S. et CLARENNE, J., « Le rôle des parlements et des partis en période de crise : enjeux démocratiques », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 51 à 91.

VERDUSSEN, M., « Une crise pas tout à fait comme les autres. Propos introductifs », *R.B.D.C.*, 2018/1, p. 3 à 12.

VIGOUR, C., « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis », *Politix*, Vol 22, n° 88/2009, p. 63 à 86.

- **Divers :**

BICHARD, A., « Pourquoi votons-nous pour trois élections ce 9 juin, est ce que ca sera toujours le cas ?, disponible sur www.rtbfb.be, consulté le 21 mars.

BOCK, P., « Pourquoi est-il si long de former un gouvernement en Belgique ? », disponible sur www.euronews.com, 6 octobre 2020.

DANDOY, R., « Simultanéité et asymétrie, un nouveau chapitre de l'histoire politique belge ? », disponible sur www.revuenouvelle.be, février 2015.

DECEUNINCK, F., « waarom een snelle regeringsvorming in België bij voorbaat uitgesloten lijkt », disponible sur www.montesquieu-instituut.nl, 10 octobre 2024.

DESCHOUWER, K., et VAN PARIJS, P., « Le retour inattendu de la circonscription fédérale », disponible sur www.lesoir.be, consulté le 25 mars 2025.

DUBUISSON, M., « Former le gouvernement plus rapidement, oui, mais comment ? », disponible sur le www.lesoir.be, 21 septembre 2022.

GOSSENS, P., « La fin de la Belgique démarra à Louvain en 1968 », disponible sur www.revuepolitique.be, consulté le 8 avril

GOVAERT, P., « Élections 2024 : encore 500 jours sans gouvernement ? Pourquoi les négociations risquent à nouveau d'être longues », disponible sur www.moustique.lalibre.be, le 24 janvier 2024.

HAZAN, R., « Legislative coalition breaking : The constructive vote of no-confidence », disponible sur www.sv.uio.no

HENNE, B., « La drôle de crise politique belge », disponible sur www.rtb.be, consulté le 5 avril 2025.

HUPIN, B., « toujours pas de gouvernement fédéral mais les Belges ne s'en inquiètent pas beaucoup », disponible sur www.rtb.be, 2 décembre 2019.

LAGASSE, C., « Affaires courantes », disponible sur www.cejg.be, consulté le 13 avril 2025.

MAILLARD, S., « Le gouvernement belge tombe sur le conflit communautaire », disponible sur www.la-croix.com, consulté le 10 mars 2025.

SAGESSER, C., « Le fédéral sans gouvernement. Affaires courantes, affaires dormantes au Parlement ? », disponible sur www.revuepolitique.be, 4 novembre 2024.

SINARDET, D., « Une seule manifestation ne brisera pas la logique de blocage », disponible sur www.informationtv5monde.com, consulté le 16 avril 2025.

STROOBANTS, P., « Chaos en Belgique après la démission du gouvernement d'Yves Leterme », disponible sur www.lemonde.fr, 20 décembre 2008.

VAN EACKHAUT, F., « Bientôt un « délai maximum » pour la formation des gouvernements fédéraux ? certains partis le pensent », disponible sur www.rtb.be, consulté le 29 mars.

VERBIST, C., « Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral », disponible sur www.cejg.be, consulté le 29 mars 2025.

X., « Accord de gouvernement », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 28 février 2025.

X., « Combien de temps un gouvernement en affaires courantes peut-il durer avant un retour aux urnes », disponible sur www.rtl.be, 25 octobre 2024.

X., « Démission de Charles Michel: vers des élections anticipées ou un gouvernement en affaires courantes? », disponible sur www.rtb.be, consulté le 6 avril 2025.

X., « 486 jours, 8 informateurs, 6 préformateurs, 0 gouvernement », disponible sur www.Lecho.be, consulté le 2 novembre 2025.

X., « Accord de coalition fédérale », disponible sur www.belgium.be, 31 janvier 2025.

X., « Coalition fédérale miroir », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 1 mai 2025.

X., « Gouvernement fédéral », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 25 mars 2025.

X., « Gouvernement majoritaire », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 6 avril.

X., « L'Espagne retourne aux urnes dans un climat crispé », disponible sur www.rtb.be, consulté le 8 avril 2025.

X., « L'informateur », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 2 novembre 2024.

X., « Le Baromètre social de la Wallonie : une chute de confiance politique inédite », disponible sur www.iweps.be, consulté le 1 mars 2025.

X., « Les parlements de Belgique et leurs compétences internationales », disponible sur www.parlement.brussels, mars 2017.

X., « Pouvoir spéciaux », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 30 avril 2025.

X., « Scrutin majoritaire », disponible sur www.vocabulairepolitique.be, consulté le 16 avril 2025.

X., « Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques-résultats 2024 », disponible sur www.oecd.org, consulté le 1 mars 2025.

X., « Indicateurs statistiques », disponible sur www.iweps.be, consulté le 1 mars 2025.

X., « Le formateur », disponible sur www.vocabulairepolitique.be consulté le 28 février 2025.

X., « Le gouvernement fédéral », disponible sur www.belgium.be, consulté le 28 février 2025.

X., « « Quel est le rôle du Roi dans les négociations politiques post-élections ? « Il est très important » », disponible sur www.rtl.be, 23 juin 2024.

