

LES FOCUS DU

CEG

ceG

CENTRE D'ÉTUDES
JACQUES GEORGIN

n°15

AFFAIRES COURANTES

Actes du colloque organisé par le
Centre d'Etudes Jacques Georjin
à la Chambre des représentants
le 29 novembre 2019

Novembre
2020



TABLE DES MATIÈRES

1 - INTRODUCTION

par **Charles -Etienne LAGASSE**,
président du Centre d'Etudes Jacques Georgin.

- page 3 -

2 - QUELLE ÉVOLUTION POUR LE CONCEPT D'AFFAIRES COURANTES ?

par **Nicolas BERNARD**,
assistant à l'Université Saint Louis Bruxelles et à l'UC Louvain

- page 4 -

3 - LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES POSÉS EN AFFAIRES COURANTES

par **Anne-Stéphanie RENSON**,
maître de conférences invitée à l'UC Louvain
et **Marc VERDUSSEN**,
professeur à l'UC Louvain , directeur du Centre de recherches sur l'Etat et la Constitu-
tion

- page 27 -

4 - LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES ACTES POSÉS EN AFFAIRES COURANTES

par **Lucien RIGAUX**,
chercheur au Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles

- page 35 -

5 - FAUT-IL INSCRIRE LE RÉGIME DES AFFAIRES COURANTES DANS LA CONSTITUTION ?

par **Christian BEHRENDT**,
professeur à l'Université de Liège

- page 61 -

6 - CONCLUSIONS

par **François DE SMET**,
président de DÉFI et député fédéral

- page 68 -

1 - INTRODUCTION

par Charles –Etienne LAGASSE,
président du Centre d'Etudes Jacques Georgin.

- Nous sommes le 7 février 1992, à Maastricht, Wilfried Martens, premier ministre, signe le Traité de Maastricht, qui crée l'UE et l'UEM, c'est-à-dire la mise en route de l'euro : le gouvernement belge est en affaires courantes
- Nous sommes en février 1979, le gouvernement VandenBoeynants 2, dont Henri Simonet est ministre des affaires étrangères, est en affaires courantes ; il décide pourtant d'envoyer des paras dans le Bas-Zaïre pour protéger des citoyens belges.
- Nous sommes en août 2019. Le gouvernement MICHEL est en affaires courantes et en outre ne dispose de l'appui que de 38 députés sur 150. À quelques jours de l'échéance, fixée au 26 août par la présidente de la commission européenne, le gouvernement propose le nom de Didier REYNDEERS, sans même un débat préalable à la Chambre.
- Nous sommes en mai 2019. La Chambre, la première vote une liste d'articles de la Constitution à réviser; le Sénat ensuite, en retirant certains articles ; le gouvernement adopte enfin une troisième liste qui ne retient que quelques articles en nombre limité et publie au Moniteur une liste n'énumérant que les articles communs aux trois listes. Non seulement le gouvernement opère un choix politique majeur, mais il le fait en dérogeant aux votes des assemblées.
- Nous sommes en mars 2011 en plein dans la crise des 541 jours: dans une résolution adoptée à l'unanimité, majorité et opposition sortantes confondues, les parlementaires approuvent un engagement belge dans une opération militaire pour mettre en oeuvre la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU prévoyant la création d'une zone d'exclusion aérienne et autorisant le recours à la force en Libye.

Ces quelques cas de figure pour illustrer le sujet de notre rencontre.

Les affaires courantes (que certains auteurs distinguent des affaires « prudentes ») se rencontrent dans deux situations : un gouvernement démissionnaire, ou l'absence de Parlement pour contrôler un exécutif. En principe, l'idée est de protéger le Parlement d'abus que pourrait commettre un gouvernement sans contrôle. Voilà déjà des positions que peut-être tous les invités de ce jour ne partageront pas.

Ce que tous admettront probablement sans hésiter est la typologie traditionnelle des situations d'affaires courantes : les affaires de gestion courante ; la poursuite ; les affaires urgentes.

Conçu au départ dans le contexte de l'Etat belge, le concept a été étendu par analogie aux entités fédérées. On se rappellera par exemple. Cette autorisation d'exporter des armes vers la Lybie accordée par le gouvernement wallon en juin 2009 et qui fut annulée par le Conseil d'Etat en raison de la période d'affaires courantes.

La multiplication et les extensions des périodes d'affaires courantes nous conduisent à faire le point sur un certain nombre de questions. Nous les avons regroupées en 4 thématiques proposées à 4 constitutionnalistes que je remercie d'avoir accepté de consacrer leur matinée à notre rencontre. Plutôt que de les accabler de questions ponctuelles d'entrée de jeu, nous avons préféré leur laisser l'entière liberté de traiter le sujet qu'ils ont choisi, réservant aux amis du public le droit, au terme des exposés, d'intervenir sur les points qu'ils souhaitent.

Mes remerciements à nos deux parlementaires fédéraux qui partagent l'initiative de cette matinée.

2 - QUELLE ÉVOLUTION POUR LE CONCEPT D’AFFAIRES COURANTES ?

par Nicolas BERNARD,
assistant à l’Université Saint Louis Bruxelles et à l’UC Louvain

INTRODUCTION

I. LA RECONNAISSANCE DE LA COUTUME

1. *L’incertaine jurisprudence administrative et ses conséquences pratiques*
2. *Le débat doctrinal*
3. *L’arrêt « de Crombrugghe de Picquendaele »*

II. LE CONTENU ACTUEL DE LA COUTUME

1. *La fonction exécutive du Gouvernement*
2. *La fonction législative du Gouvernement*
3. *La fonction (pré-)constituante du Gouvernement*

III. LA MODIFICATION DE LA COUTUME

1. *Les suggestions de modification*
2. *L’hypothèse de la modification par révision de la Constitution*
3. *L’hypothèse de la modification par processus coutumier*

CONCLUSION

¹ Cet article est une version remaniée et approfondie de l’exposé réalisé le 29 novembre 2019 lors de la matinée d’études consacrée aux affaires courantes par le Centre d’études Jacques Geogin. Nous tenons à remercier vivement Hugues Dumont, qui n’a pas pu être présent lors de ladite matinée, et qui nous a offert l’opportunité de le remplacer ; Yves Lejeune, pour sa relecture très attentive des propos qui suivent (qui ne l’engagent toutefois pas) ; Christophe Verbist, pour son organisation, sa disponibilité et sa gentillesse tant lors de la matinée que pour les modalités de publication de cet article ; et, enfin, René Bernard et Zoé Passchier, pour leur précieux soutien lors de l’exposé.

INTRODUCTION

La Belgique est un régime parlementaire². Cela signifie que le Gouvernement fédéral est responsable devant la Chambre des représentants³. Cette responsabilité a pour conséquence que l'équipe ministérielle est généralement soutenue par des groupes politiques qui, ensemble, disposent d'une majorité de députés⁴, sauf dans le cas des très rares gouvernements dits « minoritaires »⁵. Néanmoins, il arrive que la relation intestine qui existe entre le Gouvernement et la Chambre soit interrompue : une crise survient⁶. Tantôt, le premier peut démissionner ; tantôt, la seconde peut être dissoute⁷. Dans ces deux hypothèses, les députés ne peuvent plus renverser le cabinet, soit parce que les ministres ont déjà démissionné, soit parce que les parlementaires ne siègent plus. La responsabilité ministérielle devient alors une illusion, de sorte qu'il est admis que l'activité gouvernementale ne peut plus être pleine et entière⁸. Elle ne peut toutefois disparaître : en vertu du principe de continuité de l'Etat, le pays ne peut être privé de l'organe chargé du pouvoir exécutif⁹. L'action du Gouvernement devient limitée : les ministres doivent se borner à expédier les « affaires courantes »¹⁰. La portée précise de ces termes suscite néanmoins le débat, comme en atteste l'actualité relativement

² F. DELPEREE, « Les affaires courantes en Belgique », *Service public et libertés : mélanges offerts au Professeur Robert-Edouard Charlier*, Paris, Editions de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 53 : « c'est dire que le problème des affaires courantes, tel qu'il est soulevé en Belgique (...), ne peut être séparé de son contexte : c'est celui du système parlementaire, de ses constantes et de ses évolutions ».

³ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 603 ; J. VELU, *Droit public*, t. I, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 714. Depuis 1995, le Gouvernement est uniquement responsable devant la Chambre des représentants et plus devant le Sénat. Voy. modification de l'article 88 de la Constitution, *M.B.*, 8 mai 1993 ; proposition de révision de l'article 88 de la Constitution, développements, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, pp. 1 à 3. Aux termes de la disposition transitoire de l'ancien article 88 (actuel article 101) de la Constitution, cette modification constitutionnelle ne fut d'application que lors du « prochain renouvellement intégral de la Chambre des représentants », soit le 8 juin 1995.

⁴ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 40^{ème} éd., Paris, L.G.D.J., 2019, pp. 122 et 207.

⁵ Un Gouvernement minoritaire est « un gouvernement qui ne dispose pas de la majorité des députés à la Chambre des représentants » (C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019, p. 305). Comme le soulignent Mathias El Berhoumi et Céline Romainville, « le gouvernement minoritaire est affecté d'un double problème de viabilité et d'efficacité, en ce qu'il est vulnérable à une censure parlementaire qui peut entraîner sa chute et en ce qu'il ne dispose pas de la garantie que les textes qu'il déposera seront soutenus par le Parlement » (M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « Le parlementarisme rationalisé des entités fédérées : vecteur d'instabilité », *R.B.D.C.*, 2018, p. 28). Quant aux différents gouvernements minoritaires qu'a connu notre Royaume, voy. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *ibidem*, pp. 305 à 308.

⁶ F. DELPEREE, *Précis de droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel*, 3^{ème} partie, *Les procédures de crise*, Bruxelles, Larcier, 1989, p. 510.

⁷ S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *A.P.T.*, 2001, p. 113.

⁸ F. DELPEREE, « Les affaires courantes en Belgique », *op. cit.*, p. 54 ; A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, 1^{ère} éd., Bruxelles, Editions du CRISP, 1979, pp. 80 et 81.

⁹ A. MOLITOR, *ibidem*, pp. 28 et 29. Voy. aussi. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 329 : « dans une telle situation, il serait inconcevable que le gouvernement – et avec lui le Pouvoir exécutif dans son ensemble – ne puisse entreprendre aucune action : une certaine capacité de manœuvre doit malgré tout être maintenue, car l'Etat ne peut pas, du jour au lendemain brusquement s'arrêter de fonctionner ». Sur le principe de continuité de l'Etat, voy. J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à « valeur constitutionnelle » : des incontournables de notre ordre constitutionnel », *Les sources du droit revisités*, v. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, I. Hachez et al. (dir.), Bruxelles, Publications des Presses universitaires de l'Université Saint-Louis, 2013, pp. 559 et 560.

¹⁰ F. BOUYSSOU, « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », *Revue française de science politique*, 1970, p. 645.

récente. Pour ne citer qu'un exemple, le fait de désigner un candidat au poste de commissaire européen peut-il être considéré comme une affaire courante¹¹ ? Trois précisions s'imposent préalablement à l'analyse juridique qui permettra – entre autres – de répondre à cette question.

Premièrement, la théorie des affaires courantes s'applique tant en cas de démission du Gouvernement que de dissolution de la Chambre¹². Certains constitutionnalistes¹³ avaient autrefois établi une cloison étanche entre ces deux hypothèses : dans le cas d'une démission du Gouvernement, ce dernier se verrait bien limité aux affaires courantes ; mais en cas de dissolution du Parlement sans démission de l'organe exécutif, puisque ce dernier n'a pas été désavoué, il conserverait la plénitude de ses attributions. Dans cette seconde hypothèse, il devrait uniquement faire preuve d'une certaine *prudence*, en raison de l'absence de contrôle parlementaire¹⁴. La théorie des « affaires prudentes » a toutefois été rejetée par le Conseil d'Etat¹⁵ et par la doctrine majoritaire actuelle¹⁶. Tant dans le cas d'une dissolution des Chambres que dans celui d'une démission du Gouvernement, les compétences du Gouvernement peuvent être limitées en vertu de la théorie des affaires courantes.

Deuxièmement, en période d'affaires courantes, la Chambre ne peut plus forcer le Gouvernement à démissionner, mais tout contrôle parlementaire ne devient pas impossible pour autant. Les députés conservent le droit de poser des questions parlementaires, du droit d'interpeller l'organe exécutif¹⁷, ou encore, selon nous, du droit d'enquête parlementaire. Certes, ces modalités de contrôles sont amputées de leur sanction ultime, soit le fait de contraindre le Gouvernement à la démission. Elles permettent néanmoins de canaliser et

¹¹ Voy. not., sur cette question, les débats relatés dans l'article de M. DUBUISSON, « Imbroglia autour de la désignation du commissaire européen », *Le Soir*, 16 août 2019, www.lesoir.be. Un recours en annulation contre la désignation de Didier Reynders comme candidat commissaire européen par le Gouvernement, intenté par le *Vlaams Belang*, est actuellement pendant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

¹² La période de dissolution des Chambres est nécessairement courte : en vertu de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution, « l'acte de dissolution contient la convocation des électeurs dans les quarante jours et de la Chambre des représentants dans les deux mois ». En toute hypothèse, cette durée ne peut donc excéder deux mois. Par ailleurs, en vertu de la coutume constitutionnelle selon laquelle le Premier ministre doit présenter sa démission au Roi le lendemain des élections (C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 375), durant la période séparant la convocation des électeurs de celle des élus, l'ont se retrouve à la fois dans une période de Gouvernement démissionnaire et de dissolution des Chambres.

¹³ En l'occurrence, J. De Meyer, W. Ganshof van der Meersch, W. Lambrechts, M. Somerhausen, A. Vanwelkenhuyzen et P. Wigny.

¹⁴ Avis rendu par un collège de juristes le 11 mars 1977, reproduit dans F. DELPEREE, *Chroniques de crise : 1977 – 1982*, Bruxelles, éditions du CRISP, pp. 197 et 198. Voy. aussi P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen in een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 97 et 98.

¹⁵ Et ce tant par sa section de législation (C.E., avis n° 21.375/2 donné le 18 décembre 1991 sur un projet d'arrêté royal modifiant, en ce qui concerne le Ministère des Finances, l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat) que par sa section du contentieux administratif (voy. not. C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 47.689 ; C.E., 9 juillet 1975, *Berckx*, n° 17.128).

¹⁶ Voy. not. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 471 et 472 ; F. DELPEREE, « Les affaires courantes en Belgique », *op. cit.*, pp. 58 à 60.

¹⁷ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 475. Christian Behrendt et Martin Vrancken considèrent néanmoins que le l'interpellation n'est plus possible en période d'affaires courantes : « la demande d'interpellation adressée à un ministre dont le gouvernement expédie les affaires courantes sera déclaré irrecevable ; elle peut, par contre, être transformée en une question orale qui sera alors traitée en commission » (voy. C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 335).

contrôler l'action du cabinet¹⁸. En outre, il existe une hypothèse de contrôle pouvant mener à la « chute » du Gouvernement et mettre ainsi fin à la période d'affaires courantes : c'est le cas de la motion de méfiance constructive, visée à l'article 96, deuxième alinéa, de la Constitution. Dans ce cas, la Chambre propose au Roi, à la majorité absolue de ses membres, la nomination d'un successeur au Premier ministre, ce qui emporte juridiquement la démission forcée du Gouvernement et la nomination d'une nouvelle équipe gouvernementale. Cela suppose toutefois qu'une coalition gouvernementale alternative, soutenue par une majorité des députés, puisse émerger¹⁹.

Troisièmement, il n'y a pas lieu – selon nous – d'opérer une analyse différenciée de la théorie des affaires courantes dans l'hypothèse d'un Gouvernement démissionnaire « minoritaire », sauf dans l'hypothèse très précise de l'équipe ministérielle qui n'a pas démissionné et qui reste en fonction pendant la période qui sépare deux législatures. Dans les autres cas, la question du caractère minoritaire du cabinet en période d'affaires courantes ne pose pas (d'un point de vue juridique du moins²⁰), puisque ce qualificatif fait écho à l'appui parlementaire dont jouit le Gouvernement. Or, le cabinet perd en toute hypothèse cet appui lorsqu'il démissionne, ce qu'il fera en tous cas au lendemain des élections, comme le veut la coutume constitutionnelle²¹. Le qualificatif de « minoritaire » est employé pour illustrer le fait que l'organe exécutif repose sur un soutien parlementaire précaire, et est par conséquent susceptible d'être désavoué par une majorité des députés sans la garantie politique que constitue l'accord de Gouvernement. Au contraire, en cas de Gouvernement « majoritaire », la majorité camérale assure une grande stabilité, en vertu d'un certain nombre de règles juridiques (telles que la solidarité ministérielle et la règle du consensus au Conseil des ministres) couplées aux contextes et aux obligations politiques découlant de la participative, qui rendent l'hypothèse du désaveu parlementaire moins probable. Ultimement, le caractère minoritaire ou majoritaire du collège gouvernemental est question de *risque d'être désavoué*. Or, il faut bien admettre qu'en période d'affaires courantes, le Gouvernement ne peut plus encourir ce risque, de sorte que la question du caractère minoritaire ou majoritaire de l'organe exécutif n'est pas pertinente. Par ailleurs, après les élections législatives, le Gouvernement en affaires courantes émane d'une assemblée qui, en toute hypothèse, vient d'être dissoute. Il n'a plus de fondement. La question de son caractère majoritaire ou minoritaire ne se posera que lorsqu'un nouveau cabinet sera formé, ou l'ancien reconduit, après un vote de confiance demandé à la Chambre²². Cette question est laissée en suspens durant les affaires courantes,

¹⁸ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 11. Voy. aussi M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 475.

¹⁹ C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 222 et 223.

²⁰ Une analyse de science politique peut mener à une conclusion différente.

²¹ C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 490.

²² En ce sens, mais au niveau fédéré, voy. C.E., 21 avril 2016, *Commune d'Uccle*, n° 234.463, pp. 7 et 8 : « Il existe toutefois, au-delà des prévisions explicites de l'article 73, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, des hypothèses où le Gouvernement d'une collectivité fédérée, quoiqu'il ne soit pas démissionnaire, voit néanmoins ses attributions limitées à l'expédition des affaires courantes. *Tel est le cas toutes les fois que le Gouvernement concerné est privé de "sa base parlementaire" et qu'un contrôle politique efficace ne peut être exercé sur son action.* Il en va ainsi lorsque le contrôle politique dont il est question ne peut matériellement pas être exercé parce que le Parlement est dissous ou que, quoiqu'il ait été renouvelé par voie d'élection, il n'est pas encore installé. *Il en va de même pour un Gouvernement qui n'a jamais obtenu la confiance de la part du Parlement,*

sauf dans l'hypothèse d'un gouvernement minoritaire non-démissionnaire qui reste en fonction pendant la période séparant deux législatures.

Ces précisions étant faites, nous entendons, à travers cet article, revenir sur les évolutions récentes connues par la règle qui impose au Gouvernement de se limiter aux affaires courantes. L'originalité de cette contribution consiste à appréhender les conséquences du caractère coutumier de la règle, en monopolisant la littérature juridique relative à la coutume²³. Dans cette démarche, nous analyserons, tout d'abord, la reconnaissance du caractère coutumier de la règle (I), puis ses contours actuels (II), et, enfin, l'hypothèse de sa modification (III). Cette analyse appréhendera ces questions principalement dans une perspective de science juridique. Par souci de concision, les propos qui suivent se limitent aux affaires courantes au niveau fédéral, et n'aborde pas cette question au niveau fédéré.

I. LA RECONNAISSANCE DE LA COUTUME

La Constitution française du 27 octobre 1946 établissait en article 52 qu'« en cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour *expédier les affaires courantes* »²⁴. Rien de semblable dans la Constitution belge : l'expédition des affaires courantes procède d'une règle non écrite, dont la nature juridique a longtemps été controversée. La jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a d'abord paru hésitante sur la question, alors que le débat engendre de réelles conséquences pratiques (1). La doctrine publiciste belge a par conséquent tenté de déterminer la nature juridique de la règle, mais elle est loin d'être unanime sur la question (2). Par son arrêt *de Crombrugge de Picquendaele* du 17 mai 2016, la Haute juridiction administrative semble toutefois avoir clos le débat et admis le caractère coutumier de la règle, bien que certaines incertitudes subsistent (3).

1. *L'incertaine jurisprudence administrative et ses conséquences pratiques*

L'origine de la règle non écrite relative à l'expédition des affaires courantes est à trouver dans une pratique du Palais. Lorsque le Roi accepte officieusement²⁵ la démission présentée par le Gouvernement, il charge ce dernier d'expédier « les affaires courantes », et par conséquent de restreindre son action. Après l'avoir chargé de cette mission, le monarque refuse de signer les

pour la simple raison qu'il n'a pas été élu par ce Parlement mais bien par le Parlement qui l'a précédé. En effet, s'il est formellement responsable devant le nouveau Parlement, un tel Gouvernement ne tient de celui-ci ni sa légitimité, ni ses pouvoirs, ni même son existence. Il n'a donc, au même titre qu'un Gouvernement qui a perdu la confiance du Parlement, *plus rien à redouter du contrôle politique qui s'exerce à son encontre. Démissionnaire ou non, il s'agit là d'un Gouvernement privé de "sa base parlementaire", laquelle n'existait qu'au sein du Parlement qui l'a élu et peut fort bien ne pas subsister au sein du Parlement renouvelé* » (souligné par nous).

²³ Sur les coutumes constitutionnelles, voy. principalement H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *Les sources du droit revisitées*, v. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, op. cit., pp. 581 à 634 ; H. DUMONT, « Coutumes constitutionnelles, conventions de la Constitution et paralégalité », *Liber amicorum Paul Martens. L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité ?*, Larcier, Bruxelles, 2007, pp. 269 à 299.

²⁴ Souligné par nous.

²⁵ L'acceptation officielle se fait par voie d'arrêté royal, lorsqu'un nouveau gouvernement est formé (C. BERHENDT et M. VRANCKEN, op. cit., pp. 324 à 326).

arrêtés royaux présentés par le cabinet démissionnaire qui excèdent la sphère desdites affaires²⁶. S'agit-il d'un simple usage ou d'une obligation juridique ? Initialement, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat semble pencher en faveur de la première hypothèse, en considérant qu'il s'agit là d'une « règle politique » dont il ne lui appartient pas d'assurer le respect²⁷. Par la suite, la Haute juridiction administrative opère un revirement jurisprudentiel²⁸, manifestement parce que les arrêtés ministériels échappent, de par leur nature, au contrôle du Palais, de telle sorte qu'elle « se soit sentie incitée à effectuer ce contrôle elle-même »²⁹. En opérant un tel revirement, le Conseil d'Etat consacre le caractère juridique de la règle, puisqu'il statue en légalité, et non en opportunité³⁰. Mais la jurisprudence administrative paraît hésitante quant à la nature juridique précise de la norme : elle évoque succinctement une « règle non écrite » qui procède de « l'économie générale de la Constitution »³¹, ce qui fait écho à un principe général du droit à valeur constitutionnelle³², puis un « usage constitutionnel »³³, tandis qu'en néerlandais, le terme « grondwettelijke gewoonte » – littéralement, « coutume constitutionnelle » – apparaît plus constant³⁴.

L'expédition des affaires courantes par le collège gouvernemental est-elle une application d'un principe général du droit, le cas échéant à valeur constitutionnelle³⁵, ou une règle constitutionnelle de nature coutumière ? La question n'est pas purement académique mais revête une réelle portée pratique. La coutume constitutionnelle et les principes généraux du

²⁶ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 606. Voy. aussi A. MOLITOR, *op. cit.*, pp. 29 et 78 à 81.

²⁷ J. SALMON, « A propos des affaires courantes : état de la question », *op. cit.*, p. 662. Voy. C.E., 15 mars 1963, *Ligny*, n° 9932.

²⁸ C.E., 14 juillet 1975, *A.S.B.L. Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 17.131.

²⁹ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 606. De la sorte, le changement de position du juge administratif assure un contrôle en la matière sur l'ensemble des actes administratifs.

³⁰ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 616 et 617.

³¹ Voy. C.E., 14 juillet 1975, *A.S.B.L. Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 17.131.

³² Voy. J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à « valeur constitutionnelle » : des incontournables de notre ordre constitutionnel », *op. cit.*, pp. 556 à 561.

³³ Voy. C.E., 15 mars 1978, *N.C.M.V.*, n° 18.848 ; C.E., 22 octobre 1974, *Vergucht*, n° 16.682.

³⁴ Voy. C.E., 8 mai 2014, *Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke Ondernemers*, n° 227.311 ; C.E., 15 mars 1978, *N.C.M.V.*, n° 18.848 ; C.E., 22 octobre 1974, *Vergucht*, n° 16.682. Il est vrai qu'en néerlandais, « gewoonte » peut également se traduire par « usage ». Voy. cependant M. VAN DAMME, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Bruges, La Charte, 2008, n° 109 et 110, qui distingue « grondwettelijk gewoonte » et « grondwettelijk gebruik ».

³⁵ La distinction entre principe général du droit « ordinaire », à valeur infra-législative mais supra-réglementaire, et principe général du droit « à valeur constitutionnelle », à valeur infra-constitutionnelle mais supra-législative, est contestée par une partie de la doctrine. Voy. la synthèse effectuée par J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à « valeur constitutionnelle » : des incontournables de notre ordre constitutionnel », *op. cit.*, pp. 546 à 548. Certains auteurs considèrent que tous les principes généraux du droit sont « à valeur constitutionnelle » (voy. not. P. POPELIER, « Beginselen van behoorlijk bestuur : begrijp en plaats in de hiërarchie van de normen », *Beginselen van behoorlijk bestuur*, sous la direction de I. Opdebeek et M. Van Damme, Bruges, die Keure, 2006, p. 28), d'autres, au contraire, considèrent qu'il n'existe pas de principes généraux du droit à valeur constitutionnelle (voy., par ex., C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 377 à 379). Avec Jan Velaers, nous considérons néanmoins qu'il existe une différence entre des principes généraux du droit « ordinaires » et « constitutionnels » (voy. J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à « valeur constitutionnelle » : des incontournables de notre ordre constitutionnel », *op. cit.*, pp. 547 et 548), et que, par conséquent, chacune de ces catégories existe.

droit sont des sources du droit³⁶ qui comportent de très nombreux points communs : ils revêtent un caractère non écrit³⁷, ils doivent être conformes au texte constitutionnel³⁸, et ils reposent sur un certain besoin social, revêtant à ce titre une fonction utilitaire en ce qu'ils comblent les lacunes du droit écrit³⁹. Ces ressemblances engendrent que la distinction entre l'une et les autres apparaît souvent bien fine⁴⁰. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la coutume constitutionnelle repose sur une pratique répétée dans le temps, d'une part, et sur l'*opinio juris*, soit le sentiment partagé au sein de la conscience juridique collective qu'ils sont obligatoires en droit, d'autre part⁴¹. Plus encore, l'*opinio juris* et l'usage suivi doivent être ceux des sujets de droit auxquels la coutume à vocation à s'appliquer. En outre, l'existence de la règle coutumière n'est pas conditionnée par l'intervention d'un juge⁴² : en effet, la reconnaissance juridictionnelle joue dans ce cadre un rôle probatoire, mais non décisif, en ce sens qu'il existe des coutumes non justiciables⁴³. En sus de servir de mode de preuve, la jurisprudence peut également aider à provoquer la formation d'un usage ou aider à cristalliser l'*opinio juris*, mais dans ces trois cas, son rôle demeure subsidiaire et non décisif⁴⁴. Les principes généraux du droit, quant eux, doivent leur existence à l'affirmation d'un juge selon laquelle il y a lieu à les appliquer⁴⁵. L'autorité juridictionnelle joue un rôle décisif : elle fait littéralement éclore la norme⁴⁶ qui se trouve déjà, en germes, dans le système juridique⁴⁷, et qui tenue pour obligatoire par une « communauté des savants » sans qu'on puisse

³⁶ De véritables normes au sens kelsenien (voy. H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1953, pp. 40 à 45). Voy. sur le statut de « règle de droit » des principes généraux du droit à valeur constitutionnelle, voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op. cit., n° 105.

³⁷ Voy. S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, « Les principes généraux du droit », *Les sources du droit revisitées*, v. 2, *Normes internes infraconstitutionnelles*, sous la direction de I. Hachez et al., Bruxelles, Publications des Presses universitaires de l'Université Saint-Louis, 2013, p. 495 ; Y. GOUET, *La coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel international envisagé principalement dans ses rapports avec les autres modes de constatation du droit*, Paris, Pedone, 1932, p. 25.

³⁸ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », op. cit., p. 599 ; J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à « valeur constitutionnelle » : des incontournables de notre ordre constitutionnel », op. cit., pp. 551 et 552. Pour René Capitant, la coutume constitutionnelle émane même du Pouvoir constituant originaire, de sorte qu'elle prime la constitution écrite. Voy. R. CAPITANT, « La coutume constitutionnelle », *Rev. dr. pub.*, 1979, pp. 967 à 970.

³⁹ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », op. cit., p. 599 ; S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, op. cit., pp. 512 à 515.

⁴⁰ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », op. cit., p. 605.

⁴¹ J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 318 et 319. La comparaison avec la coutume internationale est pertinente car, comme l'écrit Yvon Gouet, « la coutume est un mode de constatation du Droit qui reste identique à lui-même qu'on l'envisage en droit interne ou en droit international » (Y. GOUET, op. cit., p. 71).

⁴² J. VERHOEVEN, op. cit., pp. 318 et 319 ; M. EL-HELW, *La coutume constitutionnelle en droit public français*, Paris, Librairie Duchemin, 1976, p. 84.

⁴³ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, op. cit., pp. 375 et 376 ; H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », op. cit., p. 606 ; contra Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op. cit., n° 101 : « pour prouver l'existence d'une coutume constitutionnelle, une troisième condition est requise : il faut s'assurer de sa « justiciabilité ».

⁴⁴ M. EL-HELW, op. cit., pp. 94 et 95.

⁴⁵ J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 601.

⁴⁶ S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, op. cit., p. 514.

⁴⁷ Comme le souligne Jan Velaers, « il est requis soit que le principe ait déjà laissé des traces dans des textes de lois particuliers, soit qu'il soit inhérent à une figure juridique du système juridique, soit encore qu'il soit tellement évident qu'il serait impensable que le système juridique ne le contienne pas » (J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à « valeur constitutionnelle » : des incontournables de notre ordre constitutionnel », op. cit., p. 542).

l'identifier précisément, laquelle ne coïncide que rarement avec la sphère des destinataires dudit principe⁴⁸. Une juridiction transforme donc une *opinio juris* en règle de droit : en effet, l'intervention du juge est « déterminante pour l'entrée d'un principe général de droit dans le droit positif, à partir d'un faisceau d'indices démontrant l'arrivée à maturité d'un principe pour être constitutive d'une règle de droit »⁴⁹⁻⁵⁰. L'existence, mais aussi la modification, d'un principe général de droit ne dépend donc pas d'une pratique. Les contours de la règle n'ont donc pas vocation à évoluer par l'usage qui en est fait.

2. Le débat doctrinal

Face à la jurisprudence quelque peu sibylline de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, la doctrine s'est essayée à résoudre l'épineuse question de la qualification juridique de la règle selon laquelle il convient d'expédier les affaires courantes. L'analyse de la littérature juridique révèle l'existence de deux positions doctrinales relativement antagonistes.

Tout d'abord, *selon une première thèse* – que l'on peut qualifier de majoritaire en doctrine⁵¹ –, l'expédition des affaires courantes serait une coutume constitutionnelle. Ce point de vue est notamment partagé par Hugues Dumont⁵², pour le motif que les quatre éléments constitutifs de la coutume constitutionnelle se trouvent réunis en l'espèce. Premièrement, la limitation des compétences de l'équipe ministérielle aux affaires courantes procède d'une pratique, qui est celle du Roi⁵³. Deuxièmement, le Palais suit cet usage avec une *opinio juris*, soit « la conviction que l'esprit du régime parlementaire en command[e] l'observation, indépendamment de tout contrôle juridictionnel »⁵⁴. Troisièmement, la pratique est conforme aux autres règles constitutionnelles, à savoir la constitution formelle ainsi que les principes généraux du droit à valeur constitutionnelle, puisqu'elle est classiquement présentée comme « la résultante du principe général de la continuité des services publics combiné avec la règle écrite de la responsabilité ministérielle »⁵⁵. Quatrièmement et enfin, cette règle est exigée « par le fonctionnement harmonieux des institutions publiques »⁵⁶, puisqu'elle permet au cabinet de continuer à fonctionner malgré l'absence de contrôle parlementaire.

⁴⁸ S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 513.

⁴⁹ S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, *ibidem*, p. 514.

⁵⁰ Si l'on compare la coutume et les principes généraux du droit à un nouveau-né, le juge joue le rôle d'officier d'état civil dans le cas de la règle coutumière en attestant de l'existence de quelque chose qui lui préexiste, tandis que dans le cas du principe général du droit, il joue le rôle de sage-femme en apportant une contribution décisive à la naissance.

⁵¹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, n° 107.

⁵² Voy. aussi, not., C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 375 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Publiekrecht*, 7^{ème} éd., Bruges, die Keure, 2013, p. 813 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 151 ; S. WEERTS, *op. cit.*, p. 113. Il nous semble pouvoir considérer que cette thèse est aujourd'hui majoritaire en doctrine publiciste belge.

⁵³ Par laquelle il refuse de signer les arrêtés royaux présentés par le Gouvernement s'Il estime qu'ils ne consistent pas en des affaires courantes.

⁵⁴ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 606.

⁵⁵ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *ibidem*, p. 605.

⁵⁶ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *ibidem*, p. 599.

Selon une seconde thèse, la règle limitant les compétences du collège gouvernemental en période d'affaires courantes serait une application du principe général de droit à valeur constitutionnelle de continuité de l'Etat à la question de la responsabilité d'un Gouvernement qui échappe temporairement au contrôle parlementaire. Cette position est notamment partagée par Francis Delpérée⁵⁷ et Patricia Popelier⁵⁸. Selon cette dernière, il n'y a pas lieu à y voir une coutume constitutionnelle pour les raisons suivantes. D'une part, la pratique du Parlement en la matière est trop inconsistante que pour aboutir à une règle de droit, ce qui rejette la qualification de coutume. D'autre part, les conditions nécessaires à l'existence d'un principe général du droit sont réunies : il existe une *opinio juris* selon laquelle les pouvoirs de l'équipe ministérielle doivent être limités lorsque ce dernier est démissionnaire ou le Parlement dissout ; la règle se fonde sur les principes du contrôle parlementaire et de continuité ; et, enfin, un aspect du principe apparaît énoncé dans le droit écrit, à savoir l'article 73 de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel dispose, en ce qui concerne les entités fédérées, que « tant qu'il n'a pas été remplacé, le Gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes »⁵⁹⁻⁶⁰.

3. L'arrêt « de Crombrugghe de Picquendaele »

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat pourrait avoir mis fin au débat par un arrêt *de Crombrugghe de Picquendaele* du 17 mai 2016⁶¹. Dans cet arrêt, la Haute juridiction administrative affirme en effet que « la règle qui limite les compétences du Gouvernement fédéral en période d'affaires courantes n'est inscrite comme telle dans aucune disposition de la Constitution ni dans aucune disposition légale mais constitue *une coutume constitutionnelle* liée au principe de la continuité du service public et au principe de la responsabilité ministérielle dans un système parlementaire ; que l'existence de cette coutume est admise depuis longtemps tant dans la jurisprudence du Conseil d'Etat que dans la doctrine »⁶². Pour la première fois, les chambres francophones et néerlandophones de la Haute juridiction administrative qualifient la règle de « coutume constitutionnelle ». Le débat doctrinal est-il pour autant définitivement tranché ? L'on voit quelques raisons de tempérer la portée de cet arrêt, mais aussi – et surtout – plusieurs indices pour le considérer comme particulièrement décisif.

Tout d'abord, bien qu'en apparence limpide, l'arrêt ne lève pas toutes les incertitudes relatives à la qualification juridique de la règle. En effet, l'usage du terme « coutume » par la jurisprudence des chambres francophones du Conseil d'Etat oscille entre quatre significations distinctes. Tantôt, le Conseil d'Etat évoque le terme « coutume » pour désigner une véritable

⁵⁷ F. DELPEREE, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 522 à 525.

⁵⁸ P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, pp. 96 et 97.

⁵⁹ Voy. loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 73, al. 2 (abrogé pour la Région flamande et la Communauté flamande par le décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes, *M.B.*, 17 octobre 2006, art. 28, 1° et remplacé par le décret spécial précité du 7 juillet 2006, art. 26).

⁶⁰ P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, p. 96.

⁶¹ C.E., 17 mai 2016, *de Crombrugghe de Picquendaele*, n° 234.747.

⁶² C.E., 17 mai 2016, *de Crombrugghe de Picquendaele*, n° 234.747, p. 6. Souligné par nous.

règle de droit⁶³ ; tantôt, il l'utilise pour désigner une simple pratique, une habitude⁶⁴ ; tantôt encore, la portée de ce terme apparaît ambiguë, et peut s'interpréter dans un sens comme dans l'autre⁶⁵ ; tantôt, enfin, il l'utilise pour désigner une interprétation du texte constitutionnel lui-même⁶⁶. Autrement dit, le terme « coutume » semble revêtir diverses significations dans la jurisprudence administrative. Par ailleurs, quand bien même le Conseil d'Etat eût-il l'intention de reconnaître l'existence d'une véritable règle coutumière, rappelons que cette reconnaissance du juge ne conditionne pas l'existence de la coutume (s'il s'agit bien d'une coutume). Autrement dit, la justiciabilité de la règle coutumière ne conditionne pas sa juridicité⁶⁷. La position du Conseil d'Etat en la matière le prouve. Longtemps, la juridiction administrative a refusé de sanctionner la règle limitant les compétences du cabinet en période d'affaires courantes, au motif qu'« aucune disposition constitutionnelle ne restreint les pouvoirs des ministres au cours de la période qui s'écoule entre le jour où le gouvernement présente sa démission au Roi – qui l'accepte officieusement – et le jour où le Roi l'accepte par voie d'arrêté royal »⁶⁸. Pourtant, le Palais suivait déjà cette règle, qui plus est avec une *opinio juris*⁶⁹. En 1975, le Conseil d'Etat opère néanmoins un revirement de jurisprudence, et dote la règle d'un caractère justiciable⁷⁰. Une autre raison de relativiser la portée de l'arrêt *de Crombrughe de Picquendaele* est que le Conseil d'Etat n'est pas l'unique juridiction suprême de l'ordre juridique belge amenée à vérifier la constitutionnalité des actes administratifs. Or, la Cour de cassation, dans un arrêt du 4 février 1999⁷¹, semble qualifier la règle de principe général du droit. En l'espèce, le demandeur au pourvoi allègue notamment la

⁶³ Voy. not. C.E., 12 décembre 2000, *Viseur*, n° 91.552 : « lorsqu'elle a coutume de publier des actes de nomination au Moniteur, comme en l'occurrence, l'autorité administrative reconnaît par là le caractère d'utilité publique et, par suite, le caractère obligatoire de la publication ; qu'en pareil cas (...), la publication de l'acte attaqué fait courir le délai de recours ». Voy. aussi C.E., 4 août 1997, *Roulet*, n° 67.627.

⁶⁴ Voy. not. C.E., 10 juin 2004, *Vandevelde*, n° 132.278 : « même si le requérant avait coutume de lire les décisions du collège et pouvait en déduire certaines conséquences, rien ne prouve qu'une augmentation de traitement découlant d'une promotion a fourni au requérant les éléments nécessaires pour pouvoir en retirer une connaissance suffisante de la nomination attaquée ».

⁶⁵ Voy. not. C.E., 29 novembre 2018, *Sacre*, n° 243.088 : « la notification ou la publication d'une nomination ou d'une désignation d'un agent dans des fonctions déterminées doit cependant avoir lieu si elle est prévue par une disposition légale ou réglementaire, une pratique constante ou une coutume ». Dans cet extrait, la « coutume » peut être interprétée comme désignant une règle s'opposant à une pratique constante, et qui en différerait par la présence de l'*opinio juris* ; ou, si l'on suit l'énonciation « en cascade » opérée par le Conseil d'Etat, comme une pratique moins constante, simple habitude ponctuelle.

⁶⁶ Voy. not. C.E., 26 octobre 2010, *A.S.B.L. Groupement des sociétés agréées de contrôle automobile et des permis de conduire et autres*, n° 208.462 : « une coutume constante, remontant aux premières années de l'Etat belge et confirmée par la jurisprudence, admet toutefois que des pouvoirs soient attribués aux ministres, même en l'absence de toute habilitation législative expresse, pourvu qu'il s'agisse d'adopter des mesures de détail ou d'exécution d'importance minimale » (208.462, 26 octobre 2010, p 11). En l'espèce, il s'agit de l'interprétation conférée aux articles 105 et 108 de la Constitution. Voy. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op. cit., pp. 125 et 126 et les références citées.

⁶⁷ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, op. cit., p. 375, *contra* Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », *Liber amicorum André Alen*, à paraître.

⁶⁸ J. SALMON, op. cit., p. 662 ; C.E., 15 mars 1963, *Ligny*, n° 9932. De la sorte, le Conseil d'Etat belge se départissait de la jurisprudence de son homologue français, lequel considérait depuis 1952 et son arrêt *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* que l'expédition des affaires courantes par un gouvernement démissionnaire était un principe général de droit public (voy. M. WALINE, note sous C.E. fr., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, *Rev. dr. pub.*, 1952, pp. 1029 à 1044).

⁶⁹ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », op. cit., p. 606.

⁷⁰ Sur les raisons de ce raisonnement, voy. *supra*.

⁷¹ Cass.(1^{ère} ch.), 4 février 1999, *Pas.*, 1999, I, pp. 139 à 148.

violation du « principe général du droit constitutionnel suivant lequel les ministres démissionnaires n'ont compétence que pour régler les affaires courantes »⁷². Après analyse, la Cour de cassation considère que le juge de fond a « justifi[é] légalement sa décision », et que dès lors, « le moyen ne peut être accueilli »⁷³. Lorsque la Cour libelle ses motifs de la sorte, cela signifie que « le moyen n'est pas fondé mais qu'il ne peut être rejeté comme manquant en droit ni comme manquant en fait. Le plus souvent, le demandeur en cassation a [alors] *correctement énoncé la règle de droit qu'il reproche au juge de fond d'avoir violée* mais lui impute à tort une application inexacte de la règle »⁷⁴. De la sorte, la position apparente du Conseil d'Etat dans l'arrêt du 17 mai 2016 n'est pas identique à celle de la Cour de cassation.

Toutefois, et malgré ces incertitudes, l'arrêt *de Crombrugghe de Picquendaele* nous semble décisif, pour deux raisons au moins. Tout d'abord, dans le cadre du contrôle de l'activité gouvernementale, le Conseil d'Etat est amené à jouer un rôle de premier plan dans le cercle des juridictions suprêmes. C'est d'ailleurs sa jurisprudence qui a grandement dessiné les contours de la règle limitant les compétences du Gouvernement, soit démissionnaire, soit en période de dissolution de la Chambre, aux affaires courantes⁷⁵. Le rôle de la Cour de cassation est plus secondaire, sa jurisprudence étant très peu fournie sur la question⁷⁶. Outre le rôle primordial que le Conseil d'Etat est amené à jouer dans la reconnaissance de la règle, le libellé de l'arrêt *de Crombrugghe de Picquendaele* tend à suggérer que la Haute juridiction administrative a reconnu l'existence d'une coutume constitutionnelle au sens juridique. La concordance entre les termes « coutume constitutionnelle » et « *grondwettelijke gewoonte* » constitue un premier indice de cette reconnaissance. Bien que l'usage du terme « coutume » soit équivoque dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'arrêt *de Crombrugghe de Picquendaele* est le premier à qualifier une coutume de « constitutionnelle », ce qui relativise l'ambiguïté soulevée plus haut. Le vocabulaire employé tend à consacrer l'existence d'une véritable règle de droit, qui plus est de nature coutumière. Cette hypothèse est confirmée par les considérants de l'arrêt : le moyen du défendeur invoque la violation d'une « coutume constitutionnelle » (et non d'une règle découlant d'un principe général du droit). Ce moyen est considérée par le défendeur comme irrecevable, au motif qu'il « n'indique pas la disposition qui aurait été violée et que la coutume constitutionnelle ne peut en tenir lieu »⁷⁷. Le Conseil d'Etat rejette cette exception d'irrecevabilité sans requalifier la règle en principe général de droit⁷⁸, et mentionne explicitement l'existence d'une « coutume constitutionnelle ». Plus encore, la Haute juridiction administrative affirme que l'existence de cette règle coutumière constitutionnelle est établie depuis longtemps par sa propre

⁷² Cass.(1^{ère} ch.), 4 février 1999, *Pas.*, 1999, I, p. 146.

⁷³ Cass.(1^{ère} ch.), 4 février 1999, *Pas.*, 1999, I, p. 148.

⁷⁴ P. GERARD, H. BOULARBAH et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *Pourvoi en cassation en matière civile*, coll. Répertoire pratique de droit belge, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 223. Souligné par nous.

⁷⁵ S. WEERTS, *op. cit.*, pp. 114 à 118 ; CRISP, v^o Affaires courantes, www.vocabulairepolitique.be, consulté le 17 décembre 2019.

⁷⁶ A notre connaissance, l'arrêt précité du 4 février 1999 est le seul rendu par la Cour de cassation consacré à la problématique des affaires courantes.

⁷⁷ C.E., 17 mai 2016, *de Crombrugghe de Picquendaele*, n^o 234.747, p. 5.

⁷⁸ Et ce alors que la jurisprudence administrative reconnaît explicitement l'existence de bon nombres de principes généraux du droit.

jurisprudence, mais aussi et surtout par la doctrine. Or, nous avons vu que la position doctrinale majoritaire consiste à considérer la règle comme une coutume.

Pour ces raisons, nous considérerons la règle limitant les compétences du collège gouvernemental aux affaires courantes comme une coutume constitutionnelle. Comme nous le verrons, les contours de cette règle sont essentiellement tributaires de la pratique, et ont, dès lors, vocation à évoluer⁷⁹. Cette évolution apparaît peu compatible avec la qualification de principe général du droit à valeur constitutionnelle, qui a vocation à une plus grande généralité – alors que les contours de la coutume sont relativement précis⁸⁰ – ainsi qu’une plus grande rigidité⁸¹.

II. LE CONTENU ACTUEL DE LA COUTUME

L’analyse de la pratique gouvernementale et parlementaire révèle que les contours de la règle coutumière varient selon la fonction exercée par le Gouvernement. Dans le cadre du système constitutionnel belge, le collège gouvernemental est appelé à exercer le pouvoir exécutif (1), à être une branche du pouvoir législatif (2), et à participer à l’exercice du pouvoir constituant dérivé (3). Lorsque les Chambres sont dissoutes ou que le Gouvernement est démissionnaire, ces diverses fonctions vont tantôt être réduites, tantôt être maintenues. La pratique atteste toutefois de profondes évolutions, qui ne sont pas exemptes de controverses au sein de la sphère doctrinale.

1. La fonction exécutive du Gouvernement

Comme nous l’avons précisé, à l’origine, la théorie des affaires courantes s’est développée dans le cadre de la fonction exécutive du Gouvernement, de par la pratique du Palais royal consistant à refuser de signer les arrêtés royaux excédant la sphère desdites affaires⁸². Dans ce cadre, la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat permet de classer les affaires courantes en trois catégories⁸³ qui peuvent être présentées en cascade, et qui attestent d’un accroissement progressif du spectre de l’action gouvernementale autorisée en droit.

Tout d’abord, il appartient au Gouvernement de régler les affaires courantes au sens de *banales*⁸⁴ : ce sont les affaires de gestion journalière, soit les 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 celui-ci est responsable »⁸⁵, ou encore « les affaires

⁷⁹ Voy. *infra*.

⁸⁰ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, n° 106.

⁸¹ H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit constitutionnel : approche critique et interdisciplinaire*, t. I, *L’Etat, la démocratie et les régimes politiques*, Bruxelles, Larcier, 2020, à paraître.

⁸² Voy. *supra*.

⁸³ S. WEERTS, *op. cit.*, p. 114. Notons qu’est traditionnellement exclu de la sphère des affaires courantes, lorsqu’un gouvernement a démissionné pour cause de dissensus interne, l’objet dudit dissensus (CRISP, *op. cit.*).

⁸⁴ Pour reprendre le terme utilisé par S. VAN DROOGHENBROECK, M. EL BERHOUMI et H. DUMONT, *Droit constitutionnel II. Parties IV et V*, Syllabus, Université Saint-Louis – Bruxelles, 2019-2020, p. 178.

⁸⁵ Voy. not. C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 331.

qui affluent régulièrement et dont le règlement, encore qu'il puisse laisser place à l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire, n'implique pas de décision sur la ligne politique à suivre »⁸⁶. Constituent des affaires de gestion journalière le paiement du traitement des magistrats et des fonctionnaires, le versement des pensions, ou encore l'exercice du contrôle de tutelle sur l'action des pouvoirs subordonnés⁸⁷.

Ensuite, il est accepté que l'équipe ministérielle expédie les affaires courantes au sens d'*en cours*, soit celles « d'un intérêt plus qu'ordinaire (...) et à propos desquelles la décision constitue le prolongement et l'aboutissement de procédures entamées antérieurement »⁸⁸. Elles sont entamées *in tempore non suspecto*, et réglées sans précipitation particulière⁸⁹. Par exemple, il en va ainsi de la nomination, par un ministre, d'un agent subalterne, et ce à la suite d'une procédure de recrutement qui avait été entamée avant la période d'affaires courantes⁹⁰. Le Gouvernement peut alors excéder la gestion journalière, et sa marge de manœuvre est moins réduite que dans l'hypothèse précédente. Elle demeure néanmoins restreinte : les affaires en cours ne peuvent pas entraîner de choix politiques importants⁹¹, de telle sorte que sont exclues de cette catégorie les « affaires de gouvernement »⁹², soit celles « 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 prise »⁹³.

Enfin, le Gouvernement peut dépasser tant la gestion quotidienne que le traitement des affaires en cours pour s'occuper des affaires courantes au sens d'*urgentes*⁹⁴, « à savoir celles pour lesquelles un retard dans leur solution serait générateur de nuisances pour tout ou partie de la collectivité »⁹⁵, voire « risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité »⁹⁶. L'urgence dont il est question peut être nationale ou supranationale, dictée le cas échéant par le calendrier de l'Union européenne⁹⁷. Dans cette hypothèse, le Gouvernement peut aller jusqu'à traiter des « affaires de Gouvernements »⁹⁸. La jurisprudence du Conseil d'Etat est tout à fait explicite à cet égard : « un arrêté qui ne constitue pas une affaire courante ordinaire doit être considérée comme une affaire de

⁸⁶ CE, 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 47.691. Voy. aussi A. WIRTGEN, « Réflexions sur la notion d'affaires courantes », obs. sous C.E., 31 août 2011, *A.S.B.L. Syndicat des Avocats pour la Démocratie*, n° 214.911, *C.D.P.K.*, 2012, pp. 294 et 295.

⁸⁷ C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 331. Voy. aussi C.E., 29 juillet 2014, *Demet*, n° 228.128.

⁸⁸ S. WEERTS, *op. cit.*, p. 114. Voy. aussi C.E., 9 juillet 1975, *Berckx*, n° 17.128.

⁸⁹ A. WIRTGEN, *op. cit.*, p. 295.

⁹⁰ C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, p. 331. Voy. aussi C.E., 10 mai 1968, *Jassogne*, n° 12.951.

⁹¹ C.E., 31 août 2011, *Syndicat des avocats pour la Démocratie*, n° 214.911.

⁹² Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 684.

⁹³ Voy. not. C.E., 24 février 2005, *Meulemeester*, n° 141.188.

⁹⁴ Pour une étude détaillée sur l'urgence et notamment ses causes d'apparition, voy. L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015, pp. 34 à 53. Voy. aussi S. WEERTS, *op. cit.*, pp. 117 et 118.

⁹⁵ S. WEERTS, *ibidem*, p. 114. Voy. aussi C.E., 5 février 1981, *Ville de Bruxelles*, n° 20.933.

⁹⁶ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 470 ; A. WIRTGEN, *op. cit.*, p. 295. Voy. aussi C.E., 24 septembre 2012, *Rijmenans*, n° 220.717 ; C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 46.028.

⁹⁷ H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », *op. cit.*, p. 608.

⁹⁸ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 471.

gouvernement. Un tel arrêté ne peut être pris qu'en cas d'urgence »⁹⁹. Par exemple, il nous semble totalement conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat le fait, pour un Gouvernement, de désigner un candidat au poste de commissaire européen, au motif qu'il s'agit d'une affaire urgente, en vertu du calendrier propre à l'Union européenne, quand bien même il pourrait s'agir d'une « affaire de Gouvernement ». Par ailleurs, la catégorie des affaires urgentes doit être couplée d'une variable temporelle. En effet, au plus longue est la période de formation d'un Gouvernement, au plus certaines affaires peuvent devenir urgentes par l'écoulement du temps alors qu'elles ne l'étaient pas à l'origine¹⁰⁰.

2. La fonction législative du Gouvernement

Le cabinet est amené à jouer un triple rôle dans l'exercice du pouvoir législatif. Tout d'abord, en vertu de l'article 36 de la Constitution, le Roi (donc le Gouvernement) est une branche à part entière du pouvoir législatif fédéral. A ce titre, il dispose d'un droit d'initiative, qui lui permet de déposer des projets de loi. Ensuite, en vertu de l'article 54 du texte constitutionnel, il revient au collège gouvernemental de donner un avis sur les textes des projets ou propositions de lois qui lui sont déférés en application de la procédure dite « de la sonnette d'alarme »¹⁰¹. Enfin, en vertu de l'article 109, le Roi sanctionne et promulgue les lois. Le Gouvernement dispose-t-il de ces trois prérogatives en période d'affaires courantes ? La jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne permet pas de répondre à cette question. La Cour considère en effet qu'elle « est compétente pour contrôler (...) la constitutionnalité du contenu des dispositions législatives, mais non celle de leur processus d'élaboration »¹⁰². Dès lors, le moyen pris de la violation de la règle limitant les compétences du Gouvernement aux affaires courantes « concerne uniquement les processus d'élaboration des dispositions attaquées » et est « étranger à la compétence de la Cour »¹⁰³. Face au silence du juge constitutionnel, il convient se référer à la seule pratique parlementaire et gouvernementale pour délimiter les contours des pouvoirs du cabinet.

Quant au droit d'initiative législative, la pratique atteste d'une importante évolution. Il apparaît incontesté que les parlementaires peuvent exercer ce droit en déposant des

⁹⁹ C.E., 31 mai 1994, *Ory*, n° 47.691. Pour un arrêt plus récent, voy. C.E., 17 mai 2016, *de Crombrughe de Picquendaele*, n° 234.747 : « l'acte ne peut être considéré comme une affaire courante ordinaire mais bien comme une « affaire de gouvernement », en sorte qu'il reste à déterminer si son adoption en périodes d'affaires courantes est justifiée au regard d'une urgence particulière ».

¹⁰⁰ C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 332 et 333 ; M. UYTENDAELE, *op. cit.*, pp. 470 et 471.

¹⁰¹ Aux termes de l'article 54 de la Constitution, « Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés.

Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déférée au Conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés.

Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi ».

¹⁰² C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, cons. B.8.2.

¹⁰³ C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, cons. B.8.2 *in fine*. Voy. aussi C.C., 22 mai 2013, n° 70/2013, cons. B.2 et B.3.

propositions de loi et présenter des amendements¹⁰⁴. Par contre, initialement, le droit d'initiative du Gouvernement était considéré comme suspendu en période d'affaires courantes, de sorte que le dépôt de projets de loi apparaissait exclu, précisément parce que le collège gouvernemental ne peut plus faire l'objet de la sanction ultime du contrôle politique. Dès lors, il lui était également interdit d'amender les projets, mais aussi les propositions. Les conséquences de ce point de vue initial étaient radicales : puisque le Gouvernement apparaissait entièrement incapable d'exercer sa fonction législative, un vote en séance plénière était interdit aussi bien en ce qui concerne les projets que les propositions de loi¹⁰⁵. Le vote final ne pouvait avoir lieu qu'une fois la période d'affaires courantes terminée, lorsque les trois branches du pouvoir législatif retrouvaient la plénitude de leurs compétences¹⁰⁶. Autrement dit, le Gouvernement ne pouvait plus agir, mais il n'était pas non plus question que le Parlement passât outre sa volonté, sous peine de lui dénier le rôle législatif de l'équipe ministérielle. Il convenait par conséquent d'attendre la fin de la crise. Cette position fut débattue en 1993, lors d'une audition à la Chambre. A cette occasion, Francis Delpérée considérait qu'un vote final était possible pour les propositions de loi, mais pas pour les projets¹⁰⁷. Marc Uyttendaele et Paul Van Orshoven allaient plus loin, en considérant qu'un vote final était envisageable en toutes hypothèses, aussi bien pour les projets que pour les propositions de lois, au motif que « la théorie des affaires courantes n'est pas d'application dans les matières où des compétences sont exercées collectivement par le Roi et par les Chambres »¹⁰⁸. Finalement, la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre mit fin au débat et considéra qu'un vote final était possible pour les propositions de loi, mais aussi que le Gouvernement conservait son droit d'amendement, au motif que « le contrôle à l'égard du gouvernement démissionnaire est (...) suffisamment garanti par le vote sur les amendements que celui-ci à [sic] déposés »¹⁰⁹. La commission ne se positionna pas sur l'existence éventuelle du droit d'initiative de l'équipe ministérielle. Il nous semble toutefois permis de le considérer comme acceptable : l'argument invoqué pour les amendements y est parfaitement transposable. Ce point de vue semble s'être imposé aujourd'hui : il est admis que le droit

¹⁰⁴ Voy. not. M. VAN DER HULST et A. VANDER STICHELE, « Het parlement en de lopende zaken », *T.B.P.*, 1993, pp. 3 à 15. Pour ce faire, il faut bien évidemment que la Chambre ne soit pas dissoute (avant les élections), ou installée (après les élections). En ce qui concerne l'activité des députés sous la 55^{ème} législature, voy. l'intéressante étude de X. COUNASSE, « Au parlement, la coalition Vivaldi se démarque pour voter les projets de loi », *Le Soir*, 17 février 2020, www.lesoir.be.

¹⁰⁵ Toute autre solution était en effet considérée comme revenant à priver le Gouvernement du pouvoir qui lui revient en vertu de l'article 36 de la Constitution.

¹⁰⁶ Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiées par la loi du 8 août 1988, *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1991-1992, n° 15/1, pp. 2 et 3.

¹⁰⁷ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, pp. 11 et 12.

¹⁰⁸ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 19. Comme le précise Paul Van Orshoven, « la théorie des affaires courantes vise à protéger les prérogatives du Parlement et ne peut être détournée de cet objectif. C'est le parlement qui doit avoir le dernier mot. Cela implique que les Chambres législatives peuvent décider, au cas par cas pour les matières qu'elles jugent importantes, si le pouvoir législatif peut continuer d'être exercé » (p. 5).

¹⁰⁹ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 37.

d'initiative législative n'est pas – ou plus – affecté par la période d'affaires courantes¹¹⁰, hormis, bien entendu, le temps de la période de dissolution des Chambres. Dans les faits, toutefois, l'on observe une certaine réticence de la part du Gouvernement, qui tend à ne déposer que des projets de loi que l'on pourrait qualifier d'affaires « urgentes »¹¹¹. Nous ne voyons aucun argument juridique justifiant une telle limitation, puisque dans tous les cas, par le vote en séance plénière, le Parlement exerce un contrôle sur l'action gouvernementale matérialisée dans le projet de loi, de sorte que le Gouvernement ne peut passer outre la volonté des députés. Selon Jan Velaers, l'attitude prudente du cabinet s'explique uniquement pour des raisons d'opportunité politique¹¹².

Quant à la procédure dite « de la sonnette d'alarme », la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre considère que lorsque ce mécanisme est enclenché en période d'affaires courantes, « le Parlement doit dès lors suspendre l'examen des textes en cours jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement »¹¹³. Cette position est approuvée par la doctrine, en toute logique : la sonnette d'alarme vise à protéger la minorité francophone à la Chambre, en déférant au Gouvernement paritaire d'un point de vue linguistique le texte litigieux, lequel est chargé de rendre un avis¹¹⁴. Or, même si le texte constitutionnel ne s'oppose pas à ce que la procédure législative se poursuive en l'absence d'avis, la règle du consensus au Conseil des ministres engendre qu'en cas de dissensus en son sein, le Gouvernement sera contraint de présenter sa démission au Roi¹¹⁵. Dès lors que le collège gouvernemental ne peut plus être forcé à démissionner en période d'affaires courantes, il nous semble tout à fait conforme à l'esprit du système constitutionnel que le déclenchement de la sonnette d'alarme engendre une suspension de la procédure législative. Cette dernière ne pourra reprendre qu'après la formation du nouveau Gouvernement, lequel sera chargé de statuer en la matière¹¹⁶, et démissionnera en toute hypothèse en cas de désaccord en son sein.

Quant au droit de sanction et de promulgation, il apparaît incontesté que le Gouvernement peut sanctionner et promulguer des lois en période d'affaires courantes¹¹⁷. Mais y est-il tenu ? La question est excessivement controversée, et deux thèses antagonistes s'opposent. Selon une première thèse, le Gouvernement en affaires courantes ne peut s'opposer à la volonté du

¹¹⁰ P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, p. 104.

¹¹¹ La période d'affaires courantes actuelle, depuis l'ouverture de la 55^{ème} législature, atteste que cette pratique est toujours suivie. Traditionnellement, le Gouvernement refuse de déposer un projet de budget des Voies et Moyens et se contente de vivre sous le régime des douzièmes provisoires, sauf en 2011, sous pression de l'Union européenne (H. DUMONT, *op. cit.*, p. 608, note 94).

¹¹² J. VELAERS, « De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, pp. 14 à 19.

¹¹³ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 38.

¹¹⁴ P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis : tussen staatsrechtelijke principes en politieke relatiteit », *C.D.P.K.*, 2018, p. 392 ; P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, pp. 105 et 106.

¹¹⁵ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 195 et 196.

¹¹⁶ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 687.

¹¹⁷ P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, p. 106.

Parlement et est dès lors tenu de sanctionner ainsi que de promulguer le texte adopté en séance plénière. Selon une seconde thèse, le cabinet conserve une marge de manœuvre et apprécie l'opportunité de sanctionner et de promulguer le texte¹¹⁸. En 1993, la commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre a considéré qu'« aucune réponse juridique satisfaisante ne peut être donnée à la question de savoir si le gouvernement est ou non tenu de faire sanctionner le texte adopté »¹¹⁹. Selon nous, il conviendrait de pencher en faveur de la seconde thèse, et de ménager une marge de manœuvre à l'équipe gouvernementale. Ce dernier présente en effet certaines garanties élémentaires lorsque les conditions de recours au mécanisme de la sonnette d'alarme ne sont pas réunies¹²⁰. En effet, les règles de la collégialité, du consensus et de la solidarité¹²¹, couplées à la règle de la parité linguistique consacrée à l'article 99, alinéa 2, de la Constitution, ont pour conséquence que le Conseil des ministres doit, même en période d'affaires courantes, trouver un consensus sur les questions politiques importantes. Ce consensus suppose l'aval des ministres issus des deux communautés linguistiques du pays, et assure par là la préservation des intérêts des francophones et des néerlandophones. Autrement dit, en période d'affaires courantes, le Gouvernement apparaît comme le dernier rempart en vue d'assurer les intérêts des deux communautés. Dans cette perspective, il peut, à notre sens, s'opposer à signer et sanctionner un texte voté en bloc par les parlementaires issus d'une des principales communautés linguistiques du pays, aux intérêts contraires aux intérêts de l'autre communauté. Pour ces raisons, nous estimons que le Gouvernement dispose du droit de refuser de sanctionner et de promulguer un texte adopté par les Chambres en période d'affaires courantes, et de déferer la responsabilité de la sanction à l'équipe gouvernementale suivante.

3. La fonction (pré-)constituante du Gouvernement

En vertu de l'article 195 de la Constitution, le Roi est appelé, en tant que branche du pouvoir législatif, à adopter une déclaration de révision de la Constitution¹²² ; mais aussi, après dissolution des Chambres, à statuer sur les points ouverts à révision¹²³. La période des affaires courantes affecte-t-elle ce double rôle ?

Quant à l'adoption d'une déclaration de révision, la pratique atteste, elle aussi, d'une profonde évolution. Initialement, il était considéré qu'il n'appartenait pas à l'équipe ministérielle, en période d'affaires courantes, d'initier une révision au motif qu'une telle initiative touchât aux fondements de l'ordre étatique. A ce titre, le concours des trois branches

¹¹⁸ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, pp. 5 et 12.

¹¹⁹ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 37.

¹²⁰ Soit lorsque la majorité des trois quarts au sein du groupe linguistique n'est pas atteinte.

¹²¹ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, op. cit., pp. 697 et 698.

¹²² Const., art. 195, al. 1^{er}.

¹²³ Const., art. 195, al. 4.

du pouvoir législatif disposant de la plénitude de leurs compétences était requis¹²⁴. Néanmoins, il était admis depuis 1968 que le Gouvernement pouvait adopter une déclaration de révision qui constituât une reproduction de la déclaration adoptée au terme de la précédente législature¹²⁵, déduction faite des dispositions déjà effectivement révisées¹²⁶. En 2010, toutefois, le Gouvernement adopta une déclaration de révision comportant des extensions par rapport à la déclaration précédente, et il fut suivi dans son initiative par les Chambres, rompant par là avec la pratique antérieure¹²⁷. Cette nouvelle pratique nous paraît logique d'un point de vue juridique, puisqu'*in fine*, par leurs votes, c'est bien la Chambre et le Sénat qui acceptent ou non les extensions. Il existe donc bel et bien un contrôle parlementaire sur l'action du cabinet, qui ne peut aller à l'encontre de la volonté des députés et des sénateurs¹²⁸. En 2019, le Gouvernement a prétendu revenir à la pratique antérieure en 2010, en se limitant à reprendre les dispositions ouvertes à révision. En réalité, l'équipe ministérielle est allée plus loin, en soustrayant certains points ouverts à révision en 2014, lesquels n'ont pas été effectivement révisés lors de la législature 2010-2014¹²⁹, mais aussi en ne reprenant pas, dans sa déclaration, certaines dispositions communes aux déclarations de la Chambre et du Sénat¹³⁰. Cela a amené une partie de la doctrine à estimer que le Gouvernement a par là exercé un « droit de veto sélectif »¹³¹ présenté comme difficilement acceptable. Néanmoins, l'analyse des travaux du Congrès national amène à considérer qu'une unanimité entre les branches du pouvoir législatif est nécessaire pour ouvrir des articles à révision¹³². Plus encore, il semble fondamentalement contraire à la volonté du Constituant originaire que d'obliger l'Exécutif à suivre aveuglément les propositions communes aux deux Chambres¹³³, dès lors que son intention était de faire converger librement les points de vue des trois branches du Pouvoir législatif¹³⁴. Un tel mécanisme participe à la stabilité du texte constitutionnel, qui ne doit pas être modifié trop fréquemment¹³⁵. Par ailleurs, il nous semble que la période des affaires courantes requière une certaine prudence politique, puisque les institutions ne fonctionnent plus « normalement ». A défaut d'unanimité entre les trois branches du pouvoir législatif, il ne semble pas totalement illogique de ne pas ouvrir à révision certains articles. Il peut être convenable de privilégier le *statu quo*, et de se pencher sur la révision une fois la période d'affaires courantes arrivée à terme et la sérénité revenue.

¹²⁴P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, pp. 102 et 103.

¹²⁵Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, p. 686.

¹²⁶P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, pp. 102 et 103.

¹²⁷J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, t. III, Bruges, die Keure, 2019, p. 675.

¹²⁸Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, pp. 686 et 687.

¹²⁹Comp. déclaration de révision de la Constitution, *M.B.*, 20 mai 2019 et déclaration de révision de la Constitution, *M.B.*, 28 avril 2014 (entre 2014 et 2019, seuls les articles 12 (*M.B.*, 2 mai 2019) et 149 (*M.B.*, 29 novembre 2017) de la Constitution ont été modifiés).

¹³⁰Comp. les déclarations de la Chambre, du Sénat et du Roi (*M.B.*, 23 mai 2019).

¹³¹M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : chronique d'une occasion manquée », *C.D.P.K.*, 2020, à paraître. Dans un sens semblable, voy. P. POPELIER, « De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis : tussen staatsrechtelijke principes en politieke relatiteit », *op. cit.*, p. 391.

¹³²I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, Goemare, 1864, p. 43.

¹³³Et pourquoi pas l'une des deux seulement ?

¹³⁴Il n'existe d'ailleurs pas de convention de la Constitution contraire en la matière.

¹³⁵Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, pp. 79 et 80.

Quant à la révision proprement dite, la pratique est inexistante en période d'affaires courantes¹³⁶. Néanmoins, on ne voit pas pourquoi elle serait impossible : si la Chambre et le Sénat statuent à la majorité requise par l'article 195, alinéa 5, de la Constitution, et que le Gouvernement accepte de sanctionner et de promulguer le texte révisé en vertu des règles de la collégialité, de la solidarité, du consensus et de la parité linguistique, la révision peut avoir lieu. Cette dernière pourrait même mettre fin à l'éventuelle crise politique et accélérer les négociations en vue de la formation d'un nouveau cabinet. A notre sens, l'équipe ministérielle en affaires courantes ne serait toutefois pas tenue à la sanction et promulgation, et ce pour les mêmes raisons qui nous amènent à lui octroyer une marge de manœuvre semblable dans le cadre de l'exercice de la fonction législative¹³⁷.

III. LA MODIFICATION DE LA COUTUME

Les développements qui précèdent illustrent le fait qu'en l'état actuel de la pratique coutumière, la théorie des affaires courantes ne balise que la fonction exécutive du Gouvernement. Elle ne s'applique pas lorsque le collège gouvernemental doit juridiquement agir de concert avec le Parlement, comme c'est le cas dans le cadre de l'exercice de la fonction législative et de la fonction de révision. Toutefois, à la faveur de la période d'affaires courantes de 2018 et 2019, de nombreuses voix se sont élevées dans le sens d'une participation accrue de la Chambre dans l'exercice de la fonction exécutive (1). Dans les développements qui suivent, nous examinons s'il est possible d'envisager une modification de la règle coutumière en ce sens, tant par le biais d'une révision constitutionnelle (2), que par le biais du processus coutumier (3).

1. Les suggestions de modification

Deux hypothèses doivent être distinguées. Tout d'abord, il arrive que le Gouvernement, dans l'exercice du pouvoir exécutif, souhaite prendre une décision qui n'apparaît manifestement pas comme une affaire courante. Pour adopter tout de même l'acte, il est déjà arrivé que le cabinet demande l'aval de la Chambre à travers une résolution parlementaire. Ainsi, lors de l'envoi des militaires à l'étranger en 2011 et 2014, le Gouvernement en affaire courantes¹³⁸ a associé les députés à la prise de décision par ce biais¹³⁹, et ce malgré le fait que le commandement des forces armées est une prérogative strictement gouvernementale, qui ne

¹³⁶ Aucune révision constitutionnelle n'a été adoptée en période d'affaires courantes, à notre connaissance du moins.

¹³⁷ Rappelons que la procédure de révision ne fait pas intervenir les groupes linguistiques de la Chambre et du Sénat. Voy. Const., art. 195, comp. Const., art. 4, al. 3.

¹³⁸ Sur cette question, voy. J. CLARENNE, M. EL BERHOUMI et T. MOONEN, « Le contrôle parlementaire de l'armée à la lumière de la séparation des pouvoirs civil et militaire », *A.P.T.*, 2018, pp. 450 à 453, R. VAN STEENBERGHE, « La légalité de la participation de la Belgique à la lutte armée contre l'Etat islamique en Irak », *J.T.*, 2015, pp. 644 et 645 ; R. VAN STEENBERGHE, « L'emploi de la force en Libye : questions de droit international et de droit belge », *J.T.*, 2011, pp. 532 et 533.

¹³⁹ Voy. résolution sur la situation en Irak et la participation de la Belgique à la coalition internationale contre l'EI, texte adopté en séance plénière, *Doc. parl.*, Ch., extr. 2014, n° 0305/004 ; résolution concernant la situation en Libye, texte adopté en séance plénière, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2010-2011, n° 1308/003.

requière pas d'intervention de la Chambre¹⁴⁰. Autrement dit, dans ce cas, l'on envisage une autorisation de la Chambre pour excéder les affaires courantes.

Ensuite, certaines affaires considérées comme des affaires courantes peuvent entraîner des conséquences durables du point de vue politique. On pense, principalement, aux affaires urgentes dictées par le calendrier propre à l'Union européenne. Lors de la désignation du candidat belge au poste de commissaire européen, d'aucuns ont émis le souhait d'associer la Chambre à la prise de décision¹⁴¹, bien que la direction des relations internationales soit de la du Gouvernement, ne requérant pas non plus d'intervention camérale¹⁴². Dans cette hypothèse, on envisage une autorisation camérale pour poser une affaire courante aux conséquences politiques importantes.

Il n'est pas contesté que dans les deux cas, le Gouvernement *peut* consulter les députés pour obtenir un appui politique. Mais l'on se situe là dans le domaine de l'opportunité. Toute autre est la question de savoir s'il pourrait *y être tenu en droit*, en vertu d'une règle à valeur supra-législative, alors que cette obligation n'est actuellement pas prévue par le droit coutumier.

2. L'hypothèse de la modification par révision de la Constitution

La coutume constitutionnelle ne doit pas être contraire à la Constitution formelle. Il en découle qu'une révision constitutionnelle peut aboutir à un libellé incompatible à la règle coutumière qui, de ce fait, est abrogée ou modifiée¹⁴³. Il se pourrait que le Pouvoir constituant dérivé intègre dans la Constitution un article semblable à l'article 52 de la Constitution de la IV^{ème} République française aux termes duquel « en cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes »¹⁴⁴. A l'occasion de cette révision, le Constituant pourrait effectivement préciser 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. dérogeant aux articles 37, 105 et 108 de la Constitution qui assure un monopole du Roi dans le cadre de ce pouvoir, ces hypothèses devraient être mentionnées dans le texte constitutionnel lui-même, et pas dans ses travaux préparatoires. Une telle révision permettrait à la Chambre d'intervenir dans l'exercice du pouvoir exécutif durant la période d'affaires courantes, dans certaines hypothèses, en vertu du principe *lex specialis derogat generalibus*. Ce serait également l'occasion, pour le Pouvoir constituant dérivé, de lever les

¹⁴⁰ Et ce en vertu de l'article 167, §1^{er}, al. 2, de la Constitution. Sur la question de la modification, *de lege ferenda*, de l'article 167 de la Constitution, voy. N. B. BERNARD et S. VANDENBOSCH, « Quelques propositions pour une remise au goût du jour de l'article 167 de la Constitution », *C.D.P.K.*, 2019, à paraître.

¹⁴¹ Voy. M. DUBUISSON, « Imbroglie autour de la désignation du commissaire européen », *Le Soir*, 16 août 2019, www.lesoir.be

¹⁴² Et ce en vertu de l'article 167, §1^{er}, al. 1^{er}, de la Constitution. Voy. également N. B. BERNARD et S. VANDENBOSCH, *op. cit.*

¹⁴³ H. DUMONT et M. EL BEHROUMI, *op. cit.*, p. 197. Voy. aussi S. VAN DROOGHENBROECK, M. EL BEHROUMI et H. DUMONT, *op. cit.*

¹⁴⁴ Ce texte a été modifié par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954. Sur le régime constitutionnel prévu par la Constitution du 27 octobre 1946 et le rapport entre les pouvoirs qu'elle introduit, voy. F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, pp. 435 à 453.

incertitudes et les ambiguïtés qui subsistent quant à la marge de manœuvre du Gouvernement durant ladite période. Une telle modification du texte constitutionnel serait, à notre sens, heureuse.

3. L'hypothèse de la modification par processus coutumier

L'hypothèse de la modification de la coutume par le processus coutumier est plus complexe. C'est dans cette hypothèse que se déploient les pleins effets de l'arrêt *de Crombrughe de Picquendaele*, du moins tel que nous l'interprétons ci-dessus. La modification coutumière dans les sens envisagés ci-dessus pose une question de nature formelle et une de nature matérielle.

D'un point de vue formel, la procédure de modification coutumière requiert l'existence d'une *opinio juris* de la part des destinataires de la norme, qui suivent effectivement la pratique¹⁴⁵ : « le sentiment de caractère juridique [soit l'*opinio juris*] de la règle coutumière doit procéder de ceux qui la pratiquent. Il ne s'agit pas particulièrement d'une coutume si l'usage est issu des tribunaux tandis que le sentiment de satisfaire à une obligation de droit dépend de ceux que la règle est appelée à régir. *Les deux éléments de la coutume doivent jaillir de la même source* »¹⁴⁶. Dès lors que la pratique actuelle de la règle coutumière se limite à l'exercice de la fonction exécutive du Gouvernement, soit une fonction qu'il exerce seul, sans le concours de la Chambre, il nous faut considérer comme déterminante la seule *opinio juris* propre au collège gouvernemental lui-même¹⁴⁷. Pour envisager une modification coutumière dans les sens précités, il convient que le Gouvernement requière l'approbation de la Chambre avec « la conviction du caractère juridique de cet usage »¹⁴⁸. Or, le simple fait de requérir l'aval parlementaire par le biais d'une résolution atteste de l'absence de cette conviction, puisqu'une résolution est dépourvue de caractère contraignant et que, dès lors, il demeure loisible pour les ministres de s'en écarter¹⁴⁹. Lorsqu'il requiert l'approbation de la Chambre, le Gouvernement ne semble pas vouloir créer un précédent obligatoire, mais uniquement légitimer une action de manière ponctuelle. D'ailleurs, le recours à l'avis des députés n'est absolument pas systématique et la pratique gouvernementale en la matière n'est dès lors pas établie. La modification coutumière apparaît impossible, en raison d'une absence d'*opinio juris* propre aux destinataires de la coutume ainsi qu'une absence d'un usage en ce sens¹⁵⁰. Par ailleurs, l'*opinio juris* et la pratique du Parlement est relative. Puisque les affaires courantes régissent les relations existant entre le parlement et le cabinet, il est logique de prendre en compte la

¹⁴⁵ J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 332 à 334 ; M. EL-HELW, *op. cit.*, pp. 82 à 86 ; Y. GOUET, *op. cit.*, pp. 57 à 62.

¹⁴⁶ M. EL-HELW, *op. cit.*, p. 84. Souligné par nous.

¹⁴⁷ Il convient de noter une différence essentielle entre une coutume internationale et une coutume constitutionnelle: cette dernière ne concerne pas tous les sujets de l'ordre juridique comme dans la communauté internationale, mais seulement certaines catégories d'acteurs politiques.

¹⁴⁸ S. RIALS, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle : à propos du dixième anniversaire du referendum de 1969 », *La Revue administrative*, 1979, p. 265.

¹⁴⁹ J. CLARENNE, M. EL BERHOUMI et T. MOONEN, *op. cit.*, p. 451.

¹⁵⁰ Comme l'écrit si bien Yves Lejeune, « lorsqu'on envisage de préciser ou d'élargir le champ d'application d'une coutume constitutionnelle, il ne suffit pas d'invoquer un principe dogmatique. Il faut s'appuyer sur des précédents » (Y. LEJEUNE, « Un gouvernement fédéral doit-il solliciter la confiance de la Chambre quand il est devenu minoritaire ? Examen à la lumière d'une théorie des usages constitutionnels en Belgique », *op. cit.*).

pratique et l'*opinio juris* des députés. Mais dans l'exercice du pouvoir exécutif, le Parlement opère comme organe de contrôle de l'action gouvernementale. Or, il est établi en littérature juridique qu'une autorité de contrôle n'occupe qu'un rôle secondaire dans le cadre du processus coutumier, essentiellement probatoire¹⁵¹. Dès lors, de manière semblable à une autorité juridictionnelle telle que le Conseil d'Etat, la Chambre peut influencer la coutume en provoquant la formation d'un usage, en aidant à cristalliser l'*opinio juris* ou encore à prouver l'existence de la règle coutumière¹⁵². Mais l'opinion des parlementaires n'a pas d'influence *décisive* dans le processus. Autrement dit, toute modification coutumière doit prioritairement découler de la pratique et de l'*opinio juris* du destinataire de la norme, avec si possible le consentement de son autorité de contrôle. Ce n'est qu'à cette condition procédurale qu'une modification coutumière dans les sens envisagés *supra* est concevable.

Mais il y a davantage. *D'un point de vue matériel*, une interprétation téléologique de la norme coutumière¹⁵³ indique que la finalité de la théorie des affaires courantes est de limiter les compétences du Gouvernement pour protéger le Parlement lui-même¹⁵⁴. A notre sens, les députés ne peuvent profiter du contexte des affaires courantes pour augmenter leurs compétences¹⁵⁵. Or, les modifications coutumières envisagées ci-dessus reviennent précisément à étendre des compétences du parlement. En effet, la Constitution réserve au Roi la direction des opérations militaires et des relations internationales¹⁵⁶, sans exiger d'accord préalable de la Chambre. Elle ne prévoit qu'un contrôle *a posteriori*, en vertu des articles 101 et 167 de la Constitution. Un contrôle *a priori* est bel et bien contraire au libellé constitutionnel, sinon à son esprit. Le Gouvernement ne peut conditionner son action à un aval parlementaire : c'est précisément à des fins d'efficacité et de rapidité que le Constituant originaire lui a confié certaines compétences en propre, qui s'accommodent mal de la longueur des procédures parlementaires¹⁵⁷. Dès lors que toute coutume doit être conforme au texte de la Constitution, il nous semble matériellement impossible de modifier la coutume en le sens d'une autorisation de la Chambre pour excéder les affaires courantes, d'une part, et d'une pareille autorisation pour poser une affaire courante politiquement importante, d'autre part (à tout le moins dans les deux sens que nous envisageons). Dans cette perspective, aucune décision ne peut être prise dans le premier cas, puisque ni le Parlement ni le Gouvernement n'est compétent, tandis que dans le second, il faut concéder que le

¹⁵¹ J. VERHOEVEN, *op. cit.*, pp. 333 à 336.

¹⁵² M. EL-HELW, *op. cit.*, pp. 94 et 95.

¹⁵³ P. Gérard, « Le recours aux travaux préparatoires et la volonté du législateur », *L'interprétation en droit : approche pluridisciplinaire*, sous la direction de M. van de Kerchove, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 1978, pp. 76 à 79.

¹⁵⁴ Voy. not. C. BERHENDT et M. VRANCKEN, *op. cit.*, pp. 328 et 329 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge : fondements et institutions*, *op. cit.*, pp. 686 et 687.

¹⁵⁵ Comme le souligne Paul Van Orshoven dans un autre contexte, « si l'on évoque la limitation d'une compétence dans un autre but que celui qui la justifie, on pourrait parler de « détournement d'absence de pouvoir » ou d'« abus d'incompétence » » (audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, rapport fait au nom de la commission de révision de la constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 5).

¹⁵⁶ Const., art. 167.

¹⁵⁷ N. B. BERNARD et S. VANDENBOSCH, « Quelques propositions pour une remise au goût du jour de l'article 167 de la Constitution », *C.D.P.K.*, 2020, à paraître.

Gouvernement prend, seul, la décision, et ce sans possibilité de modification coutumière dans les deux sens ci-évoqués.

CONCLUSION

En 1968, Jean Gicquel écrivait que la problématique des coutumes constitutionnelles était parmi « les plus ardues et les plus confuses du droit constitutionnel »¹⁵⁸. La théorie des affaires courantes atteste du fait que cette affirmation demeure pertinente. L'irruption du droit non écrit au sein de notre ordre constitutionnel bouleverse les certitudes, entraîne confusions, débats et contradictions. Que penser du contenu de cette coutume ? La règle nous semble parfaitement adaptée lorsque la période des affaires courantes est courte. Dans cette hypothèse, elle permet à l'Etat de continuer à fonctionner, jusqu'à ce qu'un Gouvernement soit nommé à brève échéance. Mais la règle engendre un sentiment de malaise lorsque la période dure, comme ce fut le cas en Belgique entre le 21 décembre 2018 et le 17 mars 2020, date de prestation de serment du Gouvernement Wilmès de plein exercice. En période d'affaires courantes, l'équipe ministérielle officie tout en demeurant, ultimement, irresponsable de ses actes d'un point de vue politique. Il ne peut plus être désavoué, de sorte que le régime parlementaire belge se mue en régime présidentiel, de manière momentanée¹⁵⁹. Cela pose problème d'un point de vue démocratique, bien que l'action gouvernementale puisse aussi comporter certaines garanties contre les abus d'une majorité camérale qui agirait au détriment d'une des communautés linguistiques du pays. Les limites de l'action ministérielle demeurent néanmoins controversées. Une révision constitutionnelle en vue d'inscrire l'ensemble des règles applicables en période d'affaires courantes permettrait de mettre fin aux incertitudes. Une modification de la règle par processus de formation coutumière est quant à elle très complexe – car elle dépend essentiellement de la pratique et du ressenti des destinataires de la coutume, soit le Gouvernement et le Roi – mais aussi peu probable eu égard aux conditions d'existence de la coutume constitutionnelle, comme l'on s'est attaché à le démontrer. En attendant cette hypothétique révision, force est de constater que la durée des crises institutionnelles a tendance à augmenter progressivement, et par l'écoulement du temps, le Gouvernement voit ses compétences s'accroître au bénéfice de la notion d'urgence. En 1952, Marcel Waline écrivait qu'un gouvernement en affaires courantes était mort¹⁶⁰. Cela ne semble plus exact : en 2020, un tel cabinet est un véritable « mort-vivant ».

¹⁵⁸ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 30.

¹⁵⁹ Dans le sens où l'exécutif ne peut plus être renversé par le Parlement (F. HAMON et M. TROPER, *op. cit.*, pp. 122 et 123).

¹⁶⁰ M. WALINE, *op. cit.*, pp. 1032 et 1033.

3 - LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES POSÉS EN AFFAIRES COURANTES

par **Anne-Stéphanie RENSON**,
maître de conférences invitée à l'UC Louvain

et **Marc VERDUSSEN**,
professeur à l'UC Louvain,
directeur du Centre de recherches sur l'Etat et la Constitution

Introduction – De l'importance du contrôle juridictionnel des actes posés en affaires courantes

Comme l'observe Marc Uyttendaele, le droit constitutionnel est parfois rendu fragile par le fait que l'ensemble de ses prescriptions – écrites et coutumières – ne font pas l'objet d'un contrôle juridictionnel¹.

Qu'en est-il pour ce qui est de la justiciabilité de la théorie des affaires courantes² ?

¹ M. UYTENDAELE, « Face à la crise gouvernementale, un indispensable vote de confiance », Carte blanche, *Le Soir*, 12 décembre 2018.

² Sur les affaires courantes, voy. not. G. CEREXHE, « La compétence des Chambres nouvellement élues entre leur installation et la formation du gouvernement », *A.P.T.*, 1994, pp. 15-23 ; H. COREMANS, « Het regeringsontslag en zijn staatsrechtelijke gevolgen en administratiefrechtelijke gevolgen », *R.W.*, 1968, pp. 2193-2206 ; G. CRAENEN, « De positie van een demissionair kabinet in België », *T.B.P.*, 1977, pp. 10-27 ; F. DELPEREE, « Les affaires courantes en Belgique », in *Mélanges offerts à R.E. Charlier*, Paris, éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, pp. 51-67 ; F. DELPEREE, *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, CRISP, 1983 ; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, pp. 955 et ss. ; P. LAUVAUX, « Le droit de dissolution. Quelques aspects constitutionnels de l'exercice et des effets du droit de dissolution au cours de crises politiques récentes », *A.P.T.*, 1979-1980, pp. 246-254 ; P. MAROY, « La gestion des affaires courantes par des ministres démissionnaires », note sous C.E., arrêt Jassogne, n° 12.954 du 10 mai 1968, *R.J.D.A.*, 1969, pp. 88-90 ; A. MAST, « Regeringsontslag, lopende zaken en ministeriële verantwoordelijkheid naar Belgische recht », in *Politiek – Parlement – Democratie – Opstellen voor F.J.F.M. Duynstee*, Deventer, Kluwer, 1975, pp. 147-157 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, pp. 683-687 ; A.-M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, « Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire », *A.P.T.*, 1976-1977, pp. 222-233 ; M. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, « L'expédition des affaires courantes », *Res Publica*, 1978, pp. 433-446 ; M. PILCER, « Un gouvernement non démissionnaire est-il nécessairement limité aux affaires courantes alors que le nouveau parlement élu s'est déjà réuni ? », obs. sous C.E., arrêt n° 234.463 du 21 avril 2016, *A.P.T.*, 2017, pp. 223-230 ; P. POPELIER, « Is de uitvoering van de wet een lopende zaak ? », note sous Cass., 4 février 1999, *R.W.*, 1999-2000, pp. 432-434 ; P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 94-111 ; J. SALMON, « À propos des affaires courantes. État de la question », *J.T.*, 1978, pp. 661-664 ; W. VANDENBRUWAENE, « Voortdurende lopende zaken », *T.V.W.*, 2011, pp. 235-243 ; A. VAN SOLINGE, « De l'expédition des affaires courantes », *J.T.*, 1979, p. 214 ; J. VELAERS et Y. PEETERS, « De "lopende zaken" en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, pp. 3-19 ; S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État », *A.P.T.*, 2001, pp. 111-118 ; A. WIRTGEN, « Réflexions sur la

L'obligation pour un gouvernement de gérer les affaires courantes trouve sa justification dans l'impossibilité, pour le Parlement, d'exercer temporairement un contrôle sur l'action de celui-ci. Cette absence de contrôle parlementaire rend d'autant plus indispensable la mise en œuvre d'un contrôle juridictionnel effectif sur le gouvernement, afin de vérifier que celui-ci n'excède pas les limites des affaires courantes. La justiciabilité de la théorie des affaires courantes constitue ainsi un rempart contre les éventuels excès d'un gouvernement qui se montrerait trop « zélé » en voulant aller au-delà de ses compétences limitées.

L'importance du contrôle juridictionnel au regard de telles règles non écrites a encore été récemment rappelée par nos voisins britanniques à la faveur de la saga du Brexit. Dans un arrêt qui restera historique, la Cour suprême britannique s'est estimée compétente pour annuler la suspension du Parlement décidée par Boris Johnson. La Cour suprême a estimé que la manœuvre de Boris Johnson « pour empêcher le rôle constitutionnel du Parlement consistant à demander des comptes au gouvernement » n'avait pas de justification raisonnable³.

L'importance du contrôle juridictionnel est rendue accrue par la longueur des crises politiques, à tout le moins les plus récentes. Nicolas Bernard a mis en exergue l'extension de l'étendue de la notion d'« affaires courantes » que ces crises politiques successives ont impliquée⁴. Dans ces circonstances, si l'on comprend la nécessaire évolution du concept d'« affaires courantes », celle-ci ne peut toutefois se faire que de manière encadrée par le biais des contrôles juridictionnels.

Dans la présente contribution, nous examinons les contrôles juridictionnels à l'égard des actes administratifs (A.), d'une part, et des actes législatifs (B., d'autre part), en période d'affaires courantes. En effet, « contrairement aux idées reçues, les affaires courantes et la limitation de compétences que cette période implique ne soulèvent pas des questions uniquement du côté du gouvernement, [mais aussi] au niveau parlementaire »⁵.

A. Le contrôle juridictionnel des actes administratifs adoptés en période d'affaires courantes

Un acte administratif adopté en période d'affaires courantes et qui excéderait les limites de celles-ci peut faire l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Cela étant, la « justiciabilité » des actes administratifs posés en période d'affaires courantes n'a pas toujours été admise. Le Conseil d'Etat s'est en effet « longtemps refusé, au nom de

notion d'affaires courantes », obs. sous C.E., arrêt a.s.b.l. Syndicat des Avocats pour la démocratie, n° 214.911 du 21 août 2011, *C.D.P.K.*, 2012, pp. 293-299.

³ C. ROMAINVILLE et J. CLARENNE, « Et si le Gouvernement belge décidait de suspendre les chambres ? », Carte blanche, *Le Soir*, 27 septembre 2019.

⁴ Voy., dans le même numéro, N. BERNARD, « L'expédition des affaires courantes : évolutions d'une coutume constitutionnelle ».

⁵ L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela... », *R.B.D.C.*, 2015, p. 24.

la séparation des pouvoirs, à sanctionner un gouvernement démissionnaire qui excédait les limites des pouvoirs qui auraient dû être les siens »⁶. Il a fallu attendre un arrêt du 14 juillet 1975 pour que le Conseil d'Etat se déclare compétent pour annuler une décision – en l'occurrence un arrêté royal – qui excédait le cadre des affaires courantes⁷. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que « la règle non écrite, suivant laquelle la compétence des membres d'un Gouvernement démissionnaire se borne à l'expédition des affaires courantes, apparait comme une règle obligatoire en ce qu'elle procède de l'économie générale de la Constitution et, plus spécialement, en ce qu'elle garantit la continuité des services publics ».

Depuis lors, le Conseil d'Etat a rendu de très nombreux arrêts relatifs aux affaires courantes et peut être considéré comme « le foyer principal des quelques applications concrètes de ce principe en droit contemporain »⁸.

Un acte administratif adopté en période d'affaires courantes et qui excéderait les limites de celles-ci peut également faire l'objet d'un contrôle incident par les cours et tribunaux, par le biais de l'article 159 de la Constitution. Dans un arrêt du 4 février 1999, la Cour de cassation s'est ainsi prononcée sur la légalité de l'adoption d'un arrêté d'exécution d'une loi en période d'affaires courantes et a décidé que « tout retard dans l'élaboration d'un arrêté essentiel pour l'exécution d'une loi entrée en vigueur est de nature à paralyser l'exécution de cette loi ; que cette élaboration peut, dès lors, être considérée comme une tâche qu'il importe de poursuivre le plus rapidement possible pour autant qu'elle soit l'aboutissement normal d'une procédure régulière à l'issue de laquelle les pouvoirs du gouvernement ne trouvent à s'exercer que dans les limites très étroites »⁹.

En conséquence, si elle a auparavant fait défaut, la justiciabilité des actes administratifs posés en période d'affaires courantes est donc aujourd'hui garantie, tant par le Conseil d'Etat que par les cours et tribunaux. Il n'en va pas de même en ce qui concerne le contrôle juridictionnel des actes législatifs adoptés en période d'affaires courantes.

B. Le contrôle juridictionnel des actes législatifs adoptés en période d'affaires courantes

⁶ M. UYTENDAELE, « Deux hommes seuls face à la balance de la justice », *R.B.D.C.*, 2010, p. 64.

⁷ C.E., arrêt *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 17.131, du 14 juillet 1975. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté royal du 18 janvier 1973 qui fixait les cadres linguistiques de la C.G.E.R. Il faut toutefois voir que l'obligation de fixer ceux-ci s'imposait au gouvernement depuis 1966. Le Conseil d'Etat n'a pas vu en quoi « cette nécessité serait devenue, en janvier 1973, impérieuse et urgente au point de mettre en péril la continuité du service public s'il n'y était pas immédiatement pourvu ». Comme le fait à juste titre remarquer L. MANISCALCO, « [s]i, effectivement, le Conseil d'Etat a, dans son arrêt du 22 octobre 1974, évoqué les affaires courantes en utilisant les termes « usage constitutionnel », cet arrêt ne peut pas constituer le point de départ de sa justiciabilité. En effet, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat ne pose pas encore clairement le principe de la compétence limitée du gouvernement qui n'est plus soumis à contrôle parlementaire. Qui plus est, il n'annule pas l'acte attaqué – une nomination – au nom de la théorie des affaires courantes. » (*op. cit.*, p. 17).

⁸ N. BONBLED, « Les aspects contemporains de la continuité de l'Etat : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014, p 643. Après une rapide recherche sur le site du Conseil d'Etat, on obtient pas moins de 97 résultats quant aux arrêts rendus à propos des affaires courantes.

⁹ Cass. (1^{ère} ch.), 4 février 1999, *Arr. Cass.*, 1999, I, p. 135 ; P. POPELIER, « Is de uitvoering van de wet een lopende zaak ? », *R.W.*, 1999-2000, pp. 432-434 ; K. MUYLLE, « De Koning tussen hamer en aambeeld ? De lopende zaken en de verplichting de wetten uit te voeren », *R. Cass.*, 1999, pp. 317-321.

Vu le contexte de « méfiance »¹⁰ dans lequel la Cour constitutionnelle a vu le jour, « ses compétences [ont été] limitées à l'indispensable – la répartition des compétences et les droits fondamentaux – et ne s'étendent pas aux matières très sensibles du fonctionnement des pouvoirs. La Cour ne se reconnaît dès lors aucune compétence de principe pour indiquer dans la confection des lois, ne s'estimant compétente que pour en connaître le produit fini »¹¹. Par conséquent, le respect du processus d'élaboration des actes législatifs échappe à la compétence de la Cour constitutionnelle¹². La compétence de celle-ci se borne au contrôle de la constitutionnalité du contenu de leurs dispositions¹³ : « La Cour est compétente pour contrôler, au regard des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, la constitutionnalité du contenu de dispositions législatives, mais non celle de leur processus d'élaboration. Le moyen, qui concerne uniquement le processus d'élaboration des dispositions attaquées, est étranger à la compétence de la Cour »¹⁴.

Selon l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, inséré le 16 janvier 1989, cette dernière peut invalider toute norme qui aurait été adoptée en méconnaissance d'une des procédures de collaboration¹⁵. L'article 30*bis* dispose que « pour l'application des articles 1^{er} et 26, § 1^{er}, sont considérées comme règles visées au 1^o de ces deux dispositions, la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 39, 127, § 1^{er}, 128, § 1^{er}, 129, § 1^{er}, 130, § 1^{er}, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 et 177 de la Constitution ». En revanche, la méconnaissance de formalités non prévues par l'article 30*bis* ne peut fonder une invalidation par la Cour. C'est ainsi que la Cour a jugé que les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêt ne peuvent pas être considérées comme des règles répartitrices de compétences dont la violation pourrait être alléguée devant elle sur la base de l'article 30*bis*¹⁶. C'est ainsi encore que, sous la seule réserve de ce qui est prévu à l'article 30*bis* précité, elle refuse de vérifier le respect des formalités préalables à l'adoption des normes législatives¹⁷, spécialement la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat¹⁸ ou encore la consultation syndicale préalable¹⁹ ou la consultation du comité de gestion de sécurité sociale²⁰.

¹⁰ Voy. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 62 à 73 ; J.-Cl. SCHOLSEM, « La Cour d'arbitrage », *Rev. Dr. ULB*, 1999, n° 20, p. 207.

¹¹ X. DELGRANGE et L. DETROUX, « La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux ? », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI, B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 755.

¹² Voy. not. C.C., arrêts n° 24/96 du 27 mars 1996 ; n° 97/99 du 15 septembre 1999.

¹³ Voy. not. C.C., arrêts n° 24/96 du 27 mars 1996 ; n° 97/99 du 15 septembre 1999 ; n° 6/2009 du 15 janvier 2009 ; n° 70/2013 du 22 mai 2013.

¹⁴ C.C., arrêt n° 6/2009 du 15 janvier 2009, B.8.2.

¹⁵ Voy. not. C.C., arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992, 2.B.1 à 2.B.5 ; arrêt n° 49/99 du 29 avril 1999, B.1 à B.6.

¹⁶ C.C., arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998, B.12.2.

¹⁷ C.C., arrêt n° 2/2009 du 15 janvier 2009, B.24.

¹⁸ C.C., arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, B.11 et B.12 ; arrêt n° 103/2000 du 11 octobre 2000, B.5. Egal. C.C., arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 2.B.1 ; arrêt n° 20/97 du 15 avril 1997, B.12.1 et B.12.2 ; arrêt n° 58/97 du 14 octobre 1997, B.2 et B.3 ; arrêt n° 22/98 du 10 mars 1998, B.12.1 à B.12.3 ; arrêt n° 107/98 du 21 octobre

Dans son récent arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a ainsi confirmé cette jurisprudence selon laquelle « sauf à l'égard des mécanismes de fédéralisme coopératif précités, visés à l'article 30bis précité, la Cour n'est pas compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration d'un décret », de telle sorte « que, comme elle l'a rappelé dans les arrêts n° 144/2012 du 22 novembre 2012, n° 29/2014 du 13 février 2014 et n° 82/2017 du 22 juin 2017, la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent la ratification ou l'adoption d'une norme législative, même à l'égard des règles de droit européen [...] »²¹.

Par conséquent, le fait qu'une loi ait été sanctionnée et promulguée en période d'affaires courantes n'est jamais susceptible d'être attaqué devant la Cour constitutionnelle²². Il s'agit là en effet d'un aspect qui touche au processus d'élaboration de la loi, à l'égard duquel la Cour est sans compétence.

La Cour constitutionnelle a ainsi refusé d'examiner si une loi avait été valablement sanctionnée et promulguée par le Roi alors que, les Chambres étant dissoutes, le requérant soutenait que la matière faisant l'objet de la loi tombait dans le champ des affaires courantes. Et le requérant de soutenir qu'il y aurait eu violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution combinés à ses articles 33, 171 et 173. Marie-Françoise Rigaux fait à ce propos observer que « la Cour a toujours refusé de contrôler ces règles même lorsqu'elles sont combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère en effet que le contrôle des principes d'égalité et de non-discrimination suppose un contrôle du contenu des normes et non celui des formalités prescrites pour leur adoption »²³.

Or, il existe précisément, en doctrine, une controverse quant à la possibilité ou à l'obligation, pour le gouvernement, de promulguer et sanctionner une loi en période d'affaires courantes. Les constitutionnalistes auditionnés à la Chambre des représentants en 2013 ne sont pas parvenus à s'entendre à ce sujet. Comme le précise le rapport de la Commission de Révision de la Constitution et des Réformes Institutionnelles, « aucune réponse juridique satisfaisante ne peut être donnée à la question de savoir si le gouvernement est ou non tenu de faire sanctionner un texte adopté »²⁴.

Il nous paraît qu'une distinction doit être faite entre les propositions et les projets de lois.

1998, B.3.1 et B.3.2 ; arrêt n° 134/98 du 16 décembre 1998, B.3 ; arrêt n° 18/2004 du 29 janvier 2004, B.1 à B.3. ; arrêt n° 153/2015 du 29 octobre 2015, B. 46 ; arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016, B. 13.1.

¹⁹ C.C., arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992 ; arrêt n° 64/2009 du 2 avril 2009.

²⁰ C.C., arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, B. 12.

²¹ C.C., arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019, B.16.1 et B.16.2.

²² Voy. not. C.C., arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995 ; arrêt n° 97/2000 du 9 novembre 1995 ; arrêt n° 6/2009 du 15 janvier 2009 ; arrêt n° 70/2013 du 22 mai 2013.

²³ M.-F. RIGAUX, « La nécessité d'un contrôle global de constitutionnalité : l'extension des compétences de la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2013, pp. 59.

²⁴ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, Rapport par M. Landuyt, *Doc. parl.*, Ch., 1992-1993, n° 996/1, p. 37.

En ce qui concerne les propositions de lois, trois des quatre professeurs consultés à l'époque « partagent le même avis, à savoir que lorsque les Chambres adoptent une proposition en période d'affaires courantes, le gouvernement doit aussi faire sanctionner cette loi. Si le gouvernement n'est pas disposé à le faire, c'est, selon cette thèse, le principe des 'checks and balances' qui doit s'appliquer et le gouvernement a alors la possibilité de faire dissoudre les Chambres. Sur ce point (...), le doyen Delpérée défend un point de vue divergent. Selon lui, le gouvernement peut faire sanctionner des propositions adoptées, mais il doit toujours se demander si, ce faisant, il reste dans les limites des affaires courantes. Si une loi sort du domaine des affaires courantes, le gouvernement ne peut donc la faire sanctionner »²⁵.

Le point de vue majoritaire des professeurs consultés peut être justifié de deux manières. On peut soutenir, comme le fait Marc Uyttendaele, que « compte tenu du caractère désormais automatique de la sanction et de la promulgation, il n'est pas déraisonnable d'affirmer que la décision de sanctionner et de promulguer une loi relève de la gestion quotidienne des affaires publiques, voire, dans certains cas, constitue l'aboutissement normal de procédures entamées avant la démission du gouvernement et, par la même, entre dans les limites traditionnellement assignées aux affaires courantes »²⁶. On peut aussi se référer au fondement même des affaires courantes : un gouvernement en affaires courantes est un gouvernement qui, en droit, est toujours en place – sa démission n'a pas été juridiquement acceptée par la voie d'un arrêté royal –, mais étant démissionnaire, il lui est impossible d'assumer jusqu'au bout les conséquences de sa responsabilité politique. C'est la raison pour laquelle, hormis une urgence avérée, il ne peut rien faire qui soit de nature à engager cette responsabilité. Par conséquent, dès le moment où il s'agit de donner son assentiment, par la sanction et la promulgation, à la volonté exprimée démocratiquement par les parlementaires, on voit mal ce qui peut l'empêcher d'agir en ce sens, même si le texte voté ne peut être considéré comme une affaire en cours, usuelle ou urgente.

Au regard du contrôle de la Cour constitutionnelle, de deux choses l'une. Soit on suit le point de vue majoritaire rappelé ci-dessus et, dans ce cas, un contrôle de la Cour au regard des affaires courantes n'est tout simplement pas envisageable, car inutile. Soit on retient la thèse minoritaire et, dans ce cas, un tel contrôle se justifie pleinement, afin de permettre à la Cour de s'assurer que la loi adoptée entre dans le champ des affaires courantes. Là où le bât blesse, c'est que le bloc de constitutionnalité²⁷, on l'a déjà souligné, ne se réfère pas aux affaires courantes qui, au niveau fédéral, ne font d'ailleurs l'objet d'aucune consécration constitutionnelle expresse. Pour intégrer les affaires courantes dans le bloc de constitutionnalité, il conviendrait, dans un premier temps, de leur donner un fondement textuel dans la Constitution, à l'instar de l'article 73, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et, dans un second temps, d'étendre les compétences de la

²⁵ *Ibid.*, p. 33.

²⁶ *Ibid.*, p. 20.

²⁷ On entend ici par « bloc de constitutionnalité » l'ensemble des normes de référence utilisées par la juridiction constitutionnelle comme instruments de son contrôle. « Parmi ces normes de référence, certaines ont une valeur constitutionnelle, elles sont placées au même niveau que la Constitution dans la hiérarchie des normes, et d'autres ont une valeur infra-constitutionnelle et supra-législative, elles sont placées à un niveau inférieur à la Constitution mais supérieur aux lois. Elles doivent donc bien être distinguées de la Constitution, même si l'obligation de les respecter résulte de la Constitution » (M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 2002, p. 45).

Cour à la nouvelle disposition constitutionnelle, ce qui peut se faire par une loi spéciale adoptée en exécution de l'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution.

En ce qui concerne les projets de lois, la situation est plus complexe, dans la mesure où ils sont déposés à l'initiative du Roi et où c'est donc le gouvernement qui est « à la manœuvre ». Il y a deux manières de voir les choses. Soit on considère, comme le fait Marc Uyttendaele, que si le projet de loi a finalement été adopté par la Chambre des représentants, voire aussi par le Sénat, il faut admettre que l'assemblée, ou les deux assemblées ont effectué un contrôle sur l'initiative du gouvernement et légitimé son initiative²⁸. Soit on considère qu'au moment où il est déposé, le gouvernement a agi sans être couvert par la Chambre des représentants et donc « sans filet ». Il faut alors admettre qu'un projet de loi ne peut être déposé que si son objet est rattachable à une des trois catégories d'affaires courantes.

Au regard du contrôle de la Cour constitutionnelle, selon qu'on épouse l'un ou l'autre point de vue, on retrouve la distinction opérée plus haut.

On observera, par ailleurs, que, dans les matières qui relèvent normalement des attributions du Roi, le gouvernement pourrait être tenté de régler la matière par un projet de loi, plutôt que d'en faire un arrêté royal. En effet, comme le souligne Mathias El Berhoumi, compte tenu de l'absence actuelle de contrôle de la Cour constitutionnelle, il sera « plus facile pour [le gouvernement] d'agir via des projets de loi plutôt que des arrêtés royaux », ces derniers pouvant être annulés par le Conseil d'Etat en cas de dépassement des limites des affaires courantes²⁹. En serait-il de même si, à l'avenir, la Cour constitutionnelle devenait compétente pour contrôler les lois au regard des limites inhérentes aux affaires courantes ? A suivre la thèse évoquée ci-dessus de Marc Uyttendaele, il convient d'admettre qu'en mettant en œuvre des politiques par le biais de projets de loi – quand bien même ces politiques dépasseraient le cadre des affaires courantes –, le gouvernement s'assurerait ainsi de l'approbation du Parlement pour sortir des limites qui sont traditionnellement les siennes, le mettant à l'abri de tout recours juridictionnel ultérieur³⁰.

Cela étant, Patricia Popelier fait toutefois remarquer, à juste titre, que : « Men dient er dan wel rekening mee te houden dat een regeling die in de vorm van een wet wordt gegoten, een ander juridisch regime volgt dan een reglement en in de toekomst moeilijker te wijzigen zal zijn. Dit valt vooral af te raden wanneer het zou gaan om individuele bestuurshandelingen, die niet tot het natuurlijke takenpakket van het parlement behoren

²⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, p. 476. L'auteur formule toutefois une réserve : si la loi a été votée avant les élections et si l'exécutif est appelé ainsi à la sanctionner après celles-ci, « le gouvernement démissionnaire n'a pas alors l'assurance que le nouveau Parlement partage les vues de l'ancienne assemblée et que sa responsabilité politique ne puisse pas être engagée s'il sanctionne cette norme », de telle sorte que, dans ce cas, il s'indique « qu'il s'abstienne d'user de son pouvoir de sanction », sauf bien sûr si l'urgence le requiert (*ibid.*, p. 477).

²⁹ « Affaires courantes n'égale pas affaires bloquées... si on a une majorité », *L'Echo*, 20 décembre 2018.

³⁰ A noter d'ailleurs que si la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour contrôler les formalités prescrites pour l'adoption des lois, elle n'est pas non plus compétente pour « censurer une disposition qui règle la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions ou si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution » (C.C., arrêt n° 86/2015 du 11 juin 2015).

»³¹. Et d'ajouter que : « Indien de wetgevende macht het uitvaardigen van individuele besluiten naar zich toetrekt, verliezen burgers een heel arsenaal aan beschermingsmiddelen: procedurele waarborgen tijdens de besluitvorming, en rechtsbescherming achteraf omdat het Grondwettelijk Hof niet of slechts in beperkte mate toetst aan vormvereisten en beginselen van behoorlijke bestuur »³².

Une ultime observation mérite d'être faite. Il faut noter que l'obligation faite à un gouvernement démissionnaire de se limiter à la gestion des affaires courantes ne lui interdit pas d'influer, par le dépôt de mémoires, sur les débats devant la Cour constitutionnelle. La Cour a en effet, jugé, « de manière aussi catégorique que laconique »³³, que « la défense des intérêts de l'Etat fédéral dans des procédures devant la Cour n'excède pas les limites de ce que peut faire un gouvernement démissionnaire chargé des affaires courantes »³⁴.

Conclusions

Si le contrôle juridictionnel des actes administratifs posés en période d'affaires courantes ne fait plus l'objet de controverse, nous avons vu qu'il n'en va pas de même en ce qui concerne celui des actes législatifs adoptés lors de cette même période.

Le débat relatif au contrôle juridictionnel des actes législatifs posés en période d'affaires courantes en relance un autre – plus large – : celui de l'opportunité d'une « montée en puissance »³⁵ de la Cour constitutionnelle. Plusieurs auteurs ont déjà insisté sur la nécessité de disposer d'une Cour constitutionnelle « pleinement compétente », pour lui permettre de contrôler les matières liées au fonctionnement des pouvoirs³⁶. Ainsi, à l'occasion d'un autre colloque organisé en 2013 par le Centre d'études Jacques Georgin, Marie-Françoise Rigaux plaidait pour un élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle, afin précisément de lui permettre de contrôler le respect des dispositions constitutionnelles prescrivant la procédure législative ainsi que le respect de celles prescrivant la répartition verticale des compétences entre les autorités d'une même collectivité politique³⁷.

L'instauration d'un tel contrôle complet de la Cour constitutionnelle aurait à tout le moins l'avantage de dissuader toute tentation de « contorsion » dans la répartition verticale des compétences entre les autorités d'une même collectivité politique³⁸.

³¹ P. POPELIER, « Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *op. cit.*, p. 111. Voy. à cet égard l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 par la section de législation du Conseil d'Etat sur la proposition de loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, spéc. § 8.

³² P. POPELIER, « Repliek », in *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, *op. cit.*, pp. 826-827.

³³ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 239.

³⁴ C.C., arrêt 161/2011 du 20 octobre 2011, B.2.3.

³⁵ H. DUMONT, « Conclusions générales », in *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, *op. cit.*, p. 873.

³⁶ Voy. Fr. TULKENS, « En route pour une Cour constitutionnelle (à compétence complète) ? », in *Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, pp. 215-227 ; M.-F. RIGAUX, *op. cit.*, pp. 53-66 ; X. DELGRANGE et L. DETROUX, *op. cit.*, p. 793.

³⁷ M.-F. RIGAUX, *op. cit.*, pp. 53-66.

³⁸ *Cfr. supra*.

4 - LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES ACTES POSÉS EN AFFAIRES COURANTES

par Lucien RIGAUX,

chercheur au Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles

INTRODUCTION

1. Parler du contrôle parlementaire durant les affaires courantes peut paraître paradoxal. On peut, en effet, se demander comment un parlement peut contrôler un gouvernement sur lequel il n'a plus d'emprise. Toutefois, poser la question des affaires courantes sous l'angle du contrôle parlementaire, c'est revenir aux sources de cette théorie. Les affaires courantes ne se résument pas aux affaires urgentes, aux affaires en cours ou aux affaires journalières. Cette classification créée par le Conseil d'État et reprise par la doctrine n'a d'intérêt que pour les actes administratifs qui en découlent, à savoir ceux qui entrent, sans surprise, dans le champ de tir du Conseil d'État. Mais les affaires courantes ne sont pas des actes, il s'agit soit de dossiers desquels découlent des actes juridiques soit d'une période au cours de laquelle les pouvoirs du gouvernement sont restreints parce que sa responsabilité ne peut pas être engagée devant le parlement. En effet, le contrôle *a posteriori* du parlement perd sa raison d'être dans la mesure où il ne peut plus mettre à terre un gouvernement qui y est déjà.

Cependant, si le parlement - en l'occurrence la Chambre qui est désormais la seule à contrôler l'exécutif fédéral - a effectivement perdu, son artillerie lourde, il n'en est pas pour autant devenu inutile. Bien au contraire, son importance dans les rapports qu'il entretient avec le gouvernement en affaires courantes est renforcée. Non seulement la Chambre a gardé certaines fonctions de contrôle, mais elle peut, en plus, être amenée à interagir davantage avec le gouvernement. Dans une certaine mesure, on peut même considérer que son contrôle *a posteriori* s'est mué en contrôle *a priori* et que, par conséquent, ses pouvoirs s'en trouvent renforcés. Puisque les pouvoirs d'un gouvernement en affaires courantes sont limités, la Chambre peut être amenée à prendre certaines décisions importantes qui, en temps normal, ne lui appartiennent pas, mais qui, en affaires courantes, permettent de justifier l'action du gouvernement qui, *de facto*, s'inscrit dans la droite ligne de la volonté politique de la Chambre. Il en résulte que les restrictions aux pouvoirs d'un gouvernement en affaires courantes fondées sur l'absence de contrôle parlementaire n'ont plus de raison d'être si, pour ces actes interdits, la Chambre marque son consentement.

2. Lorsqu'il s'agit de déterminer ce que peut faire ou ne pas faire un gouvernement en affaires courantes, il n'est pas rare que des limites à son périmètre d'actions soient posées - à défaut de fondement textuel clair dans la Constitution - sur la base de considérations ou des appréciations qui s'éloignent de l'objectif que les affaires courantes sont censées réaliser. Or, la régularité de chaque acte posé par un gouvernement en affaires courantes doit justement être vérifiée en regard dudit objectif : prend-il un acte politique, qui, en temps normal, serait susceptible d'engager sa responsabilité devant le Parlement ? C'est pourquoi nous tentons de déterminer l'étendue des pouvoirs du gouvernement en affaires courantes sous un angle téléologique, à travers ses relations avec la Chambre. Ses pouvoirs pour soumettre un budget, mobiliser l'armée, adopter un arrêté de pouvoirs spéciaux, sanctionner une loi ou encore participer à la procédure de révision de la Constitution sont donc variables puisqu'ils peuvent

dépendre du positionnement de son organe de contrôle. Notre contribution est légèrement provocatrice et modestement novatrice, car elle suggère que les affaires courantes exigent, dans certains cas, que le gouvernement soit contraint d'agir d'une façon déterminée en posant certains actes juridiques. Alors qu'un gouvernement de plein exercice bénéficie d'une large marge d'appréciation, il peut se retrouver les mains liées à partir du moment où il expédie les affaires courantes.

3. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les contours, les fondements et les finalités des affaires courantes (I) pour, dans un second temps, en déduire les pouvoirs d'un gouvernement dans une telle situation (II). Nous verrons comment les pouvoirs d'un exécutif en affaires courantes demeurent ou non en adéquation avec l'essence même de la démocratie représentative : le contrôle de la Chambre des représentants sur les actes du gouvernement. Pour ce faire, nous établissons une taxonomie des actes que peut – et même que doivent – prendre le gouvernement en affaires courantes eu égard à ses rapports avec la Chambre. Nous tentons de montrer, d'une part, qu'il n'est nul besoin de restreindre l'action d'un gouvernement en affaires courantes si celui-ci est soutenu par la Chambre et, d'autre part, que le respect de nos principes démocratiques exige que le gouvernement s'aligne sur les décisions prises par la Chambre.

I. LES FONDEMENTS DE LA LIMITATION DES POUVOIRS D'UN GOUVERNEMENT EN AFFAIRES COURANTES

4. Toute la théorie des affaires courantes développées par le Conseil d'État repose sur la dynamique des rapports qu'entretiennent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif¹.

5. En temps normal, le gouvernement bénéficie de toutes ses compétences parce qu'il engage sa responsabilité politique devant la Chambre. À la moindre erreur, la Chambre peut actionner des moyens juridiques pour engager sa responsabilité. Elle peut le faire tomber à la suite d'une question de confiance ou d'une motion de méfiance². Ce système qui constitue la suite logique de notre régime démocratique donne ainsi la prévalence du dernier mot à l'organe démocratiquement élu qui peut engager la responsabilité d'un gouvernement qui ne correspondrait plus à ses aspirations.

¹ Voy. parmi d'autres C.E, 19 juillet 1975, *Berckx*, n° 17.128 ; C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 47.689 ; C.E., 18 janvier 2007, *Meulemeester et Ville de Charleroi*, n°166.925. Voy. également J. SALMON, « A propos des affaires courantes : état de la question », J.T., 1978, p. 663 ; S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État, A.P.T., 2001, pp. 111 et s. ; M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 158 ; P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », C.D.P.K., 2008/1, pp. 97 et 98 ; M. UYTENDAELE, « Deux hommes seuls face à la balance de la justice – Réflexions sur l'intérêt à agir des associations protectrices des droits de l'homme et sur les affaires courantes à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 2009 », R.B.D.C., 2010/1, p. 65 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 686.

² Art. 46 et 96 de la Constitution ; art. 61, §1^{er} et 133 du Règlement de la Chambre des représentants, mars 2020.

6. En affaires courantes, le gouvernement ne peut plus être contrôlé de manière efficace par la Chambre³. Le gouvernement entre en affaires courantes parce qu'il n'existe plus de canaux suffisants pour que la Chambre soit en mesure d'imposer sa volonté puisque le gouvernement n'a plus rien à perdre. Le gouvernement en affaires courantes peut soit être démissionnaire, soit ne pas être démissionnaire. Dans tous les cas, ce qui importe c'est qu'il échappe au contrôle de la Chambre. Les affaires courantes sont la conséquence d'une rupture ou d'une désynchronisation entre le gouvernement et la base parlementaire. Nous sommes en situation de rupture lorsqu'un gouvernement démissionne. Il peut également ne pas être démissionnaire et se retrouver à expédier les affaires courantes, car il existe une désynchronisation entre le gouvernement en place et la Chambre. Tel est par exemple le cas lorsque la Chambre est dissoute ou lorsque des élections législatives ont modifié la base parlementaire sans qu'un gouvernement ait eu le temps de se former⁴. Dans tous ces cas, le gouvernement doit pouvoir encore disposer de certains leviers pour assurer la continuité des services de l'État, mais sa marge de manœuvre est limitée parce que le contrôle parlementaire est amputé de sa sanction ultime⁵.

Notons toutefois que la Chambre des représentants dispose encore d'un arsenal plus léger pour contrôler le gouvernement. Les parlementaires peuvent encore soumettre des questions⁶, constituer une commission d'enquête parlementaire⁷ et interpeller les ministres⁸⁹. Ils peuvent toujours sortir du contrôle politique au sens strict (parlementaire) et mobiliser la presse qui peut également s'avérer être un levier efficace pour engager la responsabilité politique du gouvernement, entendue dans son sens large (l'opinion publique).

II. LES TYPES D'ACTES QUE PEUT ACCOMPLIR UN GOUVERNEMENT EN AFFAIRES COURANTES ET SES RAPPORTS AVEC LA CHAMBRE

7. La doctrine, en se basant sur la jurisprudence du Conseil d'État, a pris pour habitude de classer les actes que peuvent encore adopter un gouvernement en affaires courantes en trois catégories : les affaires urgentes, les affaires journalières et les affaires en cours¹⁰. Cette

³ C.E., 21 avril 2016, *Commune d'Uccle*, n°234.463, p. 7. Voy. à ce sujet S. WEERTS, « La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *A.P.T.*, 2001, p. 114 ; M. UYTENDAELE, « Deux hommes seuls face à la balance de la justice », *R.B.D.C.*, 2010/1, p. 72 ; M. PILCER, « Un gouvernement non démissionnaire est-il nécessairement limité aux affaires courantes alors que le nouveau parlement élu s'est déjà réuni ? », note sous C.E., 21 avril 2016, *Commune d'Uccle*, n° 234.463, *A.P.T.*, 2017/3, pp. 223-230.

⁴ C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n°47.689.

⁵ C.E., 14 juillet 1975, *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 17.131 ; C.E., 17 mai 2016, *de Crombrughe de Picquendaele*, n°234.747, p. 6. Voy. également A. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, « L'expédition des affaires courantes », *Respublicae*, 1978, pp. 438-439.

⁶ Art. 122 et s. du Règlement de la Chambre des représentants, mars 2020.

⁷ Art. 56, al. 1^{er} de la Constitution.

⁸ Art. 130 et s. du Règlement de la Chambre des représentants, mars 2020.

⁹ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, p. 485.

¹⁰ Voy. par exemple pour le Conseil d'État : C.E., 17 mai 2016, *de Crombrughe de Picquendaele*, n°234.747, p. 6. D'autres arrêts opèrent à cette classification, voy. les points 32 et s..

Pour la doctrine, voy. D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, n°37-suite 3 qui ajoute également une catégorie soit celle des obligations qui résultent du droit international ; L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela », *R.B.D.C.*, 2015/1, pp. 31-33 ; CRISP,

catégorisation met en exergue les actes que le gouvernement est encore capable de prendre seul. Cependant, elle n'aborde pas une série d'actes que le gouvernement peut encore prendre en étroite collaboration avec la Chambre ou, du moins, elle ne permet pas de classer aisément, dans l'une ou l'autre catégorie, certains de ces actes, comme la déclaration de révision de la Constitution. Et c'est bien normal, puisque cette classification se base sur la jurisprudence du Conseil d'État qui par nature ne porte que sur les actes administratifs pour lesquels le gouvernement agit seul sans la Chambre. Cette catégorisation demeure intéressante pour analyser les actes administratifs du gouvernement, mais elle manque de recul pour analyser l'ensemble du périmètre d'actions du gouvernement en affaires courantes.

8. Dès lors, nous recourons à une taxonomie qui englobe l'ensemble des actes que le gouvernement peut adopter durant les affaires courantes. Ainsi, nous nous basons sur la notion fondatrice « d'affaires de gouvernement » développée par le Conseil d'État. Il s'agit des affaires dont « leur 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 prise »¹¹. Cette notion « d'affaire de gouvernement » est cardinale pour la théorie des affaires courantes. Elle permet d'expliquer pour les actes administratifs les trois catégories traditionnelles et pour les autres actes le traitement qu'il convient de leur réserver. Nous distinguons donc, d'une part, les affaires de gouvernement (A.), et d'autre part, les affaires qui ne sont pas de gouvernement soit, *a contrario*, celles qui par leur essence ne peuvent provoquer la perte de l'appui parlementaire dont un gouvernement dispose en temps normal (B.). Cette classification permet, non seulement, d'avoir une vue d'ensemble sur les attributions du gouvernement en affaires courantes, et, en outre, de mettre en évidence les rapports que le gouvernement et la Chambre entretiennent.

A. Les actes relevant des affaires de gouvernement

9. En principe, les actes qui relèvent des affaires de gouvernement ne peuvent pas être adoptés par un gouvernement en affaires courantes. Néanmoins, ils le peuvent s'ils reçoivent le soutien de la Chambre. Dans la mesure où la théorie des affaires courantes n'a de sens qu'en raison de la rupture ou de la désynchronisation qui existe entre le gouvernement et la Chambre, rien ne s'oppose à ce que des affaires de gouvernement soient réglées par un gouvernement qui reçoit explicitement l'appui de la Chambre, qui, de cette façon, récupère son contrôle sur l'action du gouvernement (1.). En revanche, d'autres actes relevant des affaires de gouvernement ne peuvent, en aucun cas, être pris par un gouvernement en affaires courantes étant entendu que la Chambre ne peut pas constitutionnellement intervenir (2.).

« Affaires courantes », *Vocabulaire politique*, disponible sur <http://www.vocabulairepolitique.be/affaires-courantes/> ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, p. 479.

¹¹ C.E., 18 janvier 2007, *Meulemeester et Ville de Charleroi*, n°166.925, p. 15 ; C.E., 31 août 2011, *Syndicat des avocats pour la démocratie*, n° 214.911, p. 27 ; C.E., 17 mai 2016, *de Crombrughe de Picquendaele*, n°234.747, p. 6.

1. Les actes relevant des affaires de gouvernement qui peuvent être adoptés par un gouvernement en affaires courantes grâce au soutien de la Chambre

10. Dans certains cas, la Constitution exige une coopération forcée entre le législateur et l'exécutif. En tels cas de figure, les parlementaires et le gouvernement en affaires courantes doivent, dès lors, agir de concert pour que certains actes produisent leurs effets (a.). Dans d'autres situations, la Constitution permet au gouvernement et au législateur de collaborer tout en laissant le dernier mot à la Chambre (b.). Enfin, il existe une série de cas où la Constitution n'a prévu aucune procédure de collaboration entre le gouvernement et la Chambre puisque le premier est censé agir seul dans des affaires de gouvernement. Ces derniers sont les plus problématiques, mais l'histoire politique du pays nous montre une grande souplesse des institutions pour y faire face (c.).

a. Les actes du gouvernement qui doivent être constitutionnellement pris de concert avec la Chambre

11. Nous recensons au moins deux situations pour lesquelles la Constitution exige de la Chambre et du gouvernement qu'ils agissent de concert. Il s'agit des procédures, d'une part, de révision de la Constitution et, d'autre part, d'adoption des lois au terme desquelles le gouvernement a le droit - voire le devoir - de promulguer, de sanctionner et de publier l'acte législatif.

12. Afin de réviser la Constitution, il est nécessaire que le Roi, la Chambre et le Sénat adoptent une déclaration de révision. Seuls les articles qui figurent dans les trois déclarations de révision sont susceptibles d'être modifiés après la dissolution des chambres et leur réélection¹². Une parfaite concordance de ces trois branches du pouvoir législatif est donc nécessaire.

13. Le gouvernement sanctionne, promulgue et publie les lois¹³. Une loi qui est adoptée par la Chambre des représentants n'acquiert sa valeur législative et contraignante à l'égard de tous qu'à l'issue de l'intervention de ces trois actes. La sanction est l'acte par lequel le gouvernement, en sa qualité de branche du pouvoir législatif, marque son accord sur un projet ou une proposition de loi¹⁴. Par la promulgation, qui a lieu au même moment que la sanction, le gouvernement atteste de la régularité de la loi et la rend exécutoire pour les autorités publiques¹⁵. Enfin, la publication porte la norme législative à la connaissance des citoyens et

¹² Art. 195 de la Constitution. Voy. également B. CADRANEL, « La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1811-1812, 2003, pp. 37-38 et de manière générale sur l'ensemble de la procédure voy. entre autres F. DELPÉRÉ, *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 184 p.

¹³ Art. 109 et 190 de la Constitution.

¹⁴ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, p. 372 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 595-596.

¹⁵ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, p. 374 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 595-596.

rend son application obligatoire à partir d'un certain délai¹⁶. Nous nous focaliserons uniquement sur la sanction puisqu'il est le seul acte qui, originairement, donne au gouvernement une certaine marge d'appréciation pour donner son feu vert à une loi votée par le corps élu¹⁷.

14. Une position doctrinale, sur laquelle nous ne reviendrons pas en détail, remettait en question la possibilité, pour un gouvernement en affaires courantes, de participer à la procédure de révision de la Constitution ou à celle qui consiste à sanctionner les lois¹⁸. Elle semble cependant dépassée par la pratique et, désormais, rejetée par la doctrine majoritaire¹⁹. En effet, cette conception est incompatible avec l'essence même de la théorie des affaires courantes qui repose sur le contrôle qu'exerce la Chambre sur le gouvernement. Certes, la Chambre ne peut plus faire tomber le gouvernement, mais pourquoi le ferait-elle dans la mesure où sa volonté est totalement respectée ? Dans le cas de la déclaration, tout ajout d'article du gouvernement sans le consentement de la Chambre ne produirait pas d'effet. Dans celui de la sanction, le gouvernement appose une signature sur un travail qui a reçu le consentement de la Chambre. Le gouvernement en affaires courantes est donc tout à fait habilité à sanctionner une loi ou pour soumettre des articles de la Constitution à révision. Postuler le contraire revient à inverser la hiérarchie posée par la théorie des affaires courantes puisqu'une telle position contrecarrerait la volonté de la Chambre dans la mesure où sans sanction, il n'y a pas de loi.

15. La véritable question est, selon nous, le contrepied de la précédente à savoir si le gouvernement en affaires courantes peut s'opposer à la volonté de l'assemblée élue, en décidant de ne pas sanctionner une loi ou de soustraire des articles soumis à révision par la Chambre et le Sénat pour empêcher leur révision.

D'un point de vue général qui fait abstraction de la période des affaires courantes, on n'ignore pas que le Congrès national de Belgique, lorsqu'il a adopté la première version de la

¹⁶ Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 596.

¹⁷ J.-B. BIVORT, *Commentaire sur la Constitution belge*, Bruxelles, Aug. Decq, 1858, p. 50.

¹⁸ A. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, « L'expédition des affaires courantes », *Respublicae*, 1978, p. 440 ; F. DELPÉRÉE, *Chronique de crise 1977-1982*, Bruxelles, CRISP, 1983, p. 195 ; C.-E. LAGASSE, *Les institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Bruxelles, Ciaco, 1990, p. 111 ; Audition de Francis Delpérée sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, pp. 12-13 ; R. ERGEC, *Introduction au droit public. Le système institutionnel*, t. 1, Diegem, Kluwer, 1994, pp. 145-146 ; M. Pâques, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 159 et 176.

¹⁹ Audition de Paul Van Orshoven sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 5 ; M. VAN DER HULST, « Een regering belast met de afhandeling van de lopende zaken hoeft zich niet langer te beperken tot het 'hernemen' van de vorige verklaring tot herziening van de Grondwet », *T.V.W.*, 2010, pp. 209 et s. ; P. POPELIER, « Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008/1, p. 103 ; J. VELAERS et Y. PEETERS, « De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, p. 17 ; L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela », *R.B.D.C.*, 2015/1, pp. 24-25 ; M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Het federale Parlement. Samenstelling, organisatie en werking*, Heule, Inni, 2017, p. 672 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, p. 486 ; W. PAS, « Omtrent de lopende zaken », in E. VANDENBOSSCHE (éd.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Bruges, die Keure, 2019, p. 258 ; M. UYTENDAELE, *Philippe, au secours reviens...*, in *Mélanges en hommage à Philippe Lauvaux*, à paraître ; 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, à paraître.

Constitution, a entendu donner au Roi un réel droit de veto dans la procédure législative ainsi que dans celle de la révision de la Constitution. Les travaux du Congrès ne précisent pas les raisons de la participation du gouvernement à la procédure de révision de la Constitution. Concernant plus particulièrement la sanction royale, un membre du Congrès national suggérait de n'accorder au Roi qu'un veto suspensif qui pourrait être contourné par la Chambre à la condition qu'elle revote la même loi à une majorité des trois quarts lors de la législature suivante. Selon lui, si le droit de veto était absolu « les assemblées législatives dégénéraient et se transformeraient en assemblées consultatives, et le chef de l'État serait seul législateur. La nation se trouverait à la merci de son caprice et de son despotisme, puisqu'il pourrait, par le seul effet d'une volonté dont il ne serait pas même tenu de donner les raisons, paralyser la puissance législative et détruire sa volonté pour y substituer la sienne. Le pouvoir législatif serait attaqué dans son essence, puisqu'il y aurait concentration du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, et que la confusion de ces deux pouvoirs amène inévitablement le despotisme »²⁰. Cette vision a finalement été écartée de crainte que le Parlement adopte des lois qui porteraient atteinte au pouvoir constitutionnel du Roi²¹. En 1831, la confiance absolue vouée au souverain royal l'a emporté, mais uniquement pour éviter que le pouvoir législatif porte atteinte aux pouvoirs constitutionnels du Roi. Depuis lors, ainsi que le démontre l'évolution du droit de vote²², la conception de la démocratie a fortement évolué de sorte qu'il peut d'emblée déjà être remis en question le fait que le gouvernement puisse refuser de sanctionner une loi dans l'intention de protéger ses pouvoirs constitutionnels²³. *A fortiori*, un tel comportement, s'il ne poursuit pas ce but, pourrait même être considéré comme portant atteinte aux pouvoirs de l'assemblée démocratiquement élue. On peut s'interroger sur les pouvoirs du Roi de ne pas sanctionner ou de soustraire des articles à la révision qui ont emporté le consentement des deux chambres. Ce pouvoir ne correspond certainement plus à notre vision de la démocratie qui a évolué pour faire du Parlement le centre de gravité des décisions politiques dont la théorie des affaires courantes en est d'ailleurs l'expression²⁴. Cependant, juridiquement, dénier au gouvernement le pouvoir de s'opposer à une loi ou à une révision constitutionnelle contreviendrait à la Constitution et à son esprit.

Toutefois, ce qui précède ne vaut qu'en temps normal dans la mesure où le Congrès national n'avait pas envisagé la notion d'affaires courantes laquelle lui était encore totalement inconnue. Aujourd'hui, un tel droit de veto nous paraît inconciliable avec la théorie des affaires courantes et notre système constitutionnel. En effet, dans les deux cas, le gouvernement prend un acte qui entre, à n'en pas douter, dans la catégorie des affaires de gouvernement puisque, d'une part, il s'agit d'un acte politique majeur qui s'oppose à la

²⁰ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. 2, Bruxelles, Société Typographique belge Adolphe Wahlen, 1844, p. 79.

²¹ *Ibid*, p. 84.

²² À l'origine censitaire, capacitaire et masculin, il devient petit à petit universel même s'il reste tempéré par une condition d'âge et de nationalité.

²³ Dans la pratique il a déjà refusé en 1842 et 1884 de sanctionner une loi (J. STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831*, Paris-Louvain-la-Neuve, Duculot, 1992, pp. 112-113).

²⁴ Même s'il faut avouer que les partis politiques sont à la manœuvre pour régler les relations entre le gouvernement et le Parlement de sorte qu'ils sont, *de facto*, le réel centre névralgique des décisions politiques. Voy. sur la « particratie » F. VERLEDEN, *Aux sources de la particratie. Les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, Bruxelles, CRISP, 2019, 384 p. ; L. DE WINTER ET P. DULMONT, « Belgium : Delegation and Accountability Under Partitocratic Rule », in K. Strøm, W. C. Müller et T. Bergman (éd.), *Delegation and Accountability in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 253-280 ; C. VAN WYNSBERGHE, « La 'particratie' pour le meilleur ou le pire », *Revue politique*, 2013/79, disponible le 30 avril 2020 sur <https://www.revuepolitique.be/la-particratie-pour-le-meilleur-ou-le-pire/>.

volonté de l'assemblée élue démocratiquement et, d'autre part, il constitue un affront à la Chambre élue démocratiquement qui est de nature, en temps normal, à entamer un bras de fer qui peut provoquer la chute du gouvernement²⁵. Tolérer un tel droit de veto durant la période d'affaires courantes équivaldrait à neutraliser ses effets et à annihiler sa raison d'être puisqu'il donnerait la prépondérance décisionnelle au pouvoir exécutif, alors qu'il n'est plus soumis au contrôle de la Chambre. Une illustration d'un tel déni de démocratie nous est donnée en mai 2019, lorsque le gouvernement fédéral décide de passer la volonté du corps élu au tamis. Le 23 mai 2019, les déclarations de révision de la Constitution sont publiées. La différence entre les déclarations des chambres et celles du gouvernement est interpellant. Alors que la Chambre et le Sénat ont désigné un nombre considérable de dispositions soumises à révision, le gouvernement a complètement essoré le texte pour n'en retenir qu'une infime partie. Le gouvernement se fonde sur une doctrine obsolète dont même l'un des auteurs cités par le gouvernement est revenu sur sa position²⁶. Il convient d'ajouter que ce gouvernement en affaires courantes ne disposait alors que d'une assise parlementaire très faible, approximativement un tiers des sièges. En poursuivant la logique qui a été choisie par le gouvernement, un gouvernement pourrait également, un jour, décider de ne pas rendre de déclaration de révision, de prendre complétement en otage une réforme constitutionnelle et de la sorte d'empêcher le renouvellement des chambres que les déclarations communes sont censées entraîner et auquel ces deux chambres consentent. En agissant ainsi, l'exécutif fédéral donne du grain à moudre à ceux qui veulent réviser l'article 195 de la Constitution et il montre en outre qu'il est aisé pour un gouvernement en affaires courantes d'entamer, en dépit de notre système démocratique, un bras de fer avec la Chambre duquel il sait pertinemment qu'il en sortira vainqueur puisqu'il n'a plus rien à perdre. En temps normal, ce droit de veto, bien que contestable, est compatible avec notre système juridique et notre régime démocratique étant entendu que le Parlement peut tirer les conséquences d'un tel acte et, dans la foulée, faire chuter l'exécutif. Cependant, la transposition de cette interprétation durant les affaires courantes saperait les fondements démocratiques de notre système juridique et, spécifiquement, celui du contrôle parlementaire qui caractérise notre Constitution de sorte qu'elle violerait l'esprit de la Constitution.

b. Les actes du gouvernement pour lesquels la Constitution permet une collaboration avec la Chambre

16. Il est ici question d'analyser les situations pour lesquelles la Constitution n'exige pas, mais permet une collaboration entre la Chambre et le gouvernement. Dans les faits, cette collaboration peut s'avérer parfois indispensable, alors qu'à d'autres occasions, elle est purement facultative. Il existe donc différents degrés de coopération qui peuvent peser sur le gouvernement et qui concernent une grande variété de situations allant de la simple possibilité d'action à l'obligation. À notre estime, relèvent de l'obligation toutes les lois formelles. En revanche, les pouvoirs d'initiative législative et d'amendement sont facultatifs.

17. Les lois formelles sont des lois qui n'ont, en principe, pas de portée normative. Les budgets, les comptes, les assentiments aux traités, la naturalisation ou le contingent de l'armée

²⁵ Voy. également M. UYTENDAELE, « Le pouvoir du Parlement en période de crise », *J.T.*, 1992, p 669.

²⁶ M. UYTENDAELE, *Philippe, au secours reviens...*, in *Mélanges en hommage à Philippe Lauvaux*, à paraître ; M. EL BERHOUMI et C. ROMAINVILLE, « La déclaration de révision de 2019 : une occasion manquée », *C.D.P.K.*, 2019, à paraître.

sont autant de matières qui font l'objet de lois formelles. Elles sont souvent qualifiées d'actes de « haute tutelle » exercée par la Chambre à l'égard du gouvernement parce que ce sont des lois qui n'ont pas de portée normative parce qu'elles ne font qu'accorder une autorisation au gouvernement²⁷. Dans la mesure où ces lois autorisent de dépenser, de naturaliser ou de lever l'armée pour un nombre limité de soldats, il paraît inconcevable que ce type d'actes soient déposés sur les bancs de l'assemblée par des parlementaires²⁸. En effet, ces derniers font face à une asymétrie de moyens et d'informations par rapport au gouvernement, ce qui rend, par conséquent, l'élaboration de ces actes, par les parlementaires, très compliqués à tel point que les expressions « proposition de budget » ou « proposition de contingent de l'armée » nous paraissent oxymorique.

Prenons l'exemple du budget pour illustrer le propos et pour montrer en quoi le dépôt d'un tel acte par un gouvernement en affaires courantes ne pose aucun problème. Un budget est essentiel à toute action politique pour l'année à venir et, par conséquent, il est de nature à engager la responsabilité du gouvernement. Pour cette raison, certains considèrent qu'un gouvernement en affaires courantes ne peut pas déposer un budget²⁹. Nous ne partageons pas cette position parce qu'elle contrevient au fondement des affaires courantes. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué *supra*, ces dernières ont pour vocation, compte tenu de l'absence de contrôle de l'assemblée, de limiter les prérogatives du gouvernement tout en permettant néanmoins la continuité de l'action publique. Or, en l'espèce, le contrôle parlementaire est effectif puisque le budget est soumis à la haute tutelle de la Chambre. Il nous semble donc contreproductif de priver un gouvernement en affaires courantes de la capacité de déposer ce type de loi à la Chambre puisque cette dernière garde le dernier mot. Cette conception a d'ailleurs été concrétisée en mai 2011 lorsque la Chambre des représentants a adopté le budget de 2011 qui avait été élaboré par le gouvernement en affaires courantes Leterme II³⁰. Par ailleurs, l'action de la Chambre ne se résume pas à un vote « pour » ou « contre », son contrôle va plus loin puisqu'elle est compétente pour amender un budget si elle considère qu'il ne reflète pas suffisamment la volonté populaire qu'elle incarne. C'est ainsi qu'en novembre 2019, pour refinancer une partie des travailleurs du secteur médical, la Chambre a modifié le projet des douzièmes provisoires des mois de novembre et de décembre.³¹ Par la

²⁷ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, « Système constitutionnel de la Belgique », Rép. not., Tome XIV, *Le droit public et administratif*, Livre 1, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 345 ; J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 752 ; I. HACHEZ, *Les sources du droit revisitées. Normes internes infraconstitutionnelles*, vol. 2, Bruxelles, Presses de l'Université de Saint-Louis, 2019, p. 274, n.b.p. 19.

²⁸ Avis S.L.C.E., 27 novembre 1996, n°25153, pp. 6-7.

²⁹ C'est en tout cas le point de vue défendu par Francis Delpérée et Christian Berhendt dans V. LAMQUIN, « Un budget en affaires courantes ? Polémique en vue », *Le Soir*, 2 février 2011, disponible sur <https://plus.lesoir.be/art/un-budget-en-affaires-courantes-polemique-en-vue-t-20110202-0185N0.html> ; Voy. également L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela », *R.B.D.C.*, 2015/1, p. 48 qui considère que seule l'urgence permet au gouvernement de déposer un budget.

³⁰ Ensemble du projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2011, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, séance plénière du 19 mai 2011, p. 56.

³¹ Projet de loi ouvrant des crédits provisoires pour les mois de novembre et décembre 2019, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2019-2020, n°413/5-6 ; Proposition de loi portant création d'un Fonds blouses blanches (714/1-4), *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2019-2020, séance plénière du 26 novembre 2019, pp. 37-55 et 61.

suite, elle a prévu, pour l'année 2020, de constituer un nouveau fonds budgétaire de 402 millions d'euros³².

À notre estime, un gouvernement en affaires courantes peut donc préparer et déposer une loi formelle. Nous irons même un cran plus loin puisque nous considérons qu'il ne s'agit pas d'une faculté, mais d'une obligation au moins en ce qui concerne le budget, le contingent de l'armée, les comptes et l'assentiment aux traités internationaux. La Constitution est limpide pour ce dernier type de loi formelle, elle exige en effet que l'assentiment aux traités fasse l'objet d'un projet de loi³³. Quant au budget, aux comptes et au contingent de l'armée, la Constitution impose que la Chambre adopte lesdites lois chaque année³⁴. Si on part du postulat qu'un gouvernement en affaires courantes ne doit pas déposer ces projets de loi, alors on lui donne la capacité de ne pas permettre à la Chambre de remplir ses obligations constitutionnelles. C'est bien sûr inacceptable. Pour reprendre l'exemple du budget, c'est parce que le bon fonctionnement de l'État nécessite chaque année le vote du budget par la Chambre que le législateur adopte une loi de crédits provisoires quand il n'existe pas de majorité pour adopter un budget avant le début de l'année budgétaire. Les crédits provisoires concernent n'importe quel gouvernement, qu'il soit ou non en affaires courantes. Ils sont adoptés parce qu'à défaut de budget, il est nécessaire que des dépenses et les recettes puissent encore être réalisées et éviter les conséquences bien connues d'un « shutdown budgétaire » à l'américaine qui préjudicie gravement les personnes et les institutions financées par l'État³⁵. Un gouvernement en affaires courantes peut donc élaborer un budget annuel si, comme en 2011, il parvient à trouver une majorité suffisante à la Chambre. Il en résulte que, crédits provisoires ou non, un gouvernement en affaires courantes est obligé de déposer un projet qui permet d'ouvrir des crédits budgétaires nécessaires au bon fonctionnement de l'État.

Pour résumer, si on peut admettre - aussi absurde que cela puisse être - qu'un gouvernement de pleins pouvoirs décide d'engager sa responsabilité en ne présentant pas de budget ni de loi de crédits provisoires, par contre on ne peut le tolérer d'un gouvernement en affaires courantes au motif que ce dernier agit sans contrôle de l'assemblée et que de cette manière il ne s'expose pas à un retour de manivelle.

18. Enfin, dans certains cas, la Constitution donne au gouvernement la possibilité d'interagir avec la Chambre, mais ne l'y contraint nullement. Ainsi le gouvernement bénéficie du droit d'initiative et d'amendement dans le cadre de la procédure législative³⁶. Il n'est nullement contesté qu'un gouvernement en affaires courantes bénéficie encore de ces

³² Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2020, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2019-2020, n°793/3, pp. 7-8.

³³ Art. 167, §2 de la Constitution. Voy. également le dernier alinéa de l'ancien article 75 de la Constitution avant la 6^{ème} réforme de l'État qui disposait que « les projets de loi portant assentiment aux traités soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, sont déposés au Sénat et transmis ensuite à la Chambre des représentants ». Cet alinéa n'existe plus parce que cette matière ne relève plus du bicaméralisme intégral, mais du monocaméralisme. La modification qui a été faite n'implique donc aucun changement au regard du pouvoir qui a l'initiative de déposer la loi d'assentiment, elle a uniquement pour vocation d'exclure le Sénat du processus décisionnel.

³⁴ Art. 174 et 183 de la Constitution.

³⁵ D. YERNAULT, « La dette publique dans le système constitutionnel et fédéral belge », in F. L. Morrison, *Fiscal Rules - Limits on Governmental Deficits and Debt*, Minneapolis, Springer, 2016, p. 72.

³⁶ Art. 36 et 75 de la Constitution.

pouvoirs en période d'affaires courantes puisque la Chambre garde le dernier mot³⁷. Il serait schizophrénique que la Chambre désavoue l'initiative ou l'amendement gouvernemental si elle y a souscrit en votant la loi. Au demeurant, la collaboration étant facultative et ne pouvant bloquer le processus législatif, le gouvernement n'est pas contraint d'agir dans ces domaines. S'il désire participer, la Chambre quant à elle garde le dernier mot et donc son pouvoir de contrôle.

c. Les actes du gouvernement pour lesquels la Constitution ne prévoit pas de collaboration avec la Chambre

19. Il existe des actes qui relèvent du pouvoir décisionnel exclusif du gouvernement, et pour lesquels la Chambre n'a pas voix au chapitre. En période d'affaires courantes, le gouvernement ne peut pas, en principe, adopter ce genre d'actes lorsqu'ils relèvent des affaires de gouvernement. Cependant, deux circonstances permettent au gouvernement d'adopter ce genre d'actes : lorsqu'il obtient le soutien explicite de la Chambre (1°) et lorsque l'acte doit être pris en urgence (2°). Il existe enfin des actes qui échoient uniquement au pouvoir législatif, mais qui au regard de circonstances exceptionnelles, peuvent être confiés au gouvernement. Tel est le cas lorsque la Chambre permet au gouvernement, par le biais d'une loi, d'exercer les pouvoirs spéciaux, soit une parcelle limitée de son pouvoir législatif. Si cette situation particulière est totalement admise lorsque le gouvernement est légitime démocratiquement et de plein exercice, l'est-elle quand il s'agit d'un gouvernement en affaires courantes (3°) ?

1°. La collaboration informelle entre le gouvernement et la Chambre

20. Dans une série de matières, la Constitution réserve au pouvoir exécutif l'exclusivité d'action. La direction des affaires internationales³⁸, le commandement des forces armées et l'état de guerre³⁹, l'organisation des services fédéraux⁴⁰, l'amnistie des peines⁴¹ ou encore l'exécution des lois⁴² sont autant de matières qui relèvent de la compétence exclusive du gouvernement. En plus de ces matières réservées par la Constitution, la loi peut également attribuer au gouvernement des compétences exclusives^{43 44}. C'est par exemple sur la base

³⁷ Audition de Paul Van Orshoven et Francis Delpérée sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, pp. 6 et 11 ; J. VELAERS et Y. PEETERS, « De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, pp. 15-16 ; P. POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008/1, p. 105 ; W. VANDENBRUWAENE et J. PEETERS, « Lopende zaken en IPA : alibi om het parlement te boycotten ? » *Juristenkrant*, 2011/225, p. 11 ; J. VELAERS, « Belgique: een land in crisis, een regering in lopende zaken » ; *TvCR*, octobre 2011, p. 443 ; L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela », *R.B.D.C.*, 2015/1, pp. 26-27.

³⁸ Art. 167, §1^{er} de la Constitution

³⁹ Art. 167, §2 de la Constitution.

⁴⁰ Art. 107 de la Constitution.

⁴¹ Art. 110 de la Constitution

⁴² Art. 108 de la Constitution.

⁴³ Art. 105 de la Constitution.

⁴⁴ Dans ces cas-là, contrairement aux pouvoirs réservés au Roi par la Constitution, le pouvoir législatif peut décider de reprendre le pouvoir qu'il a accordé au gouvernement

d'une loi⁴⁵ que le ministre de l'Intérieur a limité les déplacements des citoyens lors de la pandémie du coronavirus qui a touché la Belgique durant l'année 2020⁴⁶.

21. En temps normal, le gouvernement est habilité à agir seul dans toutes ces matières. En période d'affaires courantes, son action est restreinte puisqu'il ne peut plus, en principe, adopter des actes qui entrent dans la catégorie des affaires de gouvernement. Toutefois, l'histoire politique belge contemporaine ne manque pas de périodes d'affaires courantes. L'allongement de ces périodes a poussé les gouvernants à faire montre d'une certaine ingéniosité pour adopter des actes réglant des affaires de gouvernement. Puisque la théorie des affaires courantes se base sur l'absence de contrôle parlementaire, il a suffi de prendre les dispositions permettant de s'assurer du soutien de la Chambre dans son action.

À notre connaissance, le premier cas date de mars 2011 quand le gouvernement Verhofstadt II en affaires courantes, ne pouvant compter sur l'urgence, sollicite la Chambre pour légitimer une intervention militaire en Libye. Elle le lui accorde par le vote d'une résolution, c'est-à-dire un acte sans aucune portée normative⁴⁷. Trois ans plus tard, le même procédé est utilisé pour permettre à la Belgique d'intégrer la coalition militaire internationale contre Daech⁴⁸. En décembre 2018, c'est un gouvernement qui n'est pas en affaires courantes, mais en pleine crise existentielle, qui sollicite le soutien de la Chambre pour pouvoir signer le Pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières qui entend créer une coopération interétatique non contraignante en matière de migrations (ci-après « Pacte des migrations »)⁴⁹. Dans ces trois situations, la Chambre garantit au gouvernement que sa décision est sienne et qu'elle n'aurait donc pas, en temps normal, engagé sa responsabilité.

Une solution innovante a été proposée durant ce même mois de décembre 2018 lorsque le gouvernement Michel I devenu minoritaire fait place au gouvernement Michel II suite à la défection de son plus grand partenaire, la N-VA, qui n'acceptait plus de signer un Traité auquel elle avait pourtant consenti quelques mois plus tôt⁵⁰. Le gouvernement minoritaire, voulant à tout prix éviter les affaires courantes, propose à la Chambre une collaboration

⁴⁵ Art. 182 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, *M.B.*, 31 juillet 2007.

⁴⁶ Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 13 mars 2020.

⁴⁷ Proposition de résolution concernant la situation en Libye (1308/1-2), *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2010-2011, séance plénière du 21 mars 2011, pp. 1-49. À ce sujet voy. R. VAN STEENBERGHE, « L'emploi de la force en Libye : questions de droit international et de droit belge », *J.T.*, 2011, pp. 529 et s. ; Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE, « Mag een ontslagnemende regering tot militaire operaties in het buitenland besluiten ? », *Juristenkrant*, 6 avril 2011, p. 6 ; J. VELAERS, « Belgique: een land in crisis, een regering in lopende zaken », *TvCR*, Octobre 2011, pp. 440 et s.

⁴⁸ Proposition de résolution sur la situation en Irak et la participation de la Belgique à la coalition internationale contre l'EI (305/1-3), *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2014, séance plénière du 26 septembre 2014, pp. 1-62. Voy. à ce sujet R. VAN STEENBERGHE « La légalité de la participation de la Belgique à la lutte armée contre l'État islamique en Irak », *J.T.*, 2015, pp. 641-654.

⁴⁹ Proposition de résolution relative à la signature par la Belgique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (3385/1-7), *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2018-2019, séance plénière du 6 décembre 2018, pp. 4-83. À ce sujet voy. M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, pp. 273-280 ; M. UYTENDAELE, *Philippe, au secours reviens...*, in *Mélanges en hommage à Philippe Lauvaux*, à paraître ; 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, à paraître.

⁵⁰ M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, p. 274.

étroite en la faisant davantage participer sur les projets de loi du gouvernement, mais aussi – et là réside la nouveauté – sur des matières où le gouvernement est censé agir seul comme pour l'exécution des lois et la direction des affaires internationales⁵¹. L'accueil est froid et avant le dépôt d'une motion de méfiance, le gouvernement décide de démissionner⁵². Les propositions formulées par le gouvernement Michel II viennent parachever une certaine évolution dans les relations entre la Chambre et le gouvernement. Certes, le gouvernement n'est pas encore en affaires courantes, mais il est mis dans une situation comparable puisqu'il existe une rupture entre lui et la base parlementaire. Cette situation est problématique, car elle aboutit à un gouvernement minoritaire, qui ne bénéficie plus de légitimité démocratique, mais qui n'est pas encore déclaré en affaires courantes⁵³.

Quoi qu'il en soit, ces suggestions attestent d'une certaine inflexion entamée depuis 2011 dans la façon avec laquelle il faut concevoir les rapports entre la Chambre et un gouvernement qui ne bénéficie plus d'une base parlementaire. Nous avons déjà souligné les mérites et les faiblesses de ces suggestions⁵⁴, cantonnons-nous ici de rappeler la fraîcheur qu'elles apportent pour concilier l'action gouvernementale en tant de crises avec le contrôle démocratique. Elles semblent montrer que, quel que soit l'acte pour lequel le gouvernement est habilité à agir seul, il peut toujours demander le soutien de la Chambre par le biais d'une résolution⁵⁵.

22. L'usage de la résolution peut constituer un « traitement » efficace à l'encontre de certains maux, mais il a aussi ses limites et ses effets secondaires.

Tout d'abord, si la Chambre peut participer aux missions que la Constitution a réservées au pouvoir exécutif, elle n'est néanmoins pas habilitée à s'y immiscer. Elle ne peut qu'émettre un avis non contraignant. Le Conseil d'État abonde en ce sens quand il constate qu'un projet de loi fait fi de la séparation des pouvoirs en permettant au parlement de restreindre la liste des pays avec lesquels le gouvernement peut conclure des accords de coopération au développement⁵⁶. Dans un autre avis rendu au sujet d'une proposition de loi qui encadre le pouvoir du Roi pour dénoncer des traités, le Conseil d'État confirme qu'« il n'appartient pas au législateur de donner des instructions au Roi en la matière. Ce n'est que dans le cadre du contrôle politique du gouvernement que le parlement pourrait exprimer ses aspirations à ce sujet »⁵⁷. Il s'ensuit que la résolution doit rester ce qu'elle est : un avis non contraignant qui laisse au gouvernement la liberté d'agir. Cependant, ainsi que le disait Pierre Wigny à l'égard des consultations populaires, « il y a des avis qui, lorsqu'ils tombent de certaines bouches, prennent une force singulièrement impérative »⁵⁸.

⁵¹ Motions, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2018-2019, séance plénière du 18 décembre 2018, pp. 49, 57 et 58. Pour un détail de la séquence qui amène le Premier ministre à soumettre ces propositions ainsi que pour une analyse critique des mesures envisagées voy. 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, à paraître.

⁵² Voy. à ce sujet M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, pp. 273-280.

⁵³ Voy. 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, à paraître.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, t. 2, Bruges, Die Keure, 2015, p. 958.

⁵⁶ Avis S.L.C.E., 30 mars 1998, n°27.457, p. 4.

⁵⁷ Avis S.L.C.E., 24 mars 2015, n°57.004, p. 9.

⁵⁸ P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 406.

Par ailleurs, les résolutions n'ont pas les mêmes garanties qu'une décision du Conseil des ministres. Comme le soulève à juste titre Mathias El Berhoumi, « les résolutions sont adoptées par la Chambre à la majorité des suffrages exprimés, tandis qu'au sein du Conseil des ministres règne la règle du consensus. Celle-ci offre de précieuses garanties tant pour les plus petits partis d'une coalition gouvernementale que pour la minorité francophone à l'échelon fédéral. Ces garanties sont d'autant plus importantes que la procédure dite de sonnette d'alarme ne peut être activée qu'à l'égard d'un projet ou d'une proposition de loi. Y échappent dès lors les résolutions autant que les actes qui relèvent du pouvoir exécutif »⁵⁹.

Enfin, les résolutions ne peuvent pas totalement remplacer le contrôle *a posteriori* dont bénéficie la Chambre en temps normal. À titre illustratif, il n'existe pas de problème si la résolution propose la nomination d'une personne à un poste important. La résolution qui propose un nom est, en principe, suffisamment précise et ne laisse que peu de place à l'interprétation. En revanche, une résolution qui soutient une action militaire donne un blanc-seing général, mais elle ne dit pas comment l'action doit être menée. Ainsi, la Chambre reste impuissante pour sanctionner une action militaire qui aurait tourné au fiasco. Les risques peuvent être limités si l'avis est suffisamment précis et s'il est prévu d'autres concertations lorsque de nouvelles circonstances de nature à modifier ou altérer l'existence du mandat apparaissent. Ces précisions, aussi détaillées qu'elles soient, ne remplaceront jamais l'efficacité du contrôle *a posteriori*.

23. Il ressort de cette analyse qu'un gouvernement en affaires courantes peut prendre le pouls de l'assemblée afin de s'assurer de son soutien pour pallier l'absence de contrôle *a posteriori* qu'elle exerce sur lui. Dans la pratique, ces soutiens ont surtout été exprimés à l'égard de la direction des affaires internationales, mais on ne voit pas pourquoi ces résolutions seraient exclues pour les autres matières réservées au pouvoir exécutif. Ils doivent néanmoins rester des avis qui ne peuvent contourner des points d'achoppement au gouvernement, qui soient suffisamment précis et qui soient renouvelés à l'apparition de nouvelles circonstances importantes.

2°. Les affaires urgentes

24. Une jurisprudence relativement importante du Conseil d'État permet à un gouvernement en affaires courantes d'adopter des actes qui relèvent des affaires de gouvernement pour autant que ces actes relèvent également des « affaires urgentes »⁶⁰. Selon lui, il s'agit des affaires dont « le règlement ne peut souffrir aucun retard, sous peine de mettre

⁵⁹ M. EL BERHOUMI, « Chronique de crise : la chute du Gouvernement Michel », *J.T.*, 2019, p. 274.

⁶⁰ C.E., 2 octobre 1985, *A.S.B.L. Association générale de l'industrie du médicament et consorts*, n° 25.687 ; C.E., 7 avril 2011, n° 212.559 ; C.E., 4 octobre 2012, *Annemans*, n° 220.878 ; C.E., 24 septembre 2012, *Rijmenans*, n° 220.717 ; C.E., 25 mars 2013, *Vervloet et cs*, n° 222.969. Voy. également M. UYTENDAELE, N. UYTENDAELE ET J. SAUTOIS, *Regards sur la démocratie locale en Wallonie, les nouvelles règles applicables aux communes, aux CPAS et aux provinces*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 54-56 ; A. WIRTGEN, « Réflexions sur la notion d'affaires courantes, obs. sous C.E., A.S.B.L. Syndicat des Avocats pour la démocratie, n° 214.911, 31 août 2011 », *C.D.P.K.*, 2012/2, pp. 293 et s.

en danger des intérêts fondamentaux ou de leur porter préjudice »⁶¹. Ont ainsi été considérés comme relevant de l'urgence la nomination d'un chef de poste à l'ambassade d'Autriche pour ne pas porter préjudice à l'image internationale de la Belgique à l'aube de sa Présidence de l'Union européenne⁶², la nomination du gouverneur de la Banque nationale de Belgique en pleine crise économique⁶³ ou encore la garantie bancaire accordée aux coopérateurs d'ARCO pour éviter une crise financière systémique⁶⁴. L'écoulement du temps est aussi de nature à créer l'urgence⁶⁵. Ainsi, en 2007, une loi habilite le gouvernement à fixer de nouvelles indemnités de procédure en justice⁶⁶. Cependant, le gouvernement en affaires courantes, Verhofstadt II, temporise et préfère laisser ce choix politique au prochain gouvernement dont les négociations entre partis politiques sont encore en cours. Ne voyant toutefois pas de fumée blanche à l'horizon, il décide finalement, en urgence, de fixer les indemnités de procédures visées par la loi avant que celle-ci n'entre en vigueur⁶⁷. Pour ces raisons, le Conseil d'État reconnaît le caractère urgent de l'arrêt⁶⁸.

25. Cette jurisprudence nous conduit à nous interroger sur une question, qui à notre connaissance n'a pas encore été abordée devant le Conseil d'État. Elle questionne la consistance de l'urgence. Qu'en est-il lorsqu'on peut considérer que celle-ci est le résultat de l'inaction du gouvernement. À cet égard, nous nous interrogeons sur la légalité de la décision du gouvernement Michel II de proposer, au Conseil européen, la nomination de Didier Reynders en tant que commissaire européen⁶⁹.

Le Conseil européen a fixé la date butoir du 26 août pour que l'État belge lui soumette un nom. À l'approche de l'échéance, certaines personnalités politiques sortent du bois pour proposer leur candidature. Le gouvernement décide de défendre la proposition de candidature de son ministre des Affaires extérieures également informateur royal, Didier Reynders, et envisage de le proposer aux institutions européennes. Certains partis réclament qu'un débat, voire un vote, aient lieu au Parlement puisque le gouvernement minoritaire est en affaires courantes et donc peu légitime pour proposer seul un nom. Le 30 août 2019, soit quatre jours après le dépassement du délai, un débat est organisé à la Commission des Affaires extérieures de la Chambre quant à l'opportunité de cette candidature. Au cours de celui-ci, un député du Mouvement réformateur, auquel appartient le candidat proposé ainsi que le Premier ministre du gouvernement, la justifie en ces termes : « cette désignation de Didier Reynders comme candidat belge au poste de commissaire européen s'inscrit dans le concept des affaires courantes au motif de son impérieuse nécessité pour les intérêts de l'État belge et de l'urgence

⁶¹ C.E., 17 mai 2016, *de Crombrughe de Picquendaele*, n°234.747, p. 7. Voy. également A. WIRTGEN, « Réflexions sur la notion d'affaires courantes, obs. sous C.E., A.S.B.L. Syndicat des Avocats pour la démocratie, n° 214.911, 31 août 2011 », *C.D.P.K.*, 2012/2, p. 295.

⁶² C.E., 24 septembre 2012, *Rijmenans*, n°220.717.

⁶³ C.E., 4 octobre 2012, *Annemans*, n° 220.878.

⁶⁴ C.E., 25 mars 2013, *Vervloet et cs*, n° 222.969.

⁶⁵ L. MANISCALCO, « Des affaires pas si courantes que cela », *R.B.D.C.*, 2015/1, pp.47-53.

⁶⁶ Loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 31 mai 2007.

⁶⁷ Arrêté royal fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 9 novembre 2007.

⁶⁸ C.E., 31 août 2011, *Pirard*, n° 214.911, pp. 16, 18-19.

⁶⁹ La presse a relayé l'intention du Vlaams Belang d'attaquer cette décision auprès du Conseil d'Etat, mais nous ne connaissons pas les arguments qui sont développés.

en la matière »⁷⁰. Le Premier ministre abonde en ce sens et précise que cette désignation se base sur la jurisprudence du Conseil d'État⁷¹. Il est donc, pour le Premier ministre, hors de question que ces débats débouchent sur une prise de position de la Chambre.

S'il ne fait aucun doute qu'une absence de proposition aurait entaché l'image internationale de la Belgique, nous restons néanmoins dubitatifs quant au calendrier. En effet, depuis les élections du 26 mai 2019, il est connu que la distribution des sièges à la Chambre va rendre extrêmement difficile la formation d'un gouvernement à court et à moyen terme⁷². Le gouvernement minoritaire et en affaires courantes n'ignore pas cette donnée, et il sait également qu'il est tenu par ses obligations européennes, lesquelles l'obligent à proposer un nom pour le poste de commissaire pour la fin août. Lorsque l'échéance approche à grands pas, le nom de Didier Reynders semble faire l'unanimité au sein du gouvernement et il est organisé, à la Chambre après le 26 août, un débat sans faculté de se prononcer. On s'étonne que ce débat n'ait pas été organisé plus tôt, entre mai et août 2019, afin que les parlementaires puissent entendre chacun des candidats et, sur cette base, adopter une résolution. Ce n'est que si la Chambre échouait à trouver un compromis que le gouvernement aurait pu se saisir en urgence et proposer un nom. En l'occurrence, le gouvernement ne s'est saisi de la problématique qu'à l'arrivée imminente de la date fatidique. On peut dès lors s'interroger sur la légalité de l'acte qui repose sur l'urgence alors que celle-ci n'est que la conséquence de l'inertie du gouvernement. De façon étonnante, le gouvernement fonde, à la Chambre, sa décision sur l'arrêt du Conseil d'État, évoqué ci-avant, qui reconnaissait le caractère urgent de la nomination du gouverneur de la BNB⁷³. Or, le Conseil d'État reconnaît l'urgence sur la base de circonstances extérieures imprévisibles qu'étaient la crise économique et financière et la démission du gouverneur précédemment en fonction. En l'espèce, la prévisibilité des procédures et de la situation politique aurait dû, à notre estime, inciter le gouvernement à consulter, en temps utile, la Chambre pour que celle-ci rende un avis. La position du gouvernement Michel II est d'autant moins compréhensible que neuf mois auparavant il avait sollicité, alors qu'il n'était pas encore en affaires courantes, une résolution de soutien de la Chambre pour signer le Pacte des migrations et qu'il avait, ensuite, proposé à la Chambre une étroite collaboration sur la direction des affaires internationales en ces termes : « je suggère de travailler sur la base d'un tel mandat du Parlement pour chacune des décisions européennes ou internationales, mandat que nous pourrions solliciter en commission des Relations extérieures ou au sein du comité d'avis chargé des Questions européennes ainsi qu'en séance plénière »⁷⁴. Ce qui vaut pour un gouvernement de plein exercice devrait *a fortiori* s'appliquer à un gouvernement en affaires courantes.

Lorsqu'on combine cette affaire avec les procédures informelles de résolutions, on peut estimer qu'il aurait mieux fallu que le gouvernement Michel II demande une résolution de soutien de la Chambre avant que l'urgence se fasse sentir. Il en va d'autant plus ainsi qu'on peut se demander si la suggestion de la Belgique de proposer un nom au Conseil européen entre dans l'escarcelle du contrôle du Conseil d'État. Est-ce vraiment un acte administratif qui

⁷⁰ Comm. des Aff. Ext. de la Ch. des repr., *C.R.I.*, n°55/5, 30 août 2019, p. 15.

⁷¹ Comm. des Aff. Ext. de la Ch. des repr., *C.R.I.*, n°55/5, 30 août 2019, p. 29.

⁷² Formation gouvernementale qui implique une répartition, entre les partis de la future coalition, de postes ministériels, de présidents d'assemblées et du commissaire européen.

⁷³ Comm. des Aff. Ext. de la Ch. des repr., *C.R.I.*, n°55/5, 30 août 2019, p. 29.

⁷⁴ Motions, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2018-2019, séance plénière du 18 décembre 2018, p. 58.

entre dans le champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁷⁵ ? Par ailleurs, même à supposer que le Conseil d'État fasse droit à la demande du Vlaams Belang, l'annulation n'impliquerait pas que le gouvernement belge doive reposer un nouveau nom puisque la proposition du commissaire national n'est qu'une suggestion qui ne lie pas les institutions européennes⁷⁶. Les commissaires ont été nommés par le Parlement européen soit par une institution sur laquelle les arrêts du Conseil d'État ne produisent aucun effet.

26. Dès lors se pose la question que nous avons posée pour chacun des actes que pouvait poser un gouvernement en affaires courantes : il peut demander le feu vert de la Chambre, mais, même s'il n'est pas lié par son avis, est-il contraint de le lui demander ? Cette question n'a forcément de sens que pour les actes de gouvernement qui pourraient être pris en raison de l'urgence. Les autres actes qui relèvent de la compétence exclusive du gouvernement et qui ressortent des affaires de gouvernement ne peuvent pas être adoptés par le gouvernement en affaires courantes à moins qu'il ait pu compter sur une résolution de la Chambre. Il est impossible que cette possibilité devienne une obligation. Par exemple, la décision d'apporter un appui militaire n'entre pas dans la catégorie de l'urgence. Le gouvernement n'est pas tenu de prendre le pouls du Parlement s'il ne désire pas y participer. En revanche, la question de l'obligation se pose lorsque l'écoulement du temps est de nature à provoquer une décision en urgence. Dans ce cas de figure, et pour autant, que la situation politique suggère qu'un gouvernement de plein exercice ne sera pas nommé prochainement, le gouvernement ne devrait-il pas se tourner obligatoirement vers le Parlement afin d'éviter de prendre seul une décision qui aurait pu être tranchée par ce dernier ?

À défaut de fondement constitutionnel, la réponse semble *a priori* négative. Répondre de manière affirmative reviendrait à créer une procédure qui n'est pas prévue par la Constitution. Cependant, une procédure de consultation, non prévue par la Constitution, n'implique pas forcément qu'elle est anticonstitutionnelle. En effet, certaines procédures législatives subordonnent déjà l'adoption de normes réglementaires ou législatives à la consultation de certains organes sans que la constitutionnalité de ces procédures soit remise en question. Le Comité de concertation est par exemple d'office saisi si la Section de législation du Conseil d'État constate qu'une norme législative en préparation commet un excès de compétence⁷⁷. Par ailleurs, on notera que les Institutions publiques de sécurité sociale⁷⁸ ou le Conseil national du travail doivent être préalablement consultés pour l'élaboration de certaines normes⁷⁹. Dans certains cas, l'avis doit même être conforme, ce qui signifie que sans avis

⁷⁵ M.B., 21 mars 1973.

⁷⁶ Art. 17, 7. Du Traité sur l'Union européenne.

⁷⁷ Art. 3, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État (Moniteur belge, 21 mars 1973). Voy. A.-E. BOURGAUX, « La consultation populaire régionale : résistance ou résilience de la démocratie représentative belge ? », *A.P.T.*, 2015/4, pp. 559-561 ; L. RIGAUX, « Vertus et limites du RIC. Une désaliénation politique qui gagne du terrain », *Bruxelles Laïque Echos*, septembre 2019, pp. 31-32.

⁷⁸ Sauf les cas d'urgence, les comités de gestion des Institutions publiques de sécurité sociale doivent toujours être saisis pour avis sur tout avant-projet de loi ou d'arrêté tendant à modifier la réglementation que l'Institution publique de sécurité sociale est chargée de mettre en œuvre (art. 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, M.B., 25 juillet 1963).

⁷⁹ Par exemple, toutes les mesures d'exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail doivent recueillir, obligatoirement, l'avis du Conseil national du travail (art. 95 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, M.B., 18 août 1996).

positif, le gouvernement ne peut pas agir⁸⁰. Signalons également la pratique du rapport *a posteriori* devant la Chambre tel celui imposé au ministre ayant la tutelle sur les entreprises publiques⁸¹. Enfin, le règlement de la Chambre règle également des relations entre l'exécutif et le pouvoir législatif en prévoyant, par exemple, la majorité nécessaire à un gouvernement pour recevoir la confiance du Parlement⁸².

Il semble donc que notre système constitutionnel se soit déjà accoutumé à ce que le pouvoir exécutif soit obligé de consulter et est parfois tenu à ces avis alors que ces procédures ne sont pas prévues par la Constitution. Par conséquent, il paraît tout à fait concevable qu'une loi organise une procédure de consultation préalable de la Chambre quand un gouvernement en affaires courantes entend se saisir d'une « affaire de gouvernement » et qu'elle rend celle-ci obligatoire quand des éléments indiquent clairement que le gouvernement en affaires courantes devra se positionner sur cette question en urgence. À cet égard, l'article 105 de la Constitution nous paraît être un fondement constitutionnel tout à fait pertinent. Il permet déjà de fonder l'existence des pouvoirs spéciaux ; lesquels déterminent, entre autres, les interactions entre le gouvernement et le Parlement durant une période donnée. Cependant, dans la mesure où ce dispositif intervient dans les relations entre la Chambre et l'exécutif, il nous semble préférable d'envisager une norme de niveau constitutionnel.

En l'absence de procédure spécifique, nous pourrions considérer qu'une telle consultation relève de la coutume constitutionnelle dans la mesure où elle est à la fois indispensable au fonctionnement harmonieux des institutions et une conséquence inéluctable aux principes fixés par la Constitution. En effet, elle trouve un équilibre entre la séparation des pouvoirs et le contrôle parlementaire indispensable au fonctionnement démocratique de nos institutions⁸³.

3°. Les pouvoirs spéciaux

27. Jamais dans l'histoire du pays, un gouvernement en affaires courantes ne s'est vu attribuer les pouvoirs spéciaux. Pour rappel, il s'agit d'une technique par laquelle le pouvoir législatif attribue au pouvoir exécutif la capacité d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer des dispositions législatives⁸⁴ ⁸⁵. Cette procédure est constitutionnellement admise

⁸⁰ Ainsi, le gouvernement ne peut suspendre l'application légale de la durée du travail pour des raisons économiques que si le Conseil national du travail y consent (art. 46, 2° de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, *M.B.*, 30 mars 1971).

⁸¹ Voy. par exemple l'art. 5, §2 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *M.B.*, 27 mars 1991.

⁸² Art. 61, §1^{er} et 133 du Règlement de la Chambre des représentants, mars 2020.

⁸³ Sur la coutume constitutionnelle voy. H. DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverse », in I. Hachez, Y. Cartuyvels, P. Gérard, F. Ost, M. van de Kerchove et H. Dumont (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, Limal-Bruxelles, Anthémis, 2013, pp. 581-634 ; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, t. 1, Bruges, Die Keure, 2015, pp. 149-152 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, pp. 115-118.

⁸⁴ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, t. 1, Bruges, Die Keure, 2015, pp. 135-136 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, pp. 530-533.

⁸⁵ Voy. notamment sur cette notion F. DEHOUSSE, « L'évolution des pouvoirs spéciaux sous Martens VI », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1178, 1987 ; D. YERNAULT, « Constitution, privatisations et pouvoirs spéciaux : un

sur la base de l'article 105 de la Constitution qui permet à la loi de confier des pouvoirs au gouvernement. Cependant, dans la mesure où elle permet au pouvoir exécutif d'accomplir une fonction normalement dévolue au pouvoir législatif, elle est problématique au regard de nos principes démocratiques et, plus particulièrement, de la séparation des pouvoirs. Raison pour laquelle les pouvoirs spéciaux ne peuvent être mobilisés que dans des circonstances exceptionnelles qui nécessitent une certaine célérité que la procédure législative ne peut se permettre. La loi d'habilitation doit être suffisamment circonspecte et limiter les pouvoirs du gouvernement au strict nécessaire au regard de l'objectif poursuivi. À cet effet, la loi d'habilitation doit préciser les objectifs poursuivis, limiter dans le temps l'action du gouvernement et viser avec précisions les matières pour lesquels le gouvernement peut agir⁸⁶. Les arrêtés de pouvoirs spéciaux doivent ensuite être ratifiés par une loi de confirmation⁸⁷.

28. En 2020, avec la crise sanitaire du Covid-19, s'est posée la question de savoir si un gouvernement en affaires courantes pouvait exercer des pouvoirs spéciaux. La N-VA et le sp.a estimaient que le vote de confiance n'était pas une étape indispensable pour accorder les pouvoirs spéciaux au gouvernement en affaires courantes, alors que les autres partis semblaient plutôt considérer qu'il l'était⁸⁸. Certains constitutionnalistes excluent la possibilité de voir un gouvernement en affaires courantes doté de tels pouvoirs exorbitants dans la mesure où, d'une part, ils estiment que la combinaison des pouvoirs spéciaux avec les affaires courantes serait totalement incompatible avec notre régime démocratique⁸⁹, et, d'autre part, ils ne conçoivent pas qu'un gouvernement aux pouvoirs limités puisse être doté de fonctions qui, en temps normal, ne leur reviennent pas⁹⁰. D'autres constitutionnalistes comme Johan Vande

débat oublié », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1729-1730, 2001 ; G. VAN GORP, « Les pouvoirs spéciaux dans la législation de sécurité sociale », *R.B.S.S.*, 2006/2, pp. 225-275.

⁸⁶ K. RIMANQUE, « Kritische kanttekeningen bij de recente ontwikkelingen inzake de bijzondere machten », in *Liber Amicorum Robert Senelle: Vraagpunten van publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1986, p. 250-251 ; B. SEUTIN, *Beginnelen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, La Chartre, 2016, p. 191 ; F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY, et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2446, 2020, p. 19.

⁸⁷ Voy. par exemple l'art. 6 de la loi du 2 février 1982 accordant les pouvoirs spéciaux, *M.B.*, 4 février 1982 ; l'art. 5 de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, *M.B.*, 8 juillet 1983 ; l'art. 6 de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, *M.B.*, 28 mars 1986 ; art. 5 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I), *M.B.*, 30 mars 2020 ; art. 7 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), *M.B.*, 30 mars 2020. Voy. également J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, t. 1, Bruges, Die Keure, 2015, p. 136.

⁸⁸ W. VAN DE VELDEN, « Wilmès vraagt vertrouwen voor zes maanden », *De Tijd*, 16 mars 2020 disponible sur <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/wilmes-vraagt-vertrouwen-voor-zes-maanden/10214692.html>.

⁸⁹ Interview de C. Romainville in M. BIERMÉ, « Coronavirus : comprendre les «pouvoirs spéciaux» du gouvernement Wilmès en neuf questions », *Le Soir*, 16 mars 2020, disponible sur <https://plus.lesoir.be/287624/article/2020-03-16/coronavirus-comprendre-les-pouvoirs-speciaux-du-gouvernement-wilmes-en-neuf?referer=%2Farchives%2Fcherche%3Fdatefilter%3Dlastyear%26sort%3Ddate%2Bdesc%26start%3D10%26word%3Dpouvoirs%2Bsp%25C3%25A9ciaux> ; Interview de S. Sottiaux in P. BLOMME, « Regering in lopende zaken volmachten toekennen is erg problematisch », *De Tijd*, 16 mars 2020, disponible sur <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/regering-in-lopende-zaken-volmachten-toekennen-is-erg-problematisch/10214674.html>. Dans cette dernière interview, Stefan Sottiaux considère également que même de plein exercice, un gouvernement minoritaire est problématique pour exercer les pouvoirs spéciaux.

⁹⁰ Interview de C. Romainville in A. CLEVERS, « Pourquoi des pouvoirs spéciaux ? "Le but, c'est l'efficacité" », *La Libre Belgique*, 16 mars 2020, disponible sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/pourquoi-des->

Lanotte et Marc Verdussen considèrent qu'un gouvernement en affaires courantes est tout aussi apte qu'un autre pour exercer des pouvoirs spéciaux puisqu'« un gouvernement peut faire en affaires courantes ce que le parlement lui dit qu'il peut faire. C'est le parlement qui délègue »⁹¹.

29. Nous partageons cette dernière opinion. En effet, on comprend mal comment l'exercice des pouvoirs spéciaux par un gouvernement en affaires courantes serait contraire aux principes démocratiques dans la mesure où, comme nous l'avons exposé, une série de conditions, se plaçant tant en amont qu'en aval de la procédure, permettent de régulariser « l'excroissance » temporaire des pouvoirs d'un gouvernement au regard de son contrôle parlementaire. En amont, le contrôle de la Chambre reste conséquent puisqu'elle doit préciser l'objectif que poursuit sa loi d'habilitation et qu'elle doit déterminer les contours de l'habilitation qu'elle octroie tant au regard des matières concernées que de la durée. En aval, il lui revient le pouvoir du dernier mot en confirmant, ou non, les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Si cette loi n'est pas votée dans les délais, les arrêtés sont réputés n'avoir jamais produits leurs effets⁹². Il nous faut toutefois nuancer. Les effets de l'absence de confirmation sont parfois assez théoriques. En effet, on imagine mal comment toutes les mesures prises sur la base de la loi d'habilitation pour, par exemple, endiguer la contamination du coronavirus ou venir au secours des victimes sociales et économiques du confinement pourraient être réputées comme n'avoir jamais existées à l'issue du délai de confirmation, soit près d'un an après leur adoption,⁹³. Non seulement l'absence ou le refus de leur confirmation créerait un séisme juridique rendant quasi impossible la remise des choses dans leur pristin état – on songe aux aides accordées aux indépendants par exemple -, mais, en outre, certaines mesures n'ont une application ponctuelle limitée dans le temps pour lesquelles il est impossible de revenir en arrière. Il n'en demeure pas moins que même si le contrôle *a posteriori* de la Chambre par son pouvoir de confirmation peut, dans certains cas, rester théorique, elle garde la main mise sur l'ensemble de la procédure. De plus, la Chambre n'est pas obligée d'attendre le délai de confirmation pour révoquer la délégation qu'elle a accordée au pouvoir exécutif. Elle demeure souveraine pour ôter les pouvoirs spéciaux du gouvernement et reprendre le contrôle de la procédure législative. Enfin, une série de règles informelles permettent également de renforcer le contrôle de la Chambre sur le gouvernement doté des pouvoirs spéciaux. Ainsi, en 2020, lorsque le gouvernement dispose des pouvoirs spéciaux pour lutter contre le Covid-19 et

[pouvoirs-speciaux-le-but-c-est-l-efficacite-5e6fb42cd8ad582f318cae4f?](#) ; F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY, et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2446, 2020, pp. 20-21.

⁹¹ Interview de J. Vande Lanotte in W. VAN DE VELDEN, « Wilmès vraagt vertrouwen voor zes maanden », *De Tijd*, 16 mars 2020 disponible sur <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/wilmes-vraagt-vertrouwen-voor-zes-maanden/10214692.html>. En ce qui concerne la position de Marc Verdussen voy. sa réaction sur Twitter le 16 mars 2020 en ces termes : « Je suis pleinement d'accord avec Johan Vande Lanotte lorsqu'il affirme qu'un gouvernement peut faire en affaires courantes ce que le parlement lui dit qu'il peut faire. C'est le parlement qui délègue" ».

⁹² Voy. par exemple l'art. 6 de la loi du 2 février 1982 accordant les pouvoirs spéciaux, art. 5 de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi ; l'art. 6 de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi ; art. 5 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ; art. 7 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II).

⁹³ Art. 5 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) ; art. 7 de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II).

amortir le choc économique et social, la Chambre des représentants compose une nouvelle Commission dédiée au contrôle quotidien de l'usage des pouvoirs spéciaux par le gouvernement⁹⁴. L'ensemble de ces règles de contrôle nous permettent de penser que les garanties démocratiques en période de pouvoirs spéciaux sont assurées de la même manière à l'égard d'un gouvernement de plein exercice ou d'un gouvernement en affaires courantes. On peut même estimer que le contrôle effectif des parlementaires sur un gouvernement en affaires courantes devrait être plus « serré » que celui qui serait exercé sur un gouvernement de plein exercice eu égard à l'absence d'accord de majorité. Quoi qu'il en soit, la Chambre reste maître à bord quel que soit le gouvernement, et c'est ce point-là qui est, à notre estime, déterminant quant au contrôle démocratique.

Quant au point de vue selon lequel on ne peut concevoir qu'un gouvernement en affaires courantes, réduit dans ses attributions, puisse bénéficier de compétences étendues du fait des pouvoirs spéciaux, il ne nous semble pas incorrect dans la mesure où il ne s'agit pas, à notre estime, d'un argument juridique, mais d'une perception que nous partageons puisque nous n'aurions certainement jamais imaginé une telle situation si la question ne s'était pas posée. Ce n'est cependant pas parce que cette possibilité nous dérange qu'elle est forcément anticonstitutionnelle ou anti-démocratique. Il revient en réalité à l'organe démocratiquement élu d'imaginer et de façonner les solutions les plus adaptées dans les limites de la Constitution et des principes qu'elle dégage.

En ce qui concerne le vote de confiance qui précède l'octroi des pouvoirs spéciaux, la Chambre a considéré que, dans le cas précis de la pandémie, la confiance devait être le point de départ précurseur à l'octroi de ladite délégation. Rien n'empêche cependant, à ce qu'à l'avenir, elle ne considère pas la confiance comme indispensable pour accorder des pouvoirs spéciaux. Il suffit que la Chambre l'imagine et considère cette solution démocratique.

Quant à nous, nous estimons que faire de la confiance un préalable à l'octroi des pouvoirs spéciaux à un gouvernement en affaires courantes n'est ni fondé du point de vue juridique ni opportun du point de vue du fonctionnement démocratique des institutions. Supposons un gouvernement en affaires courantes, placé dans les mêmes conditions que celles commandées par la crise sanitaire du Covid-19, qui ne bénéficierait pas d'une majorité suffisante à la Chambre pour obtenir la confiance, mais qui pourrait compter sur une majorité suffisante pour disposer des pouvoirs spéciaux. Pourquoi ce gouvernement serait-il contraint à l'inaction alors que la Chambre le sollicite pour rapidement abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives dans certaines matières précises et pour un laps de temps défini ? Une telle situation ferme une porte, interdit une action rapide et efficace face à une situation de crise aiguë, alors que les règles constitutionnelles ne s'y opposent pas.

Plaide également en ce sens, la comparaison entre la confiance et les pouvoirs spéciaux. La confiance accorde à un gouvernement la capacité de réaliser ce qu'il désire dans un large cadre. Les pouvoirs spéciaux, quant à eux, limitent l'action à un objectif précis dans des conditions contraignantes. Pourquoi en temps de crise, la Chambre serait contrainte d'accorder un blanc-seing général alors qu'elle désire, justement, restreindre l'action du gouvernement au strict nécessaire ? Du point de vue du fonctionnement de la démocratie et

⁹⁴ Création d'une nouvelle Commission permanente, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2019-2020, séance plénière du 26 mars 2020, pp. 2-3.

singulièrement du contrôle de la Chambre sur l'exécutif, une telle position nous paraît paradoxale. Ceci est d'autant plus vrai qu'il est plus difficile pour la Chambre de faire tomber un gouvernement puisque cela nécessite une majorité de l'ensemble des sièges que de révoquer, à la majorité simple des voix, l'habilitation de pouvoirs spéciaux. C'est pour cette raison que, lors de sa déclaration de politique générale, Sophie Wilmès a promis de reposer la question de confiance dans les six mois⁹⁵. Il n'y a aucun doute sur le fait que l'habilitation d'exercer les pouvoirs spéciaux cesse de plein droit au maximum six mois après leur adoption. En revanche, la confiance n'a pas de date de péremption programmée. Il semblait donc nécessaire que la Première ministre rassure les parlementaires quant aux intentions de son gouvernement à ce sujet.

Pour toutes ces raisons, nous considérons que rien ne s'oppose à ce qu'un gouvernement en affaires courantes soit doté des pouvoirs spéciaux dans la mesure où c'est l'organe démocratiquement élu qui décide et qui garde le contrôle. Refuser à la Chambre la capacité de doter un gouvernement en affaires courantes de tels pouvoirs ne répond pas à l'approche téléologique des affaires courantes. Cela revient, en fin de compte, à déconnecter le droit de son but, de son fondement et c'est regrettable pour la démocratie.

2. Les actes relevant des affaires de gouvernement qui ne peuvent en aucun cas être adoptés en affaires courantes

30. Certains actes qui relèvent des affaires de gouvernement ne peuvent en aucun cas être pris par un gouvernement en affaires courantes, et ce même avec une résolution de soutien de la Chambre.

Entrent incontestablement dans cette catégorie, les décisions que le Conseil des ministres adopte dans le cadre de la procédure en sonnette d'alarme. En effet, cette procédure est enclenchée par la Chambre et, plus particulièrement, par au moins trois quarts des membres d'un groupe linguistique lorsqu'ils estiment qu'une loi en préparation est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés⁹⁶. Le conflit qui est soulevé par la Chambre est soumis au Conseil des ministres qui opère un arbitrage pour concilier les deux groupes linguistiques du pays. La parité linguistique ainsi que le consensus qui caractérisent respectivement la composition et la prise de décision du Conseil des ministres doivent garantir aux deux groupes linguistiques le respect de leurs intérêts⁹⁷. En temps normal, une prise de position du Conseil des ministres est de nature à engager sa responsabilité. S'il ne peut concilier les points de vue, il peut démissionner ou la Chambre peut provoquer de nouvelles élections. Par conséquent, puisque seul un gouvernement de plein exercice a la capacité d'engager sa responsabilité, lui seul peut intervenir suite à l'enclenchement de la procédure de sonnette d'alarme⁹⁸. Une résolution de la Chambre confiant néanmoins à un gouvernement en

⁹⁵ Déclaration du gouvernement, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. 2019-2020, séance plénière du 17 mars 2020, p. 3.

⁹⁶ Art. 54 de la Constitution.

⁹⁷ Art. 99 de la Constitution.

⁹⁸ Audition sur l'activité du Parlement en période d'affaires courantes, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 996/1, p. 38 ; M. Pâques, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 159 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 560 en ce compris la note de bas de page 46 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal-Bruxelles, Anthémis-Larcier, 2017, p. 487.

affaires courantes une telle mission pourrait avoir pour effet de contourner la procédure applicable au Conseil des ministres et qui garantit le respect des intérêts des groupes linguistiques.

31. C'est pour cette raison que le gouvernement Leterme II n'a pas pu arbitrer le conflit relatif à la scission de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde entre le groupe linguistique francophone et néerlandophone étant entendu qu'il était déjà démissionnaire au moment où il a été saisi⁹⁹. Par ailleurs, la procédure de la sonnette d'alarme serait complètement vidée de son sens si un gouvernement en affaires courantes s'exonérait de ses règles de fonctionnement en suivant, par exemple, une résolution votée par le groupe linguistique néerlandais contre le groupe linguistique français alors que c'est justement ce rapport de force numérique que tente de résoudre la procédure en sonnette d'alarme. En effet, la méthode d'adoption des résolutions de soutien (majorité des suffrages)¹⁰⁰ ne peut pas garantir au groupe linguistique qui s'est estimé lésé que ses intérêts sont protégés.

B. Les actes ne relevant pas des affaires de gouvernement

32. Les actes qui n'entrent pas dans la catégorie des affaires de gouvernement peuvent être pris par un gouvernement en affaires courantes sans l'intervention de la Chambre des représentants. Ces actes entrent dans deux catégories traditionnelles : les affaires en cours et les affaires journalières.

33. Les affaires en cours regroupent les décisions qui mettent en œuvre, sans précipitation suspecte, des décisions qui relèvent des affaires de gouvernement, mais qui ont été entamées *in tempore non suspecto* avant que le gouvernement expédie les affaires courantes¹⁰¹. La décision politique importante, capable de faire tomber le gouvernement en temps normal, a donc été prise avant le début des affaires courantes de sorte qu'elles ne sont plus considérées comme des affaires de gouvernement. Le cas analysé *supra*¹⁰² dans lequel le gouvernement exécute la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat en fixant des indemnités de procédure est, en plus d'être une affaire urgente, également un bon exemple d'affaires en cours puisque le gouvernement ne fait que poursuivre, sans célérité suspecte, une procédure qu'il avait diligentée avant de devenir un gouvernement en affaires courantes¹⁰³.

34. Les affaires journalières réunissent quant à elles celles qui n'impliquent pas de décisions politiques capables, en temps normal, d'engager la responsabilité du gouvernement. Elles peuvent laisser de la place à un pouvoir discrétionnaire, mais celui-ci n'implique pas de décision politique importante¹⁰⁴. Par exemple, la délivrance d'un permis pour l'exploitation d'un parc éolien ou d'un centre de tri de déchets a une « dimension locale et ne paraît pas

⁹⁹ K. MUYLLE, « Parlementair recht » *T.B.P.*, 2010/7, pp. 411-422.

¹⁰⁰ Art. 61, §1^{er} du Règlement de la Chambre des représentants, mars 2020.

¹⁰¹ C.E., 9 janvier 1998, *Gurickx*, n° 70.602, pp. 6-7 ; C.E., 21 décembre 1999, *Decock*, n° 84.310, p. 8 ; C.E., 12 janvier 2001, *Laloyaux*, n°91.180, p. 15 ; C.E., 17 mai 2016, *de Crombrughe de Picquendaele*, n°234.747, p. 7.

¹⁰² Voy. le point 24.

¹⁰³ C.E., 31 août 2011, *Pirard*, n° 214.911, pp. 16-18.

¹⁰⁴ C.E., 31 mai 1994, *Leclercq*, n°47.691 ; C.E., 14 juin 2011, *Moiny*, n°213.832, p. 3.

présenter un enjeu électoral régional »¹⁰⁵. Par contre, la délivrance d'une licence d'exportation pour des armes de guerre vers la Libye revêt un impact politique majeur capable d'engager, en temps normal, la responsabilité du gouvernement de sorte qu'elle ne peut entrer dans la catégorie des affaires journalières¹⁰⁶. Sur ce dernier point, seule une résolution du Parlement avalisant la licence nous semble être en mesure de régulariser l'acte du gouvernement.

35. Pour tous ces actes qui entrent dans l'une ou l'autre de ces catégories, le gouvernement statue sans intervention quelconque de la Chambre.

III. CONCLUSION

36. Les affaires courantes ne sont pas des actes, elles sont une période. Résumer celles-ci à trois types d'affaires que sont les affaires journalières, les affaires en cours et les affaires urgentes est trop réducteur, car elles n'ont d'égards qu'aux actes que le gouvernement est capable de prendre seul. Or, en période d'affaires courantes, le gouvernement est également amené à intervenir dans des domaines où il n'agit pas seul. Tel est le cas lorsqu'il participe au processus législatif ou dans la procédure de révision de la Constitution. De plus, cette catégorisation traditionnelle occulte le réel enjeu des affaires courantes qui est de limiter les pouvoirs d'un gouvernement dans la mesure où il échappe au contrôle ultime de la Chambre. Nous avons donc tenté de dresser une vue d'ensemble des pouvoirs du gouvernement durant la période des affaires courantes en recourant à une classification qui se base sur l'objectif que poursuit la notion d'affaires courantes.

Nous avons ainsi distingué, d'une part, les affaires qui, en temps ordinaire, ne peuvent pas engager la responsabilité du gouvernement et, d'autre part, celles qui, toujours en temps normal, peuvent aboutir à ce que la Chambre engage la responsabilité du gouvernement (les affaires de gouvernement). Les premières recourent largement les affaires en cours et les affaires journalières. Quant aux affaires de gouvernement, elles visent un large panel d'actes qui tantôt exigent une collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, tantôt la permettent, et parfois ne prévoient rien.

Pour les situations où un gouvernement en affaires courantes est amené à prendre des actes qui entrent dans la catégorie des affaires de gouvernement, nous ne relevons aucune illégalité de l'acte lorsque le Parlement doit intervenir dans le processus de son adoption et qu'il s'aligne sur la décision du gouvernement en affaires courantes. Aucun argument ne nous semble pertinent pour restreindre les pouvoirs de ce dernier puisqu'en temps normal, il n'y aurait aucun sens à ce que sa responsabilité soit engagée alors que le Parlement a participé au processus de décision et que les deux pouvoirs étaient sur la même longueur d'onde.

Il en est, selon nous, de même lorsque la Constitution réserve au pouvoir exécutif le pouvoir d'agir seul et que ce dernier, pour régler une affaire de gouvernement se tourne vers la Chambre pour demander son soutien. À cet égard, nous constatons une tendance croissante de la part des gouvernements en affaires courantes à se tourner vers la Chambre pour lui demander un soutien par l'intermédiaire d'une résolution. On a même constaté, au détour de

¹⁰⁵ C.E., 18 janvier 2007, *Meulemeester et Ville de Charleroi*, n° 166.925, p. 15 ; C.E., 8 février 2017, *Commune de Tinlot*, n° 237.313, p. 36.

¹⁰⁶ C.E., 7 avril 2011, *Ligue des droits de l'homme*, n° 212.559, du 7 avril 2011, p. 15

la crise concernant le Pacte des migrations, qu'une telle façon de procéder pouvait avoir lieu alors que le gouvernement n'était pas en affaires courantes pour peu qu'il s'estimait atteint dans sa légitimité démocratique. On peut se réjouir d'une telle pratique de nature à déplacer le centre de gravité des décisions du pouvoir exécutif vers l'assemblée élue. Néanmoins, ces résolutions ne constituent pas un remède miracle à l'absence de contrôle parlementaire *a posteriori*. Elles ne sont que des avis. Elles doivent être suffisamment précises et elles doivent être renouvelées selon le déroulement des circonstances pour jouer leur rôle. En outre, elles ne peuvent avoir pour effet de contourner ou de dénaturer une procédure organisée par la Constitution. Raison pour laquelle, il serait inadmissible qu'un gouvernement en affaires courantes se base sur une résolution de la Chambre pour rendre un avis dans le cadre de la procédure de la sonnette d'alarme.

Du point de vue du contrôle démocratique que la Chambre exerce sur l'exécutif, il nous semble que les actes de gouvernement pris de concert ou en concertation avec la Chambre posent moins de problèmes que les actes pris sous couvert de l'urgence. En effet, ces derniers actes sont adoptés par le gouvernement sans que la Chambre intervienne. Par ailleurs, certaines décisions peuvent engager la responsabilité politique du gouvernement tout en échappant au contrôle du Conseil d'État. Enfin, l'annulation de certains actes peuvent être totalement indifférents à certaines institutions – nous pensons plus spécifiquement aux institutions internationales - qui ne sont pas liées par les arrêts du Conseil d'État belge. Au regard de ces circonstances, nous estimons que l'urgence doit être analysée avec la plus grande circonscription et qu'elle ne peut être le fruit de l'inertie du gouvernement.

37. Nous avons vu qu'un gouvernement en affaires courantes pouvait déclarer à révision des articles de la Constitution, qu'il pouvait déposer, amender et sanctionner des lois et qu'il pouvait prendre le pouls de l'assemblée dans l'exercice de ses compétences exclusives. Lorsque le pouvoir législatif s'aligne sur l'exécutif, toutes ces interactions ne posent, à l'heure actuelle, plus de problème pour la doctrine majoritaire. Toutefois, nous avons vu que, pour certains, l'octroi de pouvoirs spéciaux à un gouvernement en affaires courantes restait problématique. À notre estime, une telle position aboutit à réfréner la volonté de la Chambre et, dès lors, elle s'avère contreproductive au regard de l'objectif démocratique qui est poursuivi.

Par contre, nous sommes conscients que certaines des positions que nous avons défendues, à savoir celles qui obligent le gouvernement en affaires courantes à ne pas retirer des articles repris dans la déclaration de révision de la Constitution des deux chambres, à sanctionner une loi, à proposer des projets de lois formelles, à prendre le pouls de l'assemblée avant que l'urgence ne survienne n'est pas sans soulever de questions. En effet, qu'en est-il d'un budget, d'une loi ou d'un article soumis à révision qui serait voté et qui ne correspondrait pas aux aspirations du pouvoir exécutif ou qui irait à l'encontre même de sa volonté ? Pour être plus concret, imaginons que la Chambre désire allonger le délai d'avortement, mais que le gouvernement émet des réticences pour sanctionner la loi. Si un seul parti de la majorité est récalcitrant, c'est la solidarité gouvernementale qui entre en jeu. Ce parti a deux choix : soit il se soumet soit il démissionne. Si l'impasse n'émane pas d'un seul parti, mais qu'elle touche l'ensemble du gouvernement en affaires courantes, la situation se complique si aucune nouvelle majorité n'est pressentie puisque ce gouvernement est obligé de rester en place pour assurer la continuité de l'État. Face à une telle situation, nous pensons qu'il n'existe pas de solutions sans dégâts collatéraux. À défaut de précision dans la Constitution, il nous faut faire un choix qui soit indispensable au fonctionnement harmonieux des institutions, qui soit

inéluable aux principes constitutionnels et qui, de préférence, occasionne le moins de dégâts. La première possibilité est d'admettre que le gouvernement fait ce qu'il désire, notamment parce qu'on peut considérer que ses membres ont une conscience personnelle et qu'ils ne devraient pas prendre d'actes qui soient contraires à leurs valeurs. En l'occurrence, on admet que le gouvernement ne sanctionne pas la loi et on accepte que cette liberté individuelle ait pour effet de prendre en otage la décision « collective » dégagée par l'assemblée démocratiquement élue. La seconde possibilité est d'obliger le gouvernement à se plier à la volonté de la Chambre parce qu'on estime que la démocratie et les choix collectifs l'emportent sur la liberté individuelle des gouvernants. En l'espèce, le gouvernement est obligé de sanctionner une loi qui contrevient à sa volonté. Ainsi que le lecteur l'aura certainement compris, c'est le deuxième choix qui nous sied parce que nous considérons que la volonté du corps élu doit primer sur celle des dirigeants. Précisons que ce choix ne se pose qu'en période d'affaires courantes puisqu'en temps normal, le gouvernement est libre d'user de sa liberté et d'engager sa responsabilité. C'est au surplus pour cette raison que nous favorisons la décision collective de l'assemblée à celle de la liberté des gouvernants, car cette liberté n'est rien si elle n'est pas assortie d'un régime de responsabilité.

5 - FAUT-IL INSCRIRE LE RÉGIME DES AFFAIRES COURANTES DANS LA CONSTITUTION ?

par **Christian BEHRENDT**,
professeur à l'Université de Liège

1 Lorsque le gouvernement fédéral est démissionnaire ses capacités d'action de l'exécutif doivent être limitées : on dit alors qu'il expédie les affaires courantes (*de lopende zaken*, en néerlandais), ce qui signifie qu'il ne dispose plus de la plénitude des pouvoirs dont pourrait se prévaloir un gouvernement de plein exercice. Cette limitation des pouvoirs du gouvernement s'explique par la nature même du parlementarisme : elle découle en fait de l'impossibilité pour le Parlement de pouvoir engager la responsabilité des ministres, pour ainsi dire « sur le départ ». « On ne tue pas les morts, on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires », écrivait le constitutionnaliste français Marcel Waline¹.

La limitation des pouvoirs du gouvernement vaut également lorsque le Parlement est dissous² ou qu'il n'a pas encore été installé à la suite d'élections³. Elle découle en effet de l'absence totale de contrôle parlementaire – faute de Parlement – sur le gouvernement⁴.

En même temps, il faut bien convenir qu'il serait inconcevable que le gouvernement – et avec lui le Pouvoir exécutif dans son ensemble – ne puisse, dans ce genre de constellations, plus entreprendre *aucune* action : une certaine capacité de manoeuvre doit lui être reconnue, car l'État ne peut pas, du jour au lendemain brusquement s'arrêter de fonctionner – les administrations, hôpitaux, services de secours, prisons, forces de police et armées doivent continuer à fonctionner, les traitements doivent être versés, les pensions liquidées, les impôts perçus... Le principe de la responsabilité ministérielle, qui commande la limitation des pouvoirs du gouvernement, doit être mis en balance avec un autre principe, celui de la continuité du service public.

La *finalité* de la notion d'affaires courantes est donc bien la *protection du Parlement* face à l'action de l'Exécutif, tout en assurant la *continuité du service public*⁵.

L'expédition des affaires courantes représente pour le gouvernement à la fois une faculté et une obligation : l'État doit être géré et administré sans interruption, quelles que soient les circonstances politiques du moment, et sa responsabilité pourrait être engagée sur le plan civil si, par exemple, un gouvernement démissionnaire négligeait de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer un service public minimal.

¹ Note sous C.E. fr., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, R.D.P., 1952, pp. 1032-1033.

² C.E., 9 juillet 1975, *Berckx*, Pas., 1978, IV, p. 49 ; C.E. (ass. gén. sect. admin.), 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 46.028., J.T., 1994, p. 520, *Arr.R.v.St.*, 1994.

³ Voy. notamment C.E., 7 avril 2011, *Ligue des droits de l'homme c. Région wallonne*, n° 212.559.

⁴ Voy. par exemple C.E., 14 juillet 1975, *C.G.E.R*, Pas., 1978, IV, p. 61 ; *Arr. R. v. St.*, 1975, p. 745 ; et Cass., 4 février 1999, J.T., 1999, p. 601 ; *Arr. Cass.*, 1999, p. 135.

⁵ Francis DELPÉRÉE, « Les affaires courantes en Belgique – Observations sur la loi de la continuité du service public », in *Service public et Libertés, Mélanges offerts à Robert-Édouard Charlier*, Paris, Éditions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, pp. 51-67.

2 La règle selon laquelle le gouvernement (national puis) fédéral démissionnaire expédie les affaires courantes est apparue dans la jurisprudence du Conseil d'État à la fin des années 1960⁶. Le grand arrêt de principe en la matière est l'arrêt *C.G.E.R.* du 14 juillet 1975⁷. La nature de la règle est encore aujourd'hui débattue en doctrine, sans être irrévocablement tranchée par la jurisprudence⁸ : la plupart des auteurs – et nous nous rangeons parmi ceux-ci – la qualifient de coutume constitutionnelle⁹ ; d'autres y voient plutôt un principe général de droit constitutionnel procédant de l'économie générale de la Constitution¹⁰.

3 La question de la nature de la règle des affaires courantes est plus facilement réglée pour ce qui est des gouvernements de Communauté et de Région. En effet, ce qui constitue une règle non écrite pour le gouvernement fédéral fait l'objet d'une disposition inscrite en bonne et due forme dans la LSRI : aussi longtemps qu'il n'a pas été remplacé, le gouvernement fédéré démissionnaire expédie les affaires courantes, affirme l'article 73, alinéa 2, de la LSRI¹¹. Une telle hypothèse n'est bien évidemment susceptible de se présenter qu'en cas de démission spontanée d'un exécutif fédéré ; on le sait, le vote d'une motion de méfiance collective entraîne nécessairement le remplacement du gouvernement désavoué par une nouvelle équipe – la motion étant obligatoirement constructive –, laquelle dispose sans délai de la plénitude de ses pouvoirs, sans période de transition. Bien que la loi spéciale ne le précise pas explicitement, les compétences du gouvernement fédéré, au lendemain de nouvelles élections, sont limitées à l'expédition des affaires courantes, quand bien même il n'aurait pas remis sa démission¹². Cette situation perdure non seulement jusqu'à la séance d'installation du Parlement nouvellement élu – ce qui va de soi, dans la mesure où aucun contrôle parlementaire ne peut être exercé sur l'action gouvernementale pendant cette période –, mais également jusqu'à ce que le Parlement procède à l'élection d'une nouvelle équipe ministérielle (ou confirme à tout le moins le gouvernement en place dans ses attributions par un vote)¹³.

4 L'étendue du concept des affaires courantes est difficile à déterminer ; elle varie en fonction d'un certain nombre de facteurs. En aval, c'est le cas échéant au Conseil d'État, dans le cadre du contentieux de l'annulation et de la suspension, et plus généralement à toute juridiction, sur le

⁶ C.E., 10 mai 1968, *Jassogne c. Régie des voies aériennes*, n° 12.951, R.A.C.E., 1968, p. 362 ; C.E., 21 juin 1974, *A.S.B.L. Fédération des Industries chimiques de Belgique*, n° 16.490, R.A.C.E., 1974, p. 648. Elle faisait auparavant l'objet d'une pratique commune au Roi et à ses ministres, au sens où le premier se refusait à signer les projets qui, selon lui, excédaient le cadre des affaires courantes (André MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2^e édition, 1994, pp. 78-81).

⁷ C.E., 14 juillet 1975, *C.G.E.R., Pas.*, 1978, IV, p. 61 ; *Arr. R. v. St.*, 1975, p. 745. Dans le même sens par la suite, parmi une jurisprudence riche et concordante, C.E., 3 novembre 1997, *Onderling Steunfonds Syndic*, n° 69.331, en particulier le considérant 3.1.3. (disponible sur le site internet du Conseil d'État).

⁸ Le Conseil d'État faisait parfois état, dans les années 1970, d'un *usage constitutionnel* à propos de l'expédition des affaires courantes, dont la traduction en néerlandais était *grondwettelijke gewoonte* (c'est-à-dire, littéralement, coutume constitutionnelle). Depuis, le Conseil d'État ne recourt pratiquement plus à cette expression. Dans un arrêt rendu en 2014, le Conseil d'État qualifie à nouveau la règle des affaires courantes de « *grondwettelijke gewoonte* » (C.E., 8 mai 2014, *Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke Ondernemers t. Belgische Staat*, n° 227.311).

⁹ Voy. notamment Hugues DUMONT, « Les coutumes constitutionnelles, une source de droit et de controverses », in *Les sources du droit revisitées*, volume 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthémis, 2012, pp. 605-609.

¹⁰ Francis DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2000, pp. 52 et 962 ; Patricia POPELIER, « Lopende zaken : over une regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 96-97.

¹¹ Pour le gouvernement flamand, cette disposition de la LSRI est abrogée, mais une règle à portée analogue existe à l'article 26 du décret spécial du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes, *Moniteur belge*, 27 octobre.

¹² C.E., 28 février 2011, *S.p.r.l. Transervices c. Région wallonne*, n° 211.590. Il est généralement admis que le gouvernement en place, fédéral ou fédéré, doit présenter sa démission dans les jours qui suivent les élections (en ce sens, voy. aussi Marc UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 452).

¹³ C.E. (sect. lég.), avis n° 50.838/2/VR du 8 janvier 2013 sur la proposition de décret spécial relative à l'exercice des affaires courantes en Région wallonne, *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2010-11, n° 317/3, p. 4. Voy. dans le même sens, et déjà antérieurement, Christian BEHRENDT, « Les prérogatives respectives des Gouvernements et Parlements des entités fédérées belge en fin de législature, et au début de la législature suivante », document de recherche, 2011, p. 6, disponible à l'adresse suivante : <http://hdl.handle.net/2268/116445>.

fondement de l'article 159 de la Constitution, qu'il reviendra d'estimer *a posteriori* si une affaire donnée pouvait être réglée ou non par un gouvernement qui était privé de sa base parlementaire. Au fil de sa jurisprudence, le Conseil d'État a déterminé plusieurs catégories d'actes qu'un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes peut valablement prendre. Cette classification est davantage pédagogique que scientifique, ainsi que l'a très justement relevé Francis Delpérée¹⁴. Plusieurs critères sont ainsi maniés par la Haute juridiction administrative, qui ne se tient d'ailleurs pas toujours exactement à cette typologie¹⁵.

Le Conseil d'État distingue classiquement *trois catégories* d'actes qu'un gouvernement en affaires courantes peut poser :

- les affaires de gestion journalière de l'État (ci-après, n° 5),
- les affaires qui constituent la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la démission du gouvernement ou la dissolution du Parlement (ci-après, n° 6), et
- les affaires urgentes (ci-après, n° 7).

Ces trois types d'affaires méritent que l'on s'attache un bref instant à en délimiter les contours.

5 Les affaires qui relèvent de la gestion journalière de l'État sont définies par le Conseil d'État comme les

« affaires qui affluent régulièrement et dont le règlement, encore qu'il puisse laisser place à l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire, n'implique pas de décision sur l'orientation de la ligne politique à suivre parce qu'il s'agit de l'exécution et de l'application ordinaires de dispositions légales, de dispositions réglementaires ou de directives conformément à l'interprétation constante qui en est donnée. »¹⁶

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 celui-ci est responsable.

On peut raisonnablement estimer que le paiement du traitement des magistrats ou des fonctionnaires, de même que le versement des pensions, ressortissent à cette catégorie. De même, le Conseil d'État a récemment estimé que l'exercice du contrôle de tutelle sur les actes des pouvoirs subordonnés relevait d'une telle notion¹⁷.

6 La deuxième catégorie d'actes couverts par la notion d'affaires courantes comprend les actes qui continuent ou achèvent les affaires entamées *in tempore non suspecto*, réglées sans précipitation caractérisée, et dont « tous les problèmes de gestion qui ont pu se poser sur le plan administratif ont été résolus avant [la] période critique ». Le Conseil d'État vise ici la décision qui

« apparaît comme le résultat final d'une opération administrative qui a été entamée, réglée et conclue normalement, et non pas comme la suite surprenante d'une opération, rapidement mise sur pied et exécutée de manière forcée, émanant d'un ministre qui, n'étant plus politiquement responsable, agit en dehors des conditions constitutionnelles normales »¹⁸.

On entend donc les affaires relativement importantes qui ne relèvent pas de la gestion quotidienne de l'État, mais qui ne ressortissent pas davantage à la notion '*d'acte de gouvernement*' dans la mesure où elles n'induisent aucune orientation politique générale nouvelle. Ce sont les affaires courantes au sens strict¹⁹.

¹⁴ Francis DELPÉRÉE, *Chroniques de crise : 1977-1982*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 1983, p. 54.

¹⁵ Jan VELAERS et Yannick PEETERS, « De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, pp. 5-6. Par exemple, C.E. (réf.), 29 juillet 2014, *Demet c. Région wallonne*, n° 228.128, dans lequel le Conseil d'État oppose les affaires courantes (qu'il faut entendre comme comprenant les affaires de gestion quotidienne et les affaires courantes proprement dites) et les affaires de gouvernement, pour lesquelles la démonstration d'une urgence est requise.

¹⁶ C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 55 ; *Arr.R.v.St.*, 1975, p. 725.

¹⁷ C.E. (réf.), 29 juillet 2014, *Demet c. Région wallonne*, n° 228.128.

¹⁸ C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 55 ; *Arr.R.v.St.*, 1975, p. 725.

¹⁹ Jan VELAERS et Yannick PEETERS, « De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, p. 7.

En guise d'illustration, lorsqu'un gouvernement de plein exercice a décidé de la construction d'un établissement pénitentiaire, que l'avis de marché a été publié, le cahier des charges diffusé et que le marché public a été attribué, la circonstance que le gouvernement soit désormais chargé d'expédier les affaires courantes n'induit pas qu'il faille faire cesser la construction en question. La nomination d'un agent subalterne par un ministre au terme d'une procédure de recrutement entamée avant la démission du gouvernement peut également être considérée comme relevant des affaires courantes²⁰.

7 Selon le Conseil d'État, la troisième catégorie d'actes a trait aux *affaires urgentes*²¹, c'est-à-dire aux

« [affaires] de gouvernement qui [impliquent] des options dont l'importance sur le plan de la politique générale est par essence telle que [ces affaires] ne [peuvent] être décidée[s] que par un Gouvernement dont il faut admettre qu'il gouverne avec l'appui d'une majorité au Parlement »²².

Pour que ces affaires puissent être menées à terme en toute régularité par un gouvernement en affaires courantes, il faut que la nécessité de les régler s'avère « impérieuse et urgente au point de mettre en péril la continuité du service public s'il n'y était pas immédiatement pourvu »²³. Dans un arrêt *Leclercq*, rendu le 31 mai 1994, le Conseil d'État a subordonné par exemple la validité d'un acte adopté dans ces circonstances à la démonstration de l'existence d'une urgence

« telle que le défaut [d'adoption de l'acte ferait] courir un danger ou un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays »²⁴.

Si la nomination d'un ambassadeur, d'un haut fonctionnaire ou d'un magistrat n'est traditionnellement pas considérée comme une affaire urgente, cette appréciation ne vaut qu'autant que les périodes où le gouvernement est chargé d'expédier les affaires courantes sont relativement brèves. La dernière crise politique que notre pays a connue, longue de 541 jours, a ainsi conduit à admettre progressivement le caractère impérieux et urgent du règlement de certaines affaires. On ne peut en effet tolérer qu'une ambassade soit indéfiniment privée d'un diplomate de haut rang ou encore qu'une administration demeure sans chef. Sur la base de ces considérations, le Conseil d'État a ainsi admis la nomination par un gouvernement fédéral en affaires courantes d'un ambassadeur²⁵ ainsi que du gouverneur de la Banque nationale de Belgique²⁶. La notion d'urgence est donc élastique ; elle s'apprécie en fonction des circonstances concrètes de la cause.

²⁰ Voy. par exemple, C.E., 10 mai 1968, *Jassogne*, n° 12.951.

²¹ Voy. notamment C.E., 31 août 2011, *Pirard*, n° 214.910 ; C.E., 21 juin 2013, *Van Egdome et consorts*, n° 224.015 ; C.E., 8 juillet 2013, *S.A. Besix Group et consorts*, n° 224.298.

²² C.E., 9 juillet 1975, *Berckx, Pas.*, 1978, IV, p. 55 ; *Arr.R.v.St.*, 1975, p. 725.

²³ C.E., 14 juillet 1975, *C.G.E.R., Pas.*, 1978, IV, p. 65 ; *Arr. R. v. St.*, 1975, p. 745.

²⁴ C.E. (ass. gén. sect. admin.), 31 mai 1994, *Leclercq*, n° 46.028., *J.T.*, 1994, p. 520, *Arr.R.v.St.*, 1994.

²⁵ Voy. notamment C.E., 28 octobre 2010, *Rijmenans*, n° 208.566, à propos de la nomination d'un ambassadeur. Voy. également C.E., 25 mars 2013, n° 222.969, + *II et crts, T.R.V.*, 2013, p. 389, avec note Karel-Jan VANDORMAEL et Andreas VAN IMPE, « De Arco-waarborg – Over het Arco-arrest, overheidswaarborgen en het depositogarantiesysteem ». Dans cet arrêt, le Conseil d'État, sur avis contraire de l'auditeur, juge que le gouvernement, en affaires courantes, a pu valablement adopter l'arrêté attaqué et, compte tenu de l'urgence, se dispenser de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État. L'arrêté en question, du 10 octobre 2011, avait pour objet l'élargissement du régime de garantie financière de l'État au capital des sociétés coopératives agréées, dans un contexte de menace de crise financière systémique.

²⁶ C.E., 4 octobre 2012, *Annemans*, n° 220.878. Le Conseil d'État s'y exprime notamment comme suit :

« 21. De verwerende en tussenkomende partijen wijzen op het belang van de functie van gouverneur van de Nationale Bank, enerzijds intern binnen de instelling – functie die niet zonder meer door het directiecomité overgenomen kan worden- en anderzijds extern naar buiten wegens de cruciale taak die de gouverneur te vervullen heeft voor de Belgische economie – de handhaving van de stabiliteit van het financieel stelsel, waarvoor hij niet door de vice-gouverneur vervangen kan worden-, waarbij ook rekening gehouden moet worden met het onstabiel klimaat waarin de financiële markten en de overheidsfinanciën op Europees vlak terechtgekomen waren. Uit de reglementering die door de verwerende partij wordt aangehaald, blijkt dat een daadwerkelijke bezetting van het ambt van gouverneur van de Nationale Bank van groot belang is voor de werking van de instelling. Hij is belast met de leiding van de instelling en beslist als voorzitter van het directiecomité en van de regentenraad over welke punten beslist kan worden, met bovendien een doorslaggevende stem bij de beraadslaging in die organen. Gewis kunnen die taken voorlopig door de vice-gouverneur vervuld worden, maar het is redelijk te stellen dat het uitoefenen van een functie op basis van een voorlopig en in de tijd beperkt mandaat niet dezelfde daadkracht uitstraalt als deze welke uitgaat van een ambtenaar die de functie daadwerkelijk bekleedt. Voorts is de gouverneur van de Nationale Bank ook de vertegenwoordiger van de Nationale Bank in de raad van bestuur en in de algemene

8 La règle qui implique la limitation des pouvoirs du gouvernement dérive, nous l'avons vu, de l'impossibilité pour le Parlement devant lequel ce gouvernement est responsable d'exercer un contrôle effectif sur ce dernier. Cet élément étant précisé, la question se pose dès lors de savoir si un gouvernement démissionnaire peut poser des actes qui, pourtant, excèdent la définition des affaires courantes telles qu'elles sont définies par le Conseil d'État, à partir du moment où l'assemblée législative elle-même y est favorable²⁷. Le Roi ou un gouvernement fédéré, selon le cas, peut-il faire usage de son droit d'initiative ou proposer des amendements en matière législative ? Le Roi peut-il valablement arrêter une liste de dispositions constitutionnelles à réviser ? Le Roi ou un gouvernement fédéré, selon le cas, peut-il respectivement sanctionner un projet de loi, de décret ou d'ordonnance adopté par une assemblée législative ?

Eu égard à la *ratio constitutionis* de la règle des affaires courantes, nous pensons pouvoir donner une réponse affirmative à ces différentes questions. En effet, dans la mesure où le Parlement – fédéral ou fédéré, selon le cas – a eu l'occasion de se prononcer sur la mesure en question, tant dans son principe que dans ses modalités, rien dans la Constitution n'empêche *a priori* le Roi ou le gouvernement fédéré d'y prêter son concours – en supposant, cela va de soi, que les partenaires gouvernementaux parviennent à un accord en ce sens, suivant la procédure du consensus. Cette solution est aujourd'hui admise par la plupart des auteurs²⁸.

9 Cela étant, certaines problématiques plus spécifiques peuvent se poser dans ce contexte, mais elles excèdent le cadre de la présente contribution. Nous nous permettons donc de renvoyer le lecteur sur ces points à la doctrine spécialisée²⁹.

raad van de Europese Centrale Bank waar hij een medebepalende rol heeft in het monetair beleid van de Europese Unie. Ook wat dat betreft ligt het voor de hand dat een voorlopige aanstelling niet dezelfde autoriteit uitstraalt als een definitief benoemde gouverneur.

Het staat buiten betwisting dat de Nationale Bank van groot belang is voor de Belgische economie, als handhaver van de macro- en de micro-economische stabiliteit van het financieel stelsel. Aangezien niet kan ontkend worden dat het land ten tijde van het bestreden besluit geconfronteerd werd met een labiele en ingewikkelde economische en financiële internationale situatie en dat in dat kader de daadkracht en de actiebereidheid van het bestuur bijzonder nauwlettend werden gevolgd, terwijl er nog helemaal geen uitzicht was op de vorming van een nieuwe regering, is de beslissing van de regering om de gouverneur effectief te benoemen niet kennelijk onredelijk, zeker niet nu de regering toch reeds onderworpen was aan het toezicht van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die na de verkiezingen van 13 juni 2010 geïnstalleerd was. De vraag of bewijzen worden aangebracht dat het ontslag van Guy Quaden de moeilijke situatie op de financiële markten in de hand gewerkt heeft dan wel dat de benoeming van Luc Coene de situatie verbeterd heeft, is in dat kader niet relevant.

22. De in het dossier aangebrachte gegevens brengen de Raad van State tot het besluit dat de regering niet kennelijk onredelijk gehandeld heeft wanneer zij op een ogenblik waarop er nog geen uitzicht was op een nieuwe regering terwijl de financiële en economische situatie van het land bedreigd werd door tal van onzekerheden op de financiële markten, het opportuun achtte op grond van haar bevoegdheid inzake de lopende zaken de gouverneur van de Nationale Bank te benoemen.

23. De verzoeker verwijst naar afspraken die gemaakt zouden zijn tussen personen binnen de Nationale Bank en de regering teneinde de benoeming van Luc Coene als een lopende zaak te kunnen afhandelen hetgeen strijdt met de verplichte objectiviteit van de instelling. De bewijselementen die hij daarvoor aanreikt gaan evenwel niet verder dan persoonlijke interpretaties van bepaalde feiten en laten dat besluit niet toe.

24. Het middel is niet gegrond. »

Voy. aussi, antérieurement, dans la même cause, l'arrêt rejetant la demande de suspension (n° 214.358 du 30 juin 2011).

²⁷ La question ne se pose naturellement pas dans l'hypothèse où le Parlement serait dissous.

²⁸ Jan VELAERS et Yannick PEETERS, « De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering », *T.B.P.*, 2008, p. 11. Ces auteurs suggèrent ainsi l'ajout d'une quatrième catégorie d'affaires courantes : les affaires proposées ou soutenues par le Parlement. Voy. également Patricia POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008, pp. 94-111.

²⁹ Ainsi, la question de savoir si, en période d'affaires courantes à la suite de la démission du gouvernement fédéral, le Roi était autorisé, fort d'une décision approuvée des commissions réunies des relations extérieures et de la Défense nationale de la Chambre des représentants, à prendre la décision d'envoyer des avions de chasse en Libye, en soutien à la coalition internationale, en 2011. Sur ce point, voy. Raphaël VAN STEENBERGHE, « L'emploi de la force en Libye : questions de droit international et de droit belge », *J.T.*, 2011, pp. 529-537.

10 Deux questions particulière méritent cependant qu'on les traite dans le cadre du présent exposé.

11 C'est d'une part celle de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure, le Roi peut, en période d'affaires courantes, refuser de sanctionner un projet de loi adopté par le Parlement fédéral. À propos de cette question, deux situations doivent selon nous être distinguées, selon que le projet de loi soumis à la sanction royale a été adopté sous la législature précédente ou s'il l'a été par le Parlement nouvellement élu.

Dans la *première hypothèse*, c'est-à-dire dans celle où un projet de loi adopté sous la législature précédente est ensuite, après les élections, déféré par le gouvernement démissionnaire au Roi pour sanction³⁰, il nous semble que ce dernier a la possibilité de différer sa signature jusqu'à la mise en place du gouvernement suivant, celui-ci étant de plein exercice. S'il décide de différer sa signature, il lui appartiendra alors, une fois ce nouveau gouvernement installé, de poser au nouveau Premier ministre la question de savoir si ce dernier (et son gouvernement) souhaite que soit procédé à la sanction du projet de loi en question – projet qui, par hypothèse, a été adopté sous le gouvernement précédent. Si le Premier ministre répond affirmativement à cette question, le Roi doit procéder à la sanction. Dans la *seconde hypothèse*, c'est-à-dire celle où un projet de loi est adopté par le Parlement nouvellement élu, il nous semble également que le Roi pourrait, à la demande du gouvernement en affaires courantes, différer la sanction, de nouveau jusqu'à la mise en place d'un nouveau gouvernement fédéral, qui statuera alors sur la question – par hypothèse par consensus – et en assumera la responsabilité politique.

12 Par ailleurs, il convient d'examiner la question de savoir si la notion d'affaires courantes laisse intacte la règle constitutionnelle de la délibération par consensus des projets de loi en conseil des ministres. A notre sens, la réponse à est affirmative : la circonstance que le gouvernement soit placé en affaires courantes n'a pas d'incidence sur une règle de la délibération par consensus ; elle ne l'affaiblit donc pas. Il s'ensuit que le gouvernement, qu'il soit ou non placé en affaires courantes, ne peut soumettre un projet de loi pour sanction au Chef de l'État *que s'il existe au sein du Conseil des ministres un consensus en ce sens*.

De temps à autre, une thèse opposée est énoncée, en affirmant qu'en période d'affaires courantes, le Conseil des ministres n'aurait plus de choix et serait juridiquement *obligé* de soumettre pour sanction au Chef de l'État tout projet de loi généralement quelconque qui aurait été approuvé par les Chambres législatives. Une telle thèse nous paraît ni conforme à la lettre, ni à l'esprit de la Constitution : on peut tout d'abord observer qu'aux termes de l'article 36 de la Constitution, le Pouvoir législatif est divisé en plusieurs branches et que celles-ci prennent leurs décisions selon des règles procédurales qui leur sont respectivement propres. On ne voit donc pas pourquoi la branche du Pouvoir législatif formé par le Roi et ses ministres, devrait être obligée d'en tous points suivre la position adoptée par une autre branche du même Pouvoir, comme par exemple la Chambre. Mais il n'y a pas que la lettre, il y a aussi l'esprit de la Constitution, et celui-ci est matérialisé dans la coutume constitutionnelle de la délibération collégiale, par consensus, du Conseil des ministres. En effet, soutenir qu'en période d'affaires courantes tout projet de loi voté par les Chambres devrait nécessairement être soumis pour sanction au Chef de l'État revient à affirmer qu'un consensus au Conseil des ministres à son sujet *n'est pas exigé*. Ceci constituerait une dérogation importante à la coutume constitutionnelle de la délibération collégiale du gouvernement, ...et ouvrirait par là-même une brèche significative dans la protection constitutionnelle de la minorité francophone du pays. Car à suivre cette théorie, les francophones seraient en période d'affaires courantes privés du droit de s'opposer en Conseil des ministres à un texte voté au Parlement, vote le cas échéant réalisé par une majorité (largement ou exclusivement) flamande. C'est pourtant là

³⁰ On peut relever au passage que l'article 1^{er} de la loi du 5 mai 1999 relative aux effets de la dissolution de la Chambre des représentants à l'égard des projets et propositions de loi dont les Chambres législatives sont saisies frappe de caducité « tous les projets et propositions de loi dont les Chambres législatives sont saisies », et non les projets qui auraient déjà été adoptés par la Chambre des représentants et/ou le Sénat, et qui n'attendent plus que la sanction royale pour devenir loi.

l'un des verrous les plus importants dont ils disposent pour empêcher qu'au niveau fédéral, des lois ne soient votées unilatéralement par une communauté linguistique contre l'autre (ce verrou a d'ailleurs une valeur dissuasive bien en amont du parcours du texte de loi). Dans ce contexte il faut aussi bien mesurer que toutes les questions à portée communautaire ne sont pas nécessairement être réglées par une loi spéciale et qu'une loi ordinaire peut très bien avoir une forte connotation communautaire (lois d'aministie, réformes économiques ou de sécurité sociale, etc.). Il est certes exact que les francophones disposent encore d'un *second* verrou, à savoir de la sonnette d'alarme (art. 54 Const.), mais on sait que celui-ci est d'une efficacité amoindrie en période d'affaires courantes³¹, de sorte que le premier verrou est, au cours de cette période, d'autant plus important.

13 On observera enfin que la *responsabilité politique* du gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes n'est pas réduite à néant. En effet, les parlementaires conservent le droit de poser des questions aux ministres³². Par contre, ils ne disposent plus du droit de les interpeller³³ : la demande d'interpellation adressée à un ministre dont le gouvernement expédie les affaires courantes sera déclarée irrecevable ; elle peut, par contre être transformée en une question orale qui sera alors traitée en commission³⁴.

³¹ Le mécanisme de la sonnette d'alarme ne peut en effet déployer sa pleine efficacité en période d'affaires courantes. Quelques mots suffisent pour l'expliquer. Lorsque la sonnette d'alarme est activée sous un gouvernement *de plein exercice*, ce dernier peut proposer au Parlement une proposition de solution et y joignant une question de confiance : le Parlement, s'il veut éviter la chute du gouvernement et potentiellement des élections anticipées, est alors forcé d'accepter ce compromis présenté par le gouvernement (sachant que ledit compromis aura nécessairement été élaboré par la procédure du consensus). Or, lorsque le gouvernement est déjà tombé, celui-ci ne dispose évidemment plus de ce moyen de menace à l'égard du Parlement (sur ce point, voy. aussi Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019, n° 296). On notera plus généralement aussi que le recours à la sonnette d'alarme requiert le dépôt d'une *motion signée par trois quarts des membres* du groupe linguistique français, ce qui est voie procédurale bien plus difficile à mettre en oeuvre que celle qui consiste à tout simplement constater l'absence de consensus dans un Conseil des ministres paritairement composé.

³² En ce sens, C.E., 30 juin 2011, *Annemans*, n° 214.358, à propos de la nomination du gouverneur de la Banque nationale de Belgique.

³³ Également en ce sens, Marc VAN DER HULST, *Le Parlement fédéral – Organisation et fonctionnement*, Heule, INNI, 2011, p. 346. *Contra* : Patricia POPELIER, « Lopende zaken : over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor », *C.D.P.K.*, 2008, p. 99.

³⁴ En ce sens, *Les moyens d'action du membre de la Chambre en questions*, Service juridique de la Chambre, 2014, pp. 43 et 60 ; *De actiemiddelen van de kamerleden in vraag en antwoord*, Juridische Dienst van de Kamer, 2014, pp. 43 et 60.

6 - CONCLUSIONS

par François DE SMET,
président de DéFI et député fédéral

Mesdames, Messieurs,

Une chose est claire à l'écoute de cette matinée: c'est manifestement un ovni les affaires courantes.

Monsieur Behrendt nous disait tout à l'heure qu'il s'agit d'un sujet mixte entre la continuité de l'Etat et la préservation des prérogatives du parlement.

Cela est vrai mais c'est donc aussi le bon équilibre des trois pouvoirs ainsi que l'expérience que nous avons vécue depuis quelques mois qui me guideront dans cette conclusion

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.

Il est intéressant de constater que cette période d'affaires courantes peut être vue pour certains dossiers comme une opportunité, comme cela a été le cas pour l'IVG.

Un peu comme le fait que le réchauffement climatique amène la fonte des glaces et permette d'ouvrir des nouvelles routes vers les pôles...

Délibérément, cette période d'affaires courantes peut être mise à profit pour avancer sur des sujets comme la dépenalisation réelle de l'IVG qui ne pourrait pas avancer dans une période de gouvernement de plein exercice parce qu'elle fait partie d'un équilibre, en l'occurrence conservateur, qui interdirait d'avancer sur le sujet.

D'une part, il y a un gouvernement et d'autre part les accords tacites qui montrent qu'on est sur des plaques tectoniques, où de temps en temps, on l'a encore vu il y a des majorités différentes qui se forment sur certaines résolutions.

Mais ce gouvernement, fut-il extra minoritaire et en affaires courantes, garde un certain pouvoir, celui d'avoir l'initiative de proposer au parlement certaines résolutions sur certains sujets et pas d'autres.

Je prends deux exemples :

-Le gouvernement nous a proposé d'adhérer à un instrument de soutien aux échanges commerciaux appelé Instex mis au point par plusieurs pays de l'Union Européenne visant à protéger des entreprises européennes qui continueraient à commercer avec l'Iran malgré l'existence de sanctions américaines

Le Gouvernement, pour avoir les mains libres bien qu'en affaires courantes a demandé au parlement de voter une résolution l'autorisant à le faire, ce qui a été le cas.

Parallèlement, le même gouvernement s'est abstenu de solliciter du parlement une résolution visant à adhérer à l'accord de Malte qui vise à participer à une répartition beaucoup plus harmonieuse des migrants sauvés en mer, c'est un mécanisme européen également auquel participent l'Allemagne, la France, l'Italie ainsi que Malte, et en l'espèce le Gouvernement s'est retranché dans une position attentive eu égard à la période d'affaires courantes.

Et puis, il y a cette histoire de nomination du commissaire européen.

Je peux amener un témoignage parce qu'ici même, nous avons eu cet échange avec le Premier Ministre, et je suis un des seuls parlementaires qui l'ait poussé dans ses retranchements.

A l'instar de ce qui a été exprimé tout à l'heure au sujet de ce dossier, et à bon droit, le débat ne pouvait pas porter sur les compétences de Didier Reynders car c'est une personnalité bien évidemment compétente pour l'exercice de pareil mandat. Personne ne peut le contester.

Le problème en l'espèce consiste dans le fait que le Premier ministre a géré ce momentum en contactant par téléphone une série de présidents de partis pour leur dire que le Gouvernement fédéral allait proposer la nomination de Didier Reynders comme candidat commissaire pour la Commission Européenne.

Et lorsque j'ai posé la question parlementaire au Premier ministre quant à savoir s'il trouvait normal de s'être contenté de légitimer la candidature de Didier Reynders par des coups de fils alors que nous sommes englués dans les sables mouvants des affaires courantes, il m'a répondu qu'il y avait bel et bien urgence parce que si nous avions encore attendu, nous aurions mis la position de la Belgique en péril sur le plan européen voire menacé l'équilibre des institutions européennes.

A bon droit, je lui ai répondu que le Gouvernement avait créé sa propre urgence.

Il m'a également répondu que si le Gouvernement avait sollicité le Parlement pour valider la candidature de Didier Reynders, il n'avait aucun doute quant à l'issue, ce qui revient à dire, excusez moi l'expression « J'ai préféré passer des coups de fil et j'ai estimé, moi, Premier Ministre d'un gouvernement en affaires courantes ultra minoritaire, que ça suffisait comme marqueur de légitimité. ».

J'entends bien les arguments de part et d'autre et principalement le fait que le Parlement ne reçoit pas de compétences supplémentaires en affaires courantes.

Cependant, s'il y a une conclusion qui me paraît évidente, c'est que juridiquement on ne peut pas rester en l'état.

Parce que nous allons continuer à avoir des gouvernements en affaires courantes.

Je note le contrôle que pourrait exercer la Cour Constitutionnelle durant cette période en affaires courantes comme le propose Madame Renson, ce qui peut être une option.

Peut-être devrait-on être créatifs, inscrire dans une législation ou dans une disposition constitutionnelle ce qui est autorisé ou pas lorsqu'un gouvernement est en affaires courantes.

Comme je l'ai répliqué à Charles Michel à l'époque, il est fort possible que, si il avait été sollicité, le Parlement ait soit approuvé la nomination de Didier Reynders soit n'aurait pas été capable en tous cas de faire une proposition alternative, mais ce qui est interpellant dans cette hypothèse il n'y a même pas eu de débat parlementaire a priori.

Je terminerai en vous faisant part de ma conviction profonde: il manque un élément dans le processus afin de préserver à la fois les prérogatives du Parlement et la continuité de l'Etat.

A cet égard, relevons que ce sont à chaque fois les faits qui nous confrontent aux limites du droit.

La course entre le droit et la réalité est perpétuelle, et quelque part c'est salubre parce que si le droit embrassait toute la réalité, nous serions paradoxalement dans un régime plutôt dangereux.

L'ambition de mon parti c'est justement d'essayer d'être à la pointe sur ce genre de sujet, non pas dans de l'institutionnel pur qui ne serait au service que d'une communauté linguistique mais dans de l'institutionnel efficace qui essaie de fortifier la démocratie et de résoudre nos difficultés en l'occurrence pour que l'équilibre entre les trois pouvoirs reste préservé.



NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



CEG

**CENTRE D'ÉTUDES
JACQUES GEORGIN**

CENTRE D'ÉTUDES JACQUES GEORGIN

127, chaussée de Charleroi
1060 Bruxelles

Tél. 02 533 30 16

Télé. 02 539 36 50

chverbist@cejg.be

www.cejg.be

Suivez-nous sur Facebook