

Gouvernements minoritaires en Belgique et en France : pratiques et réticences

Théo Pureur et Cédric Istasse

Depuis les élections législatives des 12 et 19 juin derniers, la France connaît une situation rare dans son histoire : celle d'un gouvernement minoritaire, c'est-à-dire un gouvernement composé de formations politiques qui ne disposent pas ensemble d'une majorité absolue des sièges au parlement. Depuis ce scrutin en effet, la coalition au pouvoir « Ensemble pour la majorité présidentielle » (Ensemble), constituée autour du Président de la République, Emmanuel Macron ¹, ne peut plus s'appuyer que sur 250 des 577 membres de la chambre basse du Parlement français, l'Assemblée nationale ². Certes, les acteurs et observateurs de la vie politique française ne qualifient guère l'exécutif dirigé par Élisabeth Borne ³ de gouvernement minoritaire, préférant à cette expression celle de « majorité relative » en vertu du fait que la coalition Ensemble demeure la première force politique du pays ⁴. Il n'en reste pas moins que, depuis le 28 juin (date de l'ouverture de la nouvelle législature), cet exécutif ne peut compter sur le soutien que de 43,3 % des députés, soit une minorité d'entre eux.

L'existence d'un gouvernement minoritaire n'a rien d'exceptionnel. Cette configuration politique se présente fréquemment dans divers États européens, tels que le Danemark, l'Espagne et la Suède. En France, elle n'est pas non plus inédite puisque, au cours des dernières décennies ⁵, le pays a déjà vécu sous trois gouvernements minoritaires – en l'occurrence, successifs –, à savoir les gouvernements Rocard II, Cresson et

¹ Lancée le 29 novembre 2021, cette coalition – qui a la forme juridique d'un parti en droit français – est actuellement constituée de sept formations politiques principales : La République en marche (LREM), le Mouvement démocrate (MoDem), Horizons, Agir, la droite constructive (Agir), Territoires de progrès - Mouvement social-réformiste (TDP), le Parti républicain, radical et radical-socialiste (PR) et En commun (EC). Le plus important d'entre eux est LREM, le parti d'E. Macron, qui a obtenu 170 sièges à l'Assemblée nationale.

² À l'Assemblée nationale, ceux-ci sont répartis dans trois groupes politiques : le groupe Renaissance (168 membres et 4 apparentés), le groupe Démocrate (MoDem et indépendants) (48 membres) et le groupe Horizons et apparentés (28 membres et 2 apparentés).

³ Le gouvernement Borne a été formé le 16 mai 2022. À la suite du remaniement opéré par le Président de la République et la Première ministre le 4 juillet 2022, l'exécutif actuellement en place est parfois nommé « Borne II ».

⁴ En effet, la coalition Ensemble est la première force politique de l'Assemblée nationale, devant notamment la coalition « Nouvelle union populaire écologique et sociale » (NUPES) – dont les quatre groupes politiques à l'Assemblée nationale totalisent 151 députés – et le Rassemblement national (RN) – parti dont le groupe politique compte 89 membres.

⁵ Nous ne considérons ici que la V^e République, instaurée le 4 octobre 1958. Précédemment, le système institutionnel français induisait des dynamiques politiques sensiblement différentes.

Bérégofoy entre juin 1988 et mars 1993 (lors du second septennat de François Mitterrand)⁶. À cette liste, s'ajoutent en outre les gouvernements Pompidou I (avril-décembre 1962, sous la présidence de Charles de Gaulle) et Valls II (août 2014 - décembre 2016, à l'époque de François Hollande), qui ne pouvaient pas compter sur l'ensemble des voix des groupes de la majorité présidentielle⁷.

En Belgique, la pratique des gouvernements minoritaires est certes moins exceptionnelle qu'en France, mais elle demeure malgré tout fort rare. À titre de mise en perspective de la situation politique – vécue comme atypique – qui prévaut actuellement à Paris, cette *@analyse du CRISP en ligne* propose tout d'abord de retracer les différentes expériences de gouvernement minoritaire qui se sont produites dans l'histoire politique belge depuis 1945. Ensuite, elle tente d'expliquer les réticences qui peuvent être observées quant à la mise en place d'exécutifs minoritaires tant en France qu'en Belgique. Au-delà des différences que présentent les systèmes politiques français et belge (et leur consécration sur le plan juridique), il s'avère en effet que ceux-ci sont tous deux animés par une même culture politique à cet égard, qui privilégie fortement la pratique des gouvernements majoritaires.

1. Les expériences de gouvernement minoritaire en Belgique (1945-2022)

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Belgique a connu cinq périodes durant lesquelles elle a eu à sa tête un exécutif ne disposant pas d'une majorité parlementaire. Ces séquences, qui ont été de quelques jours à presque deux ans, se sont déroulées en mars 1946, de juin à novembre 1958, d'avril à juin 1974, en mars-avril 1977 et, surtout, de décembre 2018 à octobre 2020. Au total, elles ont concerné huit gouvernements différents.

1.1. Le gouvernement national Spaak II, du 13 mars 1946 au 31 mars 1946

Au lendemain des élections législatives du 17 février 1946, Auguste de Schryver (Parti social chrétien - Christelijke Volkspartij, PSC-CVP) est nommé informateur par le Régent. Son parti n'ayant recueilli que 92 sièges sur 202 à la Chambre des représentants

⁶ La situation de 1988-1993 et celle prévalant actuellement présentent notamment pour similitude de résulter d'un scrutin législatif ayant suivi directement un scrutin présidentiel qui a vu la réélection du président de la République sortant (F. Mitterrand en avril-mai 1988 et E. Macron en avril 2022). Toutefois, elles ne sont pas exactement comparables entre elles, pour au moins deux raisons. D'une part, il ne manquait aux gouvernements Rocard II, Cresson et Bérégofoy qu'une quinzaine de voix pour détenir une majorité absolue à l'Assemblée nationale, alors que le déficit est d'une quarantaine pour le gouvernement d'É. Borne. D'autre part, les forces politiques rassemblées autour de F. Mitterrand avaient gagné des sièges entre les élections législatives de mars 1986 et de juin 1988, tandis que celles réunies autour d'E. Macron en ont perdu entre les élections législatives de juin 2017 et de juin 2022.

⁷ Ainsi, le 26 avril 1962, la déclaration de politique générale de Georges Pompidou n'avait reçu l'assentiment que de 259 députés sur 551 (en raison notamment de l'absence de soutien de nombreux députés de la droite non gaulliste). De même, le 16 septembre 2014, celle de Manuel Valls n'a été approuvée que par 269 députés sur 577 (suite entre autres à l'abstention de plusieurs socialistes).

(et 51 sièges sur 101 au Sénat⁸), il lui faut trouver un partenaire de coalition. Une impasse se présente rapidement à lui. D'une part, le Parti libéral - Liberale Partij (PL-LP) a connu une cuisante défaite (il n'a plus obtenu que 17 sièges à la Chambre contre 33 en 1939, et 4 au Sénat au lieu de 16 précédemment) et a décidé de faire une cure d'opposition. D'autre part, le Parti socialiste belge - Belgische Socialistische Partij (PSB-BSP) – parti qui a décroché 69 sièges à la Chambre (et 34 au Sénat) – n'apparaît pas non plus comme un partenaire potentiel du PSC-CVP. En effet, socialistes et sociaux-chrétiens ont des visions diamétralement opposées quant à l'issue à donner à la Question royale. En outre, les premiers souhaitent associer les communistes au gouvernement, ce que refusent catégoriquement les seconds.

Après plusieurs semaines d'une crise politique qui est alors la plus longue de l'histoire du pays, l'option d'un gouvernement formé du seul PSB-BSP est tentée⁹. Paul-Henri Spaak est nommé formateur et, le 13 mars 1946, le gouvernement Spaak II prête serment devant le Régent. Il est composé de onze ministres socialistes et de cinq ministres « techniciens »¹⁰.

Six jours plus tard, P.-H. Spaak se présente devant les Chambres. Il déclare : « Devant l'impérieuse obligation de mettre fin à une carence gouvernementale dont la continuation est hautement nuisible aux intérêts du pays, le gouvernement qui se présente devant vous a été formé. C'est un gouvernement de minorité, c'est aussi un gouvernement de nécessité. Aucun de ceux qui en font partie n'a l'audace de croire que ce gouvernement est fondé sur une formule idéale. (...) Si vous croyez pouvoir rapidement donner au pays un autre gouvernement que celui qui se présente devant vous, plus fort, basé sur une stable majorité, n'hésitez pas, renversez-nous. Mais si vous n'avez pas cette assurance, si vous prévoyez, après un vote négatif, une longue période d'hésitation, de conciliabules, de tentatives avortées, alors réfléchissez bien à ce que vous allez faire »¹¹.

Le lendemain, 20 mars, le vote se tient à la Chambre des représentants. Le gouvernement Spaak II obtient la confiance de 90 députés, mais le nombre de voix « contre » est également de 90 (tandis que 15 élus se sont abstenus). Lui ont notamment fait défaut trois députés socialistes absents (l'un pour cause de maladie, et les deux autres pour, selon les versions, soit avoir cru que le vote devait avoir lieu le lendemain soit avoir déjà quitté la séance afin de ne pas rater leur train). Sans même attendre que le Sénat puisse se prononcer à son tour, P.-H. Spaak présente au Régent la démission de son gouvernement le jour même.

Le PSB-BSP appelle alors de ses vœux un gouvernement avec le PL-LP ainsi qu'avec le Parti communiste de Belgique - Kommunistische Partij van België (PCB-KPB),

⁸ Compte non tenu des sénateurs provinciaux et des sénateurs cooptés. À cette époque, une majorité de sièges est nécessaire tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat pour faire adopter les lois, situation qui prendra fin avec la quatrième réforme de l'État, entrée en vigueur sur ce point en 1995.

⁹ C'est, dans l'histoire du pays, la seconde tentative de mise sur pied d'un gouvernement minoritaire. La première date de l'entre-deux-guerres : il s'agit du gouvernement Vande Vyvere (homogène catholique et espérant être soutenu de l'extérieur par les socialistes), formé le 13 mai 1925 et ayant démissionné neuf jours plus tard, faute d'avoir obtenu la confiance des Chambres.

¹⁰ La composition détaillée de ce gouvernement, comme celle de tous les autres gouvernements belges évoqués ci-dessous, est présentée sur le site Internet du CRISP : www.crisp.be.

¹¹ Chambre des représentants, *Annales*, n° 2, 19 mars 1946, p. 20 et 23.

qui dispose de 23 sièges à la Chambre et de 11 au Sénat. Cet exécutif voit le jour le 31 mars et est dirigé par le socialiste Achille Van Acker : il s'agit du gouvernement Van Acker III.

1.2. Le gouvernement national Eyskens II, du 26 juin 1958 au 6 novembre 1958

Lors des élections législatives du 1^{er} juin 1958, les sociaux-chrétiens remportent 104 des 212 sièges de la Chambre des représentants ¹² (ainsi que la moitié des 106 sièges du Sénat ¹³). Cette victoire électorale se déroule durant la « deuxième guerre scolaire », ce conflit politique qui voit s'affronter le PSC-CVP d'un côté et les partis dits laïques de l'autre (essentiellement le PL-LP et le PSB-BSP) autour du financement et du contrôle respectifs de l'enseignement libre et de l'enseignement officiel. Après plusieurs jours de négociations, il s'avère que ni le PL-LP ni le PSB-BSP ne souhaitent entrer en coalition avec le PSC-CVP, en raison notamment de la question scolaire.

Un gouvernement homogène social-chrétien emmené par Gaston Eyskens prête alors serment devant le Roi le 26 juin. Disposant de la majorité au Sénat mais pas à la Chambre, ce gouvernement unipartite Eyskens II obtient néanmoins – et à la surprise générale ¹⁴ – la confiance parlementaire dans la chambre basse grâce au soutien du député de la Volksunie (VU) et de deux députés libéraux (soit un total de 106 « oui » contre 104 « non »).

À la suite d'un accord survenu quant à la conclusion du Pacte scolaire ¹⁵, les sociaux-chrétiens et les libéraux s'allient pour former un nouveau gouvernement, majoritaire. Il s'agit du gouvernement Eyskens III, qui entre en fonction le 6 novembre 1958.

1.3. Le gouvernement national Tindemans I, du 25 avril 1974 au 11 juin 1974

En 1974, les discussions portant sur le processus de régionalisation de la Belgique ¹⁶ empêchent la formation d'un gouvernement majoritaire après les élections du 10 mars. Après le refus du PSB-BSP de participer au futur gouvernement, que ce soit avec les sociaux-chrétiens ou avec les libéraux, le Parti social chrétien (PSC) et le Christelijke Volkspartij (CVP) entament des négociations avec le Parti de la liberté et du progrès wallon (PLPW) et le Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) ainsi qu'avec trois partis régionalistes ou communautaristes : le Rassemblement wallon (RW), le Front

¹² Le total des sièges dans cette assemblée est passé de 202 à 212 à l'occasion du scrutin de 1949. Il est resté inchangé jusqu'en 1991 inclus, la Constitution ayant fixé ce nombre de 212 en 1971 (article 49). En 1993, ce nombre a été réduit à 150 (article 63 de la version coordonnée en 1994) ; cette disposition a été appliquée à partir du renouvellement de l'assemblée intervenu en 1995.

¹³ Compte non tenu des sénateurs provinciaux et des sénateurs cooptés. Le nombre des sénateurs élus directement étant fixé à la moitié du nombre de membres de la Chambre des représentants, il est passé de 101 à 106 en 1949 également.

¹⁴ P. DUMONT, L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1664, 1999, p. 27.

¹⁵ Accord signé le 20 novembre 1958 entre les partis social-chrétien, socialiste et libéral, marquant la fin de la deuxième guerre scolaire.

¹⁶ La modification constitutionnelle du 24 décembre 1970 a institué en droit non seulement trois Communautés culturelles mais également trois Régions. Dans les faits toutefois, si les Communautés culturelles ont vu le jour dans la foulée, tel n'a pas été le cas des Régions. Même la définition des limites territoriales respectives de ces dernières n'est alors pas encore arrêtée.

démocratique des francophones (FDF) et la VU. Toutefois, les trois dernières formations citées renoncent à entrer dans un gouvernement.

Le 25 avril 1974, c'est dès lors un gouvernement minoritaire qui prête serment devant le Roi ; dirigé par Leo Tindemans (CVP), il rassemble le parti de celui-ci ainsi que le PSC, le PVV et le PLPW. L'adoption de la motion de confiance déposée au Sénat est une formalité, la coalition détenant 96 des 182 sièges de cette assemblée. À la Chambre, où la coalition ne représente que 102 sièges sur 212, la confiance est accordée grâce à l'abstention des députés du RW, du FDF et de la VU (soit au total 100 « oui » contre 63 « non » et surtout 47 abstentions).

Ce gouvernement minoritaire Tindemans I ne dure qu'un mois et demi¹⁷. Le 11 juin 1974, un accord trouvé avec le RW (qui a décroché 11 sièges à la Chambre) amène celui-ci à rejoindre la coalition au pouvoir. Entre alors en fonction le gouvernement Tindemans II, qui fera adopter la loi du 1^{er} août 1974 (dite loi Perin-Vandekerckhove) mettant en œuvre une régionalisation provisoire¹⁸.

1.4. Le gouvernement national Tindemans II, du 4 mars 1977 au 6 mars 1977

Formé le 11 juin 1974, le gouvernement Tindemans II est donc constitué des partis sociaux-chrétiens (CVP et PSC), des partis libéraux (PVV et PLPW) et du RW. Il dispose ainsi d'une majorité de 113 sièges sur 212 à la Chambre des représentants.

Dès janvier 1977, déçu par les faibles résultats du dialogue communautaire, le RW commence à exercer des pressions sur le gouvernement. Finalement, ce parti lance un ultimatum : un accord formel sur la régionalisation définitive doit être trouvé avant l'ouverture de son prochain congrès (prévu pour le 5 mars 1977). Mais la « Commission des 36 » chargée par le gouvernement d'élaborer le projet de régionalisation clôt ses travaux, le 1^{er} mars, sur une nouvelle impasse. Deux jours plus tard, lorsque la Chambre est appelée à voter le budget des Affaires économiques de 1977, un député du RW, Charly Talbot, demande le report du vote, au motif qu'il n'a pas été apporté de réponse au problème des pertes d'emplois dans la sidérurgie wallonne. Ce report de vote étant refusé, les députés du RW s'abstiennent de voter le budget. Plusieurs intervenants de la majorité – dont le Premier ministre, L. Tindemans – demandent alors au RW d'assumer les conséquences de son attitude : un parti de la majorité qui refuse de voter le budget est tenu de quitter le gouvernement. Le président du RW, le député Paul-Henry Gendebien, rétorque que « seul le Roi nomme et révoque ses ministres ».

Dès le lendemain, 4 mars 1977, les deux membres RW du gouvernement – Pierre Bertrand, ministre adjoint aux Affaires économiques, et Robert Moreau, ministre

¹⁷ Cf. « Composition et organisation des gouvernements (1972-1974) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 648, 1974 ; X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 754, 1977, p. 5-8 ; « L'évolution du Rassemblement wallon d'avril 1974 à mars 1977 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 786, 1978.

¹⁸ Ne disposant pas de la majorité des deux tiers requise pour mettre en application la régionalisation prévue à l'article 107^{quater} de la Constitution, le gouvernement Tindemans II tente une régionalisation provisoire grâce à une loi ordinaire qui délimite les territoires des Régions, les dote d'un budget, de compétences, d'un comité ministériel et d'un conseil consultatif. Il sera mis fin à cette expérience trois ans plus tard. Cf. J. BRASSINNE, « La régionalisation : la loi du 1^{er} août 1974 et sa mise en œuvre », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 665, 1974 et n° 667-668, 1975.

des Pensions – sont démis de leurs fonctions par le Roi, sur la proposition du Premier ministre. Le gouvernement Tindemans II est dès lors minoritaire, puisqu'il ne repose plus que sur 102 sièges à la Chambre. Par ailleurs, le Conseil des ministres n'est plus paritaire et ne respecte donc plus l'article 86*bis* de la Constitution (actuel article 99, alinéa 2), qui dispose que, le Premier ministre éventuellement excepté, cet organe « compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise ».

1.5. Le gouvernement national Tindemans III, du 6 mars 1977 au 17 avril 1977

Deux jours après ces événements, soit le 6 mars 1977, Charles Cornet d'Elzies (PRLW) est nommé ministre adjoint aux Affaires économiques, et Marcel Plasman (PSC) ministre des Pensions. La parité linguistique est ainsi rétablie au sein du Conseil des ministres.

Cet acte est traditionnellement considéré comme marquant la naissance du gouvernement Tindemans III (CVP/PVV/PSC/PRLW). Toutefois, malgré la modification survenue dans la coalition gouvernementale, le Premier ministre ne se présente pas devant le Parlement pour exposer ce remaniement et obtenir un nouveau vote de confiance. Par contre, L. Tindemans obtient du Roi la dissolution des Chambres et la tenue d'élections anticipées pour le 17 avril, sans pour autant lui offrir la démission du nouveau gouvernement. Ces décisions du Premier ministre provoquent un tollé parmi l'opposition politique, qui dénonce cette dissolution des Chambres sans démission gouvernementale comme un « coup d'État », un agissement anticonstitutionnel. Quoiqu'il en soit¹⁹, il n'y a donc eu ni déclaration gouvernementale ni vote de confiance lors du remaniement du gouvernement Tindemans II en gouvernement Tindemans III.

Les élections anticipées du 17 avril 1977 voient les quatre partis composant l'attelage au pouvoir obtenir un total de 113 des 212 sièges de la Chambre des représentants. Le gouvernement Tindemans III devient donc majoritaire à cette date. Le 3 juin suivant, il fait place au gouvernement Tindemans IV (PSB-BSP/CVP/PSC/VU/FDF), largement majoritaire.

¹⁹ H. LEMAÎTRE, *Les gouvernements belges de 1968 à 1980. Processus de crise*, Stavelot, Chauveheid, 1982, p. 201-202 expose les arguments de divers experts en droit constitutionnel quant à l'attitude du Premier ministre. Il en conclut que, si celui-ci n'a rien fait d'anticonstitutionnel, il a manqué néanmoins d'une fameuse dose de *fair-play* à l'égard du Parlement. Cf. aussi X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *op. cit.*

Deux cas de gouvernements devenus minoritaires alors qu'ils étaient démissionnaires

Aux huit cas listés dans cet article, peuvent être ajoutés deux autres d'un type particulier.

Suivant la tradition, le gouvernement fédéral Dehaene II (CVP/PS/SP/PSC) démissionne au lendemain des élections fédérales du 13 juin 1999. Or, à la suite de ce scrutin, il ne dispose désormais plus que de 65 sièges sur 150 à la Chambre des représentants. Dès lors, jusqu'à l'installation du gouvernement Verhofstadt I (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev), le 12 juillet suivant, soit durant 29 jours, le pays est dirigé par un gouvernement minoritaire en affaires courantes.

Le même cas se produit quelques années plus tard, lorsque, au lendemain des élections fédérales du 10 juin 2007, le gouvernement fédéral démissionnaire Verhofstadt II (Open VLD/PS/MR/SP.A–Spirit) continue à gérer le pays jusqu'à la formation de son successeur, à savoir le gouvernement intérimaire Verhofstadt III (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH), qui entre en fonction le 21 décembre 2007, soit une période de 194 jours durant laquelle il ne dispose plus, à la suite du scrutin, que de 75 sièges sur 150 à la Chambre.

1.6. Le gouvernement fédéral Michel II, du 9 décembre 2018 au 27 octobre 2019

Le 27 septembre 2018, devant l'assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) réunie à New York, le Premier ministre, Charles Michel (MR), indique que la Belgique approuvera le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (dit Pacte de Marrakech) alors en préparation. Mais à la fin du mois d'octobre, la N-VA – qui est, avec le MR, le CD&V et l'Open VLD, l'un des quatre partis formant le gouvernement Michel I – fait savoir qu'elle ne peut approuver ce pacte. Or les trois partenaires de la N-VA au gouvernement fédéral maintiennent leur volonté de voir la Belgique confirmer, lors du sommet prévu à Marrakech le 10 décembre, son adhésion au pacte. Différentes tentatives de désamorcer la crise secouant la coalition sont alors entreprises, mais en vain. Le 9 décembre, les trois ministres et les deux secrétaires d'État N-VA annoncent leur démission. En cours d'après-midi, le Premier ministre se rend au Palais royal. Par arrêté, le Roi accepte la démission des cinq membres N-VA du gouvernement.

Ne disposant pas d'une majorité à la Chambre – puisque les trois partis qui le composent, à savoir le MR, le CD&V et l'Open VLD, n'y rassemblent que 52 sièges sur 150 –, le gouvernement fédéral Michel II résultant de ces événements ne présente pas de déclaration gouvernementale au Parlement et ne réclame pas de vote de confiance (et ce en dépit des demandes émanant de l'opposition). Au terme de plusieurs interpellations, le Premier ministre indique à la Chambre, le 18 décembre 2018, que la convocation d'élections fédérales anticipées ne lui paraît pas opportune en raison de l'approche du scrutin européen, régional et communautaire qui se tiendra le 26 mai 2019²⁰. La mise sur pied d'une nouvelle majorité fédérale paraît peu vraisemblable.

²⁰ Le Premier ministre estime « que la fuite en avant vers des élections fédérales dans quelques dizaines de jours – quarante jours, par hypothèse – représenterait une certitude pratiquement absolue d'un

Privilégiant une troisième option, C. Michel propose à l'opposition de nouer « une coopération entre le gouvernement, qui ne dispose pas de la majorité dans cette assemblée, et le Parlement ».

N'étant pas parvenu à convaincre l'opposition de travailler selon ces modalités, le Premier ministre annonce au cours de la même séance plénière qu'il se rend auprès du souverain pour lui présenter la démission de son gouvernement. Le 21 décembre, le roi Philippe accepte la démission du gouvernement Michel II et le charge d'expédier les affaires courantes jusqu'au scrutin du 26 mai 2019.

Le lendemain de ces élections, le Premier ministre renouvelle son offre de démission au Roi, qui charge le gouvernement « de la poursuite de la gestion des affaires courantes ». Le gouvernement fédéral Michel II est alors l'exécutif le plus minoritaire que la Belgique ait jamais connu puisque, à la suite de ce scrutin, les trois partis qui le composent (MR, CD&V et Open VLD) ne totalisent plus que 38 sièges sur 150 à la Chambre, soit à peine le quart des membres de cet hémicycle.

Le 2 juillet, les chefs d'État et de gouvernement réunis en réunion extraordinaire du Conseil européen choisissent C. Michel pour assurer la fonction de président du Conseil européen à partir du 1^{er} décembre 2019. Le 25 octobre, C. Michel indique au Conseil des ministres qu'il souhaite pouvoir quitter ses fonctions de Premier ministre avant la fin du mois afin de se préparer à prendre la présidence du Conseil européen. Le lendemain, un Comité ministériel restreint (*kern*) décide que Sophie Wilmès (MR) succédera à C. Michel à la tête du gouvernement fédéral belge.

1.7. Le gouvernement fédéral Wilmès I, du 27 octobre 2019 au 17 mars 2020

Le 27 octobre, le Roi nomme S. Wilmès au poste de Première ministre. Celle-ci – qui est la première femme à endosser cette fonction en Belgique – confirme la démission du gouvernement fédéral et est chargée par le souverain « de la poursuite de l'expédition des affaires courantes ». Elle ne demande pas la confiance à la Chambre. Il va de soi que, à l'instar de son prédécesseur Michel II, le gouvernement Wilmès I (MR/CD&V/Open VLD) est minoritaire à la Chambre.

Ce gouvernement Wilmès I est appelé à n'être qu'un gouvernement intérimaire, en attendant qu'un nouvel exécutif fédéral (de plein exercice et, si possible, majoritaire) puisse être formé sur la base des résultats des élections fédérales du 26 mai 2019. Toutefois, ce processus tarde à aboutir ; il ne trouvera son dénouement que le 1^{er} octobre 2020²¹ et, entre-temps, il sera interrompu quelques semaines durant par la survenance de la pandémie de Covid-19 au cours de l'hiver 2019-2020.

immobilisme tout au long de l'année 2019 » (Chambre des représentants, *Compte rendu intégral*, n° 263, 18 décembre 2018, p. 48).

²¹ Cf. C. SÄGESSER, « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2471-2472, 2020.

1.8. Le gouvernement fédéral Wilmès II, du 17 mars 2020 au 1^{er} octobre 2020

En mars 2020, la nécessité de disposer d'un gouvernement fédéral de plein exercice pour prendre des mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19 et ses conséquences socio-économiques conduit à maintenir en place le gouvernement – minoritaire et jusqu'alors en affaires courantes – dirigé par S. Wilmès tout en lui permettant de bénéficier d'un soutien extérieur au sein de la Chambre des représentants ²².

Le 15 mars, tous les partis représentés à la Chambre – hormis le VB et le PTB, tous deux tenus à l'écart des négociations – sont invités à soutenir un gouvernement Wilmès II (dont la composition serait inchangée par rapport à l'exécutif en place : MR/CD&V/Open VLD). Après avoir reçu la confiance d'une majorité de députés, ce gouvernement demanderait des pouvoirs spéciaux pour lutter contre la crise sanitaire et ses conséquences. Outre les trois partis qui participent au gouvernement, sept partis acceptent de s'engager dans cette voie : la N-VA, le PS, Écolo, le SP.A, Groen, le CDH et Défi. Toutefois, le lendemain, la N-VA précise qu'elle octroiera les pouvoirs spéciaux au gouvernement mais qu'elle refusera de lui accorder la confiance.

Le 16 mars 2020, S. Wilmès est nommée formatrice par le roi Philippe. C'est la première fois qu'une femme se voit confier cette fonction dans l'histoire de la Belgique. Dès le lendemain, le gouvernement Wilmès II (MR/CD&V/Open VLD) prête serment devant le souverain. Dans la déclaration gouvernementale que la Première ministre prononce juste après à la Chambre, le gouvernement lui-même limite sa durée à six mois et son action à ce qui se rapporte à la lutte contre la pandémie et la gestion de ses conséquences (pour les autres domaines de compétences, il indique vouloir poursuivre une gestion d'affaires courantes) ²³. Le 19 mars – la Constitution imposant depuis 1993 un délai de minimum 48 heures entre le dépôt d'une motion de confiance et son vote –, le gouvernement Wilmès II obtient la confiance d'une majorité de membres de la Chambre (82 « oui » et 44 « non », il n'y a pas d'abstention) : seuls la N-VA, le Vlaams Belang et le PTB votent contre la motion de confiance déposée l'avant-veille. Une semaine plus tard, le 26 mars, le gouvernement Wilmès II obtient par ailleurs une délégation de pouvoirs spéciaux ²⁴ pour trois mois (renouvelables une fois) à dater du 30 mars 2020.

Mises un temps sur pause en raison de la situation sanitaire, les négociations politiques visant à la formation d'un gouvernement fédéral sur la base des résultats des élections fédérales du 26 mai 2019 reprennent dans la seconde moitié du mois de mai 2020. L'une des étapes de ce cheminement voit les présidents du PS et du SP.A, respectivement Paul Magnette et Conner Rousseau, proposer la mise sur pied d'un

²² Cf. F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY, E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2446, 2020 ; J. FANIEL, C. SÄGESSER, « La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2447, 2020 ; C. SÄGESSER, « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *op. cit.*

²³ Il est à souligner que les restrictions de durée et de champ d'action que se donne le gouvernement Wilmès II sont de nature politique et non juridique.

²⁴ La technique des pouvoirs spéciaux consiste à confier au gouvernement des prérogatives qui sont en principe de la compétence du parlement (cf. « Pouvoirs spéciaux », CRISP, www.vocabulairepolitique.be).

exécutif minoritaire (associant les partis socialistes, libéraux et de tradition sociale-chrétienne, ou le seul CD&V pour cette dernière), éventuellement rejoint plus tard par d'autres partenaires pour devenir majoritaire ²⁵. Cette piste est cependant rejetée par les trois partis composant le gouvernement Wilmès II.

Les pouvoirs spéciaux octroyés au gouvernement Wilmès II prennent fin le 30 juin 2020 et ne sont pas renouvelés. Le 10 septembre suivant, un accord politique survient entre le PS, le MR, Écolo, le CD&V, l'Open VLD, le SP.A et Groen pour prolonger cet exécutif jusqu'au 1^{er} octobre 2020 (et non jusqu'au 17 septembre, jour de l'expiration du délai de six mois annoncé par la Première ministre). Le jour dit, le gouvernement Wilmès II cède la place au gouvernement De Croo (PS/MR/Écolo/CD&V/Open VLD/SP.A/Groen), majoritaire.

La Belgique sort alors d'une période de son histoire qui l'a vue être dirigée par des gouvernements fédéraux minoritaires durant pas moins de 662 jours.

2. Les raisons d'une défiance politique

En France comme en Belgique, la pratique du gouvernement minoritaire est rare. Cela tient principalement à deux raisons, à savoir qu'un gouvernement minoritaire est perçu comme inévitablement instable et entravé dans son action.

2.1. Un gouvernement minoritaire court le risque constant d'être renversé par le parlement

La première raison majeure de la défiance des responsables politiques à l'égard de la formule de l'exécutif minoritaire tient dans le fait (sauf, bien entendu, dans le cas d'un exécutif en affaires courantes) qu'un tel gouvernement court le risque permanent d'être renversé par le parlement : en France, par l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale et, en Belgique, par l'adoption d'une motion de méfiance par la Chambre des représentants ²⁶.

Certes, il existe peu de précédents de gouvernement ayant chuté ainsi : on dénombre un seul cas en France sous la V^e République (à savoir le gouvernement Pompidou I, le 4 octobre 1962) et aucun en Belgique. Mais il n'empêche que l'épée de Damoclès est bien présente. Ainsi, en France entre 1988 et 1993, Michel Rocard a senti le vent du boulet à onze reprises, Édith Cresson à quatre reprises et Pierre Bérégovoy à trois reprises : autant de fois où des motions de censure ont été déposées mais non

²⁵ Il se serait donc agi d'une coalition PS/MR/CD&V/Open VLD/SP.A (66 sièges sur 150 à la Chambre des représentants) ou PS/MR/CD&V/Open VLD/SP.A/CDH (71 sièges sur 150) qui aurait été mise sur pied en juin 2020 et qui, au moment de demander la confiance du Parlement en septembre suivant, aurait été élargi soit à la N-VA (25 sièges) soit à Écolo et Groen (respectivement 12 et 9 sièges). Cf. C. SÄGESSER, « La formation du gouvernement De Croo (mai 2019 - octobre 2020) », *op. cit.*, p. 45-46.

²⁶ La Chambre des représentants peut adopter de sa propre initiative une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble des membres du gouvernement. Cette motion est soit constructive soit simple (selon qu'elle propose ou non le nom d'un successeur au Premier ministre de l'exécutif qu'elle vise à destituer). L'option de la motion de méfiance constructive n'existe en droit belge que depuis 1993.

adoptées²⁷, le gouvernement ne devant son salut qu'au fait que l'opposition avait échoué (parfois de peu) à être assez soudée pour réunir une majorité absolue sur le texte. Quant à Elisabeth Borne, elle a été confrontée, dès le soir du second tour des élections législatives (le 19 juin 2022) puis à nouveau après l'annonce du remaniement (le 4 juillet), à la menace des groupes politiques liés à la coalition NUPES – à commencer par les députés de La France insoumise (LFI) – de dégainer cette arme parlementaire à l'encontre de son gouvernement. Une première mise à exécution a eu lieu dès le 11 juillet, mais la motion de censure déposée par la NUPES a été rejetée faute d'être parvenue à suffisamment fédérer l'opposition²⁸. En Belgique, s'il est fort rare qu'un gouvernement soit confronté au dépôt d'une motion de méfiance²⁹, il n'en reste pas moins que cette possibilité existe sur le plan juridique tandis que, sur le plan politique, l'éventualité de son usage est susceptible, dans certains cas, de produire des effets.

Il est à préciser que, en Belgique, il est d'autant plus difficile de constituer un gouvernement minoritaire que la coutume constitutionnelle veut que tout exécutif nouvellement formé demande la confiance de la Chambre des représentants³⁰, assemblée parlementaire devant laquelle il est responsable³¹. De même, dans le courant d'une législature³², un gouvernement qui veut confirmer ou rétablir sa légitimité ou sa cohésion, parce qu'il se sent contesté ou a connu une crise interne, peut déposer une telle motion de confiance devant la Chambre. Dans un cas comme dans l'autre, la motion de confiance est adoptée si la majorité des députés vote en sa faveur ; le gouvernement poursuit alors sa mission. Si la confiance est refusée à la majorité absolue par la Chambre, le gouvernement est démissionnaire de plein droit et doit être remplacé. En France, l'usage est également que le gouvernement nouvellement installé demande la confiance de l'Assemblée nationale, mais il s'agit là d'une simple possibilité dont dispose le gouvernement et non d'une obligation juridique qui s'impose à lui. À cet égard, un adage parlementaire veut que « la confiance se présume, la défiance se prouve ». La formation d'un gouvernement minoritaire se conçoit donc plus aisément à Paris qu'à Bruxelles. Ainsi, tant les gouvernements Rocard II, Cresson et Bérégovoy (respectivement en juin 1988, en mai 1991 et en avril 1992) que le

²⁷ Assemblée nationale, « Motions de censure depuis 1958 (application de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution) » et « Engagements de responsabilité du gouvernement et motions de censure depuis 1958 (application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution) », www.assemblee-nationale.fr.

²⁸ Loin d'être soutenu par une majorité absolue d'au moins 289 députés, le texte n'a reçu l'appui que de 145 des 151 membres des groupes politiques de la coalition NUPES (groupe La France insoumise - Nouvelle union populaire écologique et sociale, groupe Socialistes et apparentés, groupe Écologistes - NUPES et groupe Gauche démocrate et républicaine - NUPES) et n'a été nullement soutenu par les trois autres groupes politiques siégeant dans l'opposition (groupe Rassemblement national, groupe Les Républicains et groupe Libertés, indépendants, Outre-mer et Territoires) ni par les députés non inscrits.

²⁹ Cf. F. VERLEDEN, « Les votes nominatifs à la Chambre des représentants. II. Usages parlementaires et votes des groupes (1995-2019) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2503-2504, 2021, p. 36 et 47-48.

³⁰ Le vote que pose alors la Chambre des représentants consiste en un maintien ou en une confirmation, mais non en une investiture puisque les ministres sont pleinement opérationnels dès après leur prestation de serment devant le Roi.

³¹ Avant 1995, la confiance devait également être demandée au Sénat ; cet usage n'est plus de mise depuis la mise en œuvre de la quatrième réforme de l'État (cf. P. DUMONT, L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 10-11 ; C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014, p. 50).

³² En principe, c'est-à-dire sauf le cas d'élections anticipées, la durée d'une législature fédérale est actuellement de cinq ans. Avant 2014, elle était de quatre ans.

gouvernement Borne au début du mois de juillet 2022 ont choisi de ne pas engager leur responsabilité sur leur programme devant les députés, évitant donc de se soumettre à un vote d’approbation de l’hémicycle.

S’agissant de la Belgique, il convient encore de noter que, depuis l’introduction de techniques de parlementarisme dit rationalisé par la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, les partis politiques siégeant dans l’opposition sont incités à faire preuve de la plus grande prudence avant de renverser un gouvernement. En effet, l’actuel article 46 de la Constitution dispose que, dans le cas où la Chambre des représentants soit adopte une motion de méfiance soit rejette une motion de confiance mais ne s’accorde pas quant au nom d’un successeur au poste de Premier ministre à proposer au Roi, celui-ci peut procéder à la dissolution de l’assemblée (et, donc, à la tenue d’élections fédérales anticipées). En France, le système est différent puisque l’exercice du droit de renvoyer l’Assemblée nationale dont dispose le Président de la République (en vertu de l’article 12 de la Constitution) n’est pas conditionné par de telles circonstances. Mais dans ce pays également, le système institutionnel de la V^e République vise – à l’origine, du moins – à assurer la stabilité des gouvernements.

2.2. Un gouvernement minoritaire est supposé être limité dans sa liberté d’action

La deuxième raison principale qui explique que le monde politique ne se résout qu’avec les plus grandes réserves à recourir à la formule d’un exécutif minoritaire repose sur le fait que, quand bien même il parvient à se constituer ou du moins à se maintenir, un tel gouvernement est réputé être sensiblement limité dans ses actions. En effet, seules deux solutions s’offrent à lui en Belgique, auxquelles s’ajoute une troisième dans le cas de la France.

La première option est que le gouvernement se résigne à devoir constituer une majorité d’appoint pour chacune des lois qu’il souhaite voir adopter par le parlement. Ainsi, en France, M. Rocard a pu compter entre 1988 et 1991 sur l’un de ses conseillers, qui œuvrait à construire pour le Premier ministre, selon sa propre expression, des « majorités stéréo » : pour chaque texte, il s’assurait que le gouvernement dispose d’une majorité, en allant chercher les voix (ou les abstentions) des députés communistes, centristes ou non inscrits³³.

La seconde option est que le gouvernement parvienne à s’assurer d’un soutien suffisant, constant et solide de la part de partis qui sont représentés au parlement mais qui ne participent pas au gouvernement. Dans ce cas, il peut escompter faire adopter sans trop de difficulté une série de textes de loi (à la condition, bien entendu, que ceux-ci ne réclament pas une majorité qualifiée³⁴). Le soutien extérieur peut prendre la forme, *a maxima*, de voix portées en faveur des lois défendues par le gouvernement

³³ Ce conseiller était Guy Carcassonne, qui travaillait en cela en étroite collaboration avec le ministre chargé des Relations avec le Parlement, Jean Poperen.

³⁴ Pour la Belgique, cf. F. VERLEDEN, « Les votes nominatifs à la Chambre des représentants. I. Évolution des règles en vigueur (1831-2020) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2501-2502, 2021, p. 18-27.

ou, *a minima*, d'absentions ou d'absences lors des votes (sachant que, dans la majorité des cas, les lois sont adoptées à la majorité des voix exprimées, et non nécessairement à la majorité des sièges). En Belgique, le gouvernement Wilmès II a pu compter sur le soutien de l'opposition dans un périmètre bien circonscrit, à savoir la gestion de la crise sanitaire alors en cours et de ses conséquences ; mais il est à bien noter que, pour tous les autres domaines d'action, il était tenu le cas échéant de recourir à des « majorités à la carte », c'est-à-dire des majorités dont la composition fluctuait d'un vote à l'autre.

Quelle que soit la configuration, un gouvernement minoritaire doit inévitablement consentir à des compromis et à des concessions ; s'il n'est certes pas nécessairement paralysé, il n'en reste pas moins qu'il est loin d'avoir les mains aussi libres qu'un exécutif majoritaire.

Une troisième voie s'offre en outre au gouvernement français, mais pas au gouvernement belge. Celle-ci est parfois qualifiée d'autoritaire, épithète qui est toutefois récusée par de nombreux spécialistes³⁵. En l'occurrence, l'exécutif dispose en France de la possibilité d'actionner l'article 49, alinéa 3 de la Constitution afin de faire adopter des lois même s'il n'est pas parvenu à réunir une majorité parlementaire à leur propos. Dans ce cas en effet, il n'est procédé à aucun vote au parlement³⁶. Entre 1988 et 1993, les gouvernements Rocard II, Cresson et Bérégovoy ont eu recours à ce mécanisme à une quarantaine de reprises au total. Toutefois, depuis la réforme constitutionnelle du 29 juillet 2008, l'utilisation de l'article 49.3 a été fortement encadrée et son champ d'application sensiblement restreint, à savoir qu'elle ne peut désormais plus avoir lieu que pour un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale (ainsi que, en dehors de ces cas, pour tout autre projet ou proposition de loi mais à raison d'une seule fois par session parlementaire)³⁷. Aucun mécanisme similaire n'existe en Belgique³⁸.

*

* *

³⁵ Cf. par exemple S. SUR, « L'article 49.3 de la Constitution n'est nullement l'instrument d'un régime autoritaire » (tribune), *Le Monde*, 26 février 2020 (et mise à jour : 1^{er} juin 2022), www.lemonde.fr.

³⁶ Toutefois, la responsabilité du gouvernement est alors engagée et une motion de censure peut être déposée devant l'Assemblée nationale, susceptible le cas échéant de mener au renversement de l'exécutif. Parmi les dix-huit motions de censure déposées à l'encontre des gouvernements Rocard II, Cresson et Bérégovoy dont il a été question plus haut, pas moins de huit relevaient d'un tel cas de figure.

³⁷ Cf. L. AUDOUY, « La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 107, 2016, p. 1-22.

³⁸ Certes, existe en Belgique la possibilité pour le gouvernement de recourir aux pouvoirs spéciaux, mécanisme qui lui permet de légiférer par le moyen d'arrêtés royaux, donc sans passer par la voie parlementaire. En France, une disposition similaire permet au gouvernement de faire de même par le moyen d'ordonnances. Toutefois, dans un pays comme dans l'autre, le parlement doit préalablement octroyer ce droit au gouvernement (toujours pour une durée limitée) et postérieurement ratifier ou avaliser les décisions gouvernementales ainsi prises. Il ne s'agit donc pas d'un mécanisme permettant à un gouvernement minoritaire de contourner son absence de majorité parlementaire.

Lors de la longue crise politique qu'a connue la Belgique entre mai 2019 et octobre 2020 (et qui a *in fine* conduit à la formation du gouvernement De Croo), l'option d'une coalition fédérale minoritaire temporaire a été un temps évoquée mais n'a pas recueilli un soutien suffisant pour être adoptée. Quant à Emmanuel Macron et Élisabeth Borne en France, ils ne se sont résolus à s'engager dans la voie d'un « gouvernement à majorité relative » en juillet 2022 que faute d'être parvenus à trouver des partenaires hors de la coalition Ensemble pour former un exécutif majoritaire. Dans un cas comme dans l'autre, le refus ou la réticence a été dicté notamment par les deux éléments de défiance que nous venons de relever à l'égard de la formule d'un gouvernement minoritaire.

Certes, plusieurs pays européens prouvent quotidiennement, et pour certains depuis plusieurs décennies déjà, qu'un gouvernement minoritaire n'est pas par nature condamné à être instable ou à être entravé dans son action. Cependant, il va de soi qu'une telle culture politique ne s'installe pas du jour au lendemain.

Pour citer cet article : Théo PUREUR, Cédric ISTASSE, « Gouvernements minoritaires en Belgique et en France : pratiques et réticences », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 14 juillet 2022, www.crisp.be.