

Le salut par les affaires courantes ?

John Pitseys

« **D**ans un pays normal, il y aurait des élections ». Le 21 décembre 2018, Bart De Wever exprime sa surprise devant la décision du roi, suite à la démission du gouvernement fédéral, de charger la coalition conduite par Charles Michel d'expédier les affaires courantes jusqu'aux élections du 26 mai 2019. Existe-t-il sur terre un pays normal ? Bart De Wever a-t-il tort pour autant ? Une démocratie qui fonctionne, ce n'est pas seulement un Parlement qui travaille. N'est-ce pas aussi un gouvernement qui est responsable devant ce Parlement ?

Suite au départ de la N-VA du gouvernement fédéral le 9 décembre 2018 puis au constat qu'il est intenable de conduire une équipe minoritaire et d'affronter un vote de confiance de la Chambre des représentants dans ces conditions, Charles Michel présente la démission de son gouvernement au roi le 18 décembre. Deux options s'ouvrent alors. Soit convoquer une élection anticipée de la Chambre, précédant dès lors de trois ou quatre mois les élections européennes, régionales et communautaires du 26 mai 2019. Soit laisser le gouvernement fédéral gérer les affaires courantes jusqu'à ce terme et maintenir l'élection de la Chambre dans ce scrutin multiple. Appuyée par tous les partis représentés au Parlement fédéral à l'exception de la N-VA et du Vlaams Belang, c'est cette seconde solution qui est retenue trois jours plus tard.

Dans le monde idéal des affaires courantes

Le choix de placer le gouvernement en affaires courantes repose surtout sur deux arguments. Tout d'abord, il s'agirait de « ne pas ajouter du chaos au chaos », selon la formule employée tant par Écolo que par le PS¹. Le maintien du gouvernement en affaires courantes permettrait d'éviter une période d'instabilité et de « confusion »² politique. L'argument est un peu singulier, dès lors qu'il suggère 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. Dans un régime d'élections et d'alternance politique, la démission occasionnelle du gouvernement est un élément normal de la vie démocratique, puisque la stabilité du régime ne dépend pas de la stabilité du gouvernement. À cet égard, le maintien, malgré tout, du gouvernement représente davantage un facteur de confusion que la convocation d'élections anticipées. Un second argument consiste à dire que les périodes d'affaires courantes peuvent présenter un réel intérêt pour la vie démocratique. Dans un système de coalitions comme

¹ « Crise politique : "Le PS ne demande pas de nouvelles élections" », RTBF.be, 12 décembre 2018.

² « PS, Écolo et Défi ne veulent d'élections anticipées », plus.lesoir.be, 19 décembre 2018.

celui que connaît la Belgique, les alliances des partis au pouvoir sont soudées autour d'un accord de gouvernement. Ces partis sont soumis à la règle de la solidarité gouvernementale et leurs représentants ministériels ne peuvent guère s'opposer publiquement à une décision qui a été collégialement délibérée. Les projets de loi sont soumis au Parlement dès lors que le consensus est atteint entre les membres de la majorité. Afin de garantir le bon fonctionnement de la coalition, un parlementaire de la majorité s'abstiendra dès lors non seulement de remettre en cause un ministre issu de son parti, mais aussi – généralement – de critiquer les autres ministres. Dans ce cadre, la chute du gouvernement permettrait précisément de troubler la frontière entre majorité et opposition et de favoriser la tenue de véritables négociations parlementaires. La période d'affaires courantes rendrait au Parlement quelques lettres de noblesse et favoriserait des débats plus vivaces en son sein.

Les gains démocratiques de cette phase de « parlementarisme radical »³ sont toutefois loin d'être acquis. En effet, l'activité parlementaire reste polarisée autour des trois partis formant encore le gouvernement fédéral, à savoir le MR, le CD&V et l'Open VLD. Les groupes parlementaires de ces partis totalisant 52 députés sur les 150 de la Chambre, il est peu probable que des lois soient votées sans leur aval. Leur agenda politique peut toujours être soutenu de l'extérieur par la N-VA. La marge de négociation offerte aux partis d'opposition du centre et de gauche reste donc sensiblement réduite.

Par ailleurs, l'expédition des affaires courantes affecte peu la deuxième caractéristique importante du jeu parlementaire, à savoir la discipline de parti. Contrairement aux États-Unis, par exemple, où certains représentants votent parfois différemment de la majorité des membres de leur parti, la vie parlementaire belge tolère peu les francs-tireurs. Les représentants sont censés voter suivant les instructions du groupe parlementaire dont ils font partie. La discipline de parti est une conséquence directe de l'existence de coalitions rigides, formées au terme de négociations gouvernementales rendues *de facto* inévitables par le scrutin proportionnel. Elle découle également de l'influence déterminante des partis sur la réélection des représentants. Dans le cadre d'un système proportionnel tempéré par l'existence d'un seuil électoral de 5 % des voix, cette réélection dépend très largement de la présence et de la place du député sur les listes électorales du parti, et donc du bon vouloir de celui-ci à son égard. Le cavalier seul d'un parlementaire est donc un geste rare et risqué.

Ces deux éléments n'empêcheront pas forcément une certaine ouverture du jeu parlementaire. Ainsi, le groupe Écolo-Groen de la Chambre semblerait être en mesure d'obtenir un consensus politique large autour d'une proposition de loi visant à offrir aux travailleurs indépendants un congé de paternité égal à celui des salariés⁴.

Les zombies mordent encore

Toutefois, une démocratie représentative, ce n'est pas seulement un Parlement qui travaille. C'est aussi un gouvernement qui répond de ses actions devant ce Parlement. En l'occurrence, le gouvernement fédéral est démissionnaire. Comment dès lors contrôler son action politique ? Comment menacer de tuer un gouvernement déjà mort ? S'il est

³ B. HENNE, « Petite expérience de démocratie parlementaire radicale », RTBF.be, 7 janvier 2019.

⁴ Chambre des représentants, *Proposition de loi instaurant un congé de paternité pour les indépendants*, n° 54 2037/001, 15 septembre 2016.

possible de massacrer des zombies au cinéma, l'entreprise est plus difficile dans le système politique belge. En revanche, comme au cinéma, un gouvernement mort-vivant est encore capable de mordre.

En principe, la période des affaires courantes exclut que le gouvernement prenne des décisions ou pose des actes qui engageraient durablement l'État, ces tâches incombant à l'équipe gouvernementale qui le remplacera. La prérogative de fixer une telle ligne politique n'appartient en effet qu'à un gouvernement de plein exercice. Dans ce cadre, les affaires courantes sont théoriquement circonscrites à trois situations : les affaires de gestion journalière, qui n'impliquent pas de décision quant à la ligne politique à suivre ; les affaires en cours, qui font aboutir des décisions prises antérieurement ; et les affaires urgentes, dont le traitement tardif entraînerait des dommages pour la collectivité ou contreviendrait au droit international

Dans la pratique, l'expédition des affaires courantes peut laisser une latitude importante au gouvernement. La négociation des différentes réformes de l'État a parfois allongé considérablement le temps de formation des gouvernements belges. Des exécutifs en affaires courantes ont ainsi été conduits à traiter des dossiers qui auraient été normalement exclus de leur champ d'action. Les traités de Maastricht (1992) et de Lisbonne (2007) ont été à la fois négociés et signés par des gouvernements en affaires courantes, le gouvernement Martens IX et le gouvernement Verhofstadt II. Plus près de nous, lors de la crise institutionnelle de 2010-2011, le gouvernement démissionnaire d'Yves Leterme a déposé un budget, assuré la présidence du Conseil de l'Union européenne et donné son assentiment à ce que l'armée participe à des opérations militaires en Libye. Si ces actions entrent dans le champ des affaires courantes, quelles sont encore celles qui en seraient exclues ?

Il est loisible de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle extension des affaires courantes. Mais il convient aussi de se demander pourquoi maintenir un gouvernement en affaires courantes plutôt que de susciter des élections anticipées. La situation ne garantit pas davantage de stabilité politique. Ses gains démocratiques sont incertains. Pourquoi s'est-elle dès lors imposée ? La plupart des partis représentés à la Chambre semblent estimer que la période à venir va leur permettre, dans un contexte théoriquement plus ouvert, d'imposer plus facilement leur agenda politique dans les mois à venir. Et surtout d'imposer leurs thèmes de campagne pour le scrutin du 26 mai 2019. Il est permis de sourire à l'idée qu'ils sont chacun convaincus d'y parvenir.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 132, mars-avril 2019, pages 30-31.

Pour citer cet article dans son édition électronique : John PITSEYS, « Le salut par les affaires courantes ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} mars 2019, www.crisp.be.