



Note d'analyse II du Centre d'Études Jacques Georgin

Le 15 février 2021

Par Christophe VERBIST,
Directeur du Centre d'Études Jacques Georgin

Pistes de réflexion pour la formation du gouvernement fédéral

Introduction

Depuis la chute du gouvernement fédéral Michel I (MR/NVA/Open VLD/ CD&V) intervenue le 9 décembre 2018, notre pays a vécu sans gouvernement fédéral majoritaire de plein exercice ; à la suite des élections législatives du 26 mai 2019, la Belgique a tenté de se doter de pareil gouvernement. Le processus de négociation, à nouveau lent et difficile, a abouti le 1er octobre 2020, avec la prestation de serment et l'entrée en fonction du gouvernement De Croo communément appelé "gouvernement Vivaldi" (PS/MR/Ecolo/CD&V/Open VLD/SPA/ Groen).

Au cours de ces seize mois de négociations politiques, menées parallèlement à une gestion d'une crise sanitaire sans précédent (pandémie COVID 19) par un gouvernement fédéral minoritaire en affaires courantes muni de pouvoirs spéciaux et d'une majorité parlementaire de circonstance (Kern +10) , plusieurs formules ont été testées et éprouvées, de la tripartite classique réunissant les familles socialiste, libérale et sociale-chrétienne) à des combinaisons plus inédites.

En amont, l'objectif de la présente note est de mettre en avant différentes modalités susceptibles d'améliorer la formation du gouvernement fédéral, car en effet, depuis 2010, notre pays connaît un processus de formation de gouvernement fédéral de plus en plus complexe et difficile (si on excepte la parenthèse des élections de 2014 où le gouvernement Michel I avait été installé après seulement 139 jours, les 541 jours après les élections de 2010 et les 472 jours après les élections du 26 mai 2019 restent gravés dans les esprits).

La question est certes d'examiner en amont les raisons et justifications de ces blocages multiples mais aussi d'avancer des pistes de réflexion politiques et juridiques permettant peut-être de résoudre lesdits blocages en aval.

Pour la première fois dans l'histoire de la Belgique, un accord de gouvernement reconnaît l'obstacle et mesure l'ampleur des crises politiques en posant les jalons d'une résolution éventuelle, c'est le cas de l'accord du gouvernement De Croo du 1er octobre 2020.

Au point 286 de l'accord de gouvernement, il est en effet affirmé:

« Il convient d'éviter, à l'avenir, que les formations de gouvernements s'éternisent. Afin de faciliter la formation d'un gouvernement, nous évaluerons les règles pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral , en prévoyant, par exemple, un délai officiel ».

Pour le CEG, ce point ne fixe toutefois qu'un principe et se limite avant tout à une déclaration d'intentions ; il ne dispose pas les modalités et s'engage tout au plus à une évaluation sans doute dans le but de déclarer à révision une série d'articles à la fin de la législature (ndlr : articles 96 et suivants qui concernent le Pouvoir Exécutif Fédéral).

Sur un plan constitutionnel, on envisage peut-être davantage en filigrane l'hypothèse de la Constitution espagnole (cfr infra) mais aucun article ouvert à révision sous la législature 2019-2024 ne paraît en mesure d'être le siège de pareille réforme (en tout cas pas l'article 63 de la Constitution commun aux trois branches).

Le CEG , en dépit du fait d'être sans doute moins enclin à formuler des considérations d'ordre psychologique ou de communication politique, son action étant de nature juridique, sociétale et socio-économique, il n'en demeure pas moins que dans une négociation politique de pareille ampleur qu'est la formation d'un gouvernement fédéral, on ne peut isoler la discussion technique de la dimension psychologique et idéologique.

Ainsi les crises politiques que nous avons connues à répétition depuis le début des années 2010 pour la formation de gouvernement n'ont-elles pas été avant tout causées par des jeux de rôles savamment orchestrés et assumés, par l'absence d'écoute, voire de respect mutuel par le fait de ne pouvoir se réunir en secret et garder le silence, au lieu d'exposer les différends ou des pans de négociation par réseaux sociaux interposés ?

Ce sera l'objet du premier chapitre de la note.

Le chapitre II sera consacré à l'examen de plusieurs modalités socio-politiques mais aussi juridiques de tentatives visant "faciliter" la résolution du gouvernement fédéral, sans être exhaustif pour autant.

La note sera structurée de la manière suivante :

1. Considérations de psychologie politique
2. Modalités potentielles "facilitatrices " de formation
 - 2.1. La coalition miroir
 - 2.2. Le régime de la Constitution espagnole
 - 2.3. Les majorités dégressives
 - 2.4. La clause générationnelle en cas de réforme de l'Etat

2.5. Le retour à la situation antérieure en matière de durée de législature fédérale et fédérée

3. Conclusions

1. Considérations de psychologie politique

Raisonnablement, un centre d'études d'un parti politique doit considérer que l'on peut résoudre les problèmes politiques par le droit, par le changement de réglementation en espérant qu'elle induise un changement de comportements.

Mais c'est toujours le même problème: les comportements ne changent en général pas seulement pour s'adapter à la règle, mais aussi pour la contourner ou l'enfreindre.

Partout où il y a de la confiance et de l'écoute mutuelle, on va regarder très peu les statuts, les réglementations, les lois parce qu'on en a peu besoin. Lorsqu'il n'y a pas de confiance, alors on va chercher dans la réglementation, les statuts, la loi, comment fonctionner, éventuellement comment les contourner, ou comment modifier ces règlements pour mieux fonctionner. S'il y a un problème, nous avons tendance à croire qu'il est plus facile de changer une loi ou un règlement que de changer un comportement.

Le CEG est d'avis que le meilleur règlement du monde ne peut suffire à faire fonctionner une machine, quelle qu'elle soit, si les pilotes ne sont pas d'accord sur la destination qu'ils veulent atteindre, et si les intentions de ces pilotes ne sont pas claires et transparentes.

Il faut donc privilégier, dans toute réforme, celle qui valorise les partenaires de bonne foi, pénalise les partenaires de mauvaise foi - qui ne veulent pas faire fonctionner le système - et intègre pleinement une dimension de transparence des intentions des partenaires par rapport à ce système.

C'est un enseignement en soi, car cela interroge le lien entre une législation, une réglementation, des coutumes d'une part, et le comportement, la psychologie de ceux qui l'utilisent d'autre part.

On peut prendre pour postulat que les meilleures réglementations du monde resteront vaines si les acteurs concernés refusent de jouer le jeu.

A cet égard, et l'on en vient à cette question du blocage de gouvernement, à partir du moment où vous avez autour de la table des acteurs qui soit considèrent qu'un gouvernement fédéral n'est pas indispensable; soit considèrent que montrer l'ingouvernabilité d'un pays est un résultat politiquement plus intéressant que de le gouverner, vous devez vous placer dans un niveau de discussion où vous renoncez à l'idée que tous les acteurs sont de bonne foi.

On doit donc adapter vos propositions en conséquence, car on peut situer la cause du blocage dans l'éparpillement des partis politiques, et donc suggérer un scrutin majoritaire. Mais on peut aussi se demander si le problème ne vient pas du poids des partis antisystème.

Précisons sur ce point qu'en 2011, il n'y a pas eu 541 jours de crise à cause de la Constitution; il y a eu 541 jours de crise parce qu'un certain nombre de partis, représentant une majorité dans leur groupe linguistique, ont estimé qu'il était plus important de scinder un arrondissement électoral sans justification, et d'octroyer de nouvelles compétences aux entités fédérées que de former un gouvernement, considérant que seul un "chantage au gouvernement" pouvait amener l'autre aile linguistique à accepter cette dynamique.

Aucun mode de scrutin, aucune dégressivité de majorité ne parviendra à contourner le problème et aucun système n'amènera ceux qui se profilent comme anti-système à participer à celui-ci.

Le meilleur résultat que l'on est en droit d'espérer, c'est forcer ceux qui ont une posture anti-système, ou ceux qui veulent que le système, ou le pays, soit détruit, à sortir du bois et à assumer le caractère transgressif de leur positionnement plutôt que d'utiliser l'ingouvernabilité de notre pays comme bouc émissaire.

II. Les pistes de réflexion

2.1. La coalition miroir

2.1.1. Définition

Le CRISP dans son cahier hebdomadaire n°2466 intitulé "La coalition miroir, comme modalité de formation du gouvernement fédéral" définit la coalition miroir comme l'hypothèse où le gouvernement fédéral est formé par association /adjonction des partis membres de gouvernements d'entités fédérées (ou en cas de récentes élections simultanées, des partis engagés dans les négociations visant à la constitution de ces gouvernements des entités fédérées) de part et d'autre de la frontière linguistique (p 12).

2.1.2. Historique

Sans remonter aux tentatives qui ont eu lieu visant à faire application de pareille modalité en 2010-2011 et en 2014, la formulation a été avancée à deux reprises de manière prégnante au cours des négociations visant à constituer un gouvernement fédéral après les élections législatives du 26 mai 2019.

La particularité est que cette modalité a émané de deux personnalités politiques de premier plan du CD&V.

Le 5 février 2020, après la clôture de la mission d'information, Joachim Coens, président du CD&V déclare " *La formation spontanée d'un gouvernement n'a pas réussi. Le gouvernement miroir est dès lors la seule solution logique pour une coalition qui soit soutenue des deux côtés de la frontière linguistique. (...) Laissons les partis du gouvernement flamand flamand et wallon former ensemble une coalition fédérale*".

Ce faisant, il préconisait donc que les partis formant la majorité au gouvernement flamand (NVA, CD&V, Open VLD) s'associent aux partis formant le gouvernement wallon (PS, MR, Ecolo).

Le 21 août 2020, Hilde Crevits, ministre CD&V au gouvernement flamand, va un pas plus loin : *“ Il faut inscrire un mécanisme de déblocage dans la Constitution. S’il n’y a pas de gouvernement fédéral après six mois, alors est installé un gouvernement reflétant les majorités en place dans les deux Communautés. Cela signifie donc un gouvernement fédéral avec des représentants des gouvernements flamand et francophone. D’après moi, c’est aussi la solution à l’impasse d’aujourd’hui”*

Le CRISP pose afin d’examiner les arguments “pro” et “contra” de la coalition miroir les postulats suivants:

- le principe de coalition miroir est constitutionnellement érigé comme mode automatique et exclusif de formation du gouvernement fédéral;
- le cadre institutionnel est inchangé (pas de modification apportée à la durée des législatures fédérales et fédérées)

2.1.3. Avantages présumés de la coalition miroir

1. La coalition miroir constituerait une garantie pour la cohésion politique et la collaboration entre les niveaux de pouvoir ;
2. La coalition miroir constitue un gage de rapidité pour la formation du gouvernement fédéral: il “suffirait” d’attendre que le gouvernement wallon et flamand soient tous les deux formés pour que soit automatiquement déterminée, par la même occasion, la liste des formations politiques qui seront amenées à diriger le gouvernement fédéral;
3. La coalition miroir permettrait de supprimer ou de lever significativement les exigences que certains partis politiques mettent quant à la présence ou l’absence , dans le gouvernement fédéral en cours de formation, de l’un ou l’autre parti issu de l’autre côté de la frontière linguistique; on pourrait voir dans ce modèle la levée des obstacles intercommunautaires, et une manière d’instaurer une sorte de “dialogue de communauté à communauté” qui deviendrait ainsi permanent ;
4. La coalition miroir ferait apparaître une appartenance plus nette des partis politiques à la majorité ou à l’opposition ; on éviterait ainsi les situations qui voient des partis alliés à un parti donné à un niveau de pouvoir mais adversaires de ce même parti à un autre niveau. Si l’on se place du point de vue de l’électeur, la lecture politique en serait facilitée dès lors que pour ceux-ci , il est malaisé de voir un parti dans l’opposition d’un côté et au pouvoir de l’autre;
5. La coalition s’appuie sur le modèle de formation des gouvernements en Région bruxelloise ; la coutume institutionnelle en vigueur en Région bruxelloise veut que les deux groupes linguistiques forment d’abord chacun séparément une majorité (les partis francophones de leur côté et les partis néerlandophones du leur) avant de négocier ensuite ensemble l’accord de gouvernement.

Le CRISP fait cependant fait valoir deux différences majeures à cet égard:

- d'une part, chacun des deux groupes linguistiques fait librement le choix de la majorité qui prévaudra de son côté, et ne se voit donc pas imposer de l'extérieur une coalition prédéterminée au motif que celle-ci gouverne déjà à un autre niveau de pouvoir : dans l'hypothèse d'une coalition miroir , par contre, le choix présidant à la composition partisane de chacune des ailes linguistiques ne serait pas posé au niveau fédéral , mais entièrement au niveau fédéré
- d'autre part, le gouvernement bruxellois est constitué sur la base des élections régionales bruxelloises alors que le principe de la coalition miroir au niveau fédéral reviendrait à ce que le gouvernement fédéral soit constitué sur la base de résultats d'élections s'étant déroulées à d'autres niveaux de pouvoir.

Le CRISP en déduit que si elle était de mise “ *l'application du modèle bruxellois au niveau fédéral devrait se traduire, non par une quelconque mise en oeuvre du principe du “miroir” mais par une situation dans laquelle , à l'issue d'une élection de la Chambre des représentants et sur la base des résultats de ce scrutin , les partis francophones et néerlandophones détermineraient, chacun de manière indépendante et autonome, la composition politique de leur propre aile linguistique au gouvernement fédéral avant, dans un second temps, d'associer ces deux ailes et de conclure un programme commun “*

2.1.4. Arguments en défaveur de la coalition miroir

1. La coalition miroir est un projet de type confédéral: il faut entendre ici “confédéralisme “ non pas au sens de la doctrine constitutionnelle classique (ndlr: mode d'association entre différents Etats devenus souverains) mais bien au sens commun qu'il a fini par prendre dans le débat communautaire belge, à savoir une acceptation sui generis selon laquelle il s'agit d'un approfondissement du fédéralisme actuel au profit des entités fédérées, dans le sens d'une défédéralisation très poussée.

Le terme “confédéralisme” a été initié par les partis flamands au cours des années 90 au travers des cinq résolutions du Parlement flamand du 3 mars 1999 visant à achever la réforme de l'Etat .

Dans cette logique, l'Etat fédéral est réduit à portion congrue et aurait des compétences strictement limitées (exécution de l'article 35 de la Constitution), Bruxelles serait cogérée par les deux Communautés, les transferts interrégionaux de la Flandre vers les autres entités fédérées seraient conditionnés.

Pour le CRISP, “*dans le cadre de l'acception belgo-belge du terme confédéralisme (ndlr: accentuer le caractère bipolaire du fonctionnement institutionnel belge) , le projet de constituer le gouvernement belge selon le principe de la coalition fédérale miroir apparaît bel et bien comme “confédéral”.*

2. La coalition miroir rend difficile l'élaboration d'un accord de gouvernement fédéral. Un gouvernement fédéral suppose un accord politique de contenu: en forçant à faire

cohabiter des partis qui n'ont a priori rien en commun (ou carrément incompatibles), on risque de n'avoir aucun accord sur un programme, ou rapidement des conflits, ou être condamné aux affaires courantes. Cette immobilité du pouvoir fédéral est sans doute l'objectif des partisans de cette formule : l'Etat belge sera paralysé structurellement.

Comme l'exprime le CRISP, *“la solution de la coalition fédérale miroir (...) laisse intactes ,voire accroît - les difficultés liées à l'étape suivante, à savoir celle de la conclusion d'un accord de gouvernement , surtout entre les deux ailes linguistiques du futur gouvernement . Or, c'est bien le résultat de cette deuxième phase de discussions qui constitue l'enjeu central d'un processus de formation gouvernementale. Il n'est donc pas assuré que le gain de temps escompté soit nécessairement et significativement substantiel”* .

3. La coalition miroir risque de fragiliser le fonctionnement du gouvernement fédéral.

Pour le CRISP, en conséquence d'une potentielle action restreinte (accord a minima) et d'un dossier sensible non prévu dans l'accord initial et qui survient de manière inopinée dans l'agenda politique, le gouvernement fédéral formé selon le principe de la coalition miroir pourrait être amené à éviter toute prise de décision pour préserver le fragile équilibre, surtout si celle-ci est susceptible de déplaire à un gouvernement fédéré dont l'une des ailes linguistiques est la réplique : le risque de paralysie est réel.

Le CRISP va même plus loin, dans l'hypothèse de la consécration de la coalition fédérale comme mode de formation du gouvernement fédéral, toute crise faisant chuter le gouvernement fédéral devrait se traduire par la mise en place d'une coalition associant les mêmes formations politiques , ce qui ne serait pas de nature à débloquer la situation du conflit à l'origine de la crise.

4. La coalition miroir fédérale voit sa stabilité conditionnée par les entités fédérées.

Si le gouvernement flamand ou wallon connaît une période de tensions , celle-ci se répercutera presque inévitablement au sein de l'aide soit néerlandophone soit francophone du gouvernement fédéral , menaçant donc directement la stabilité de la majorité fédérale pour des raisons étrangères à ses compétences.

La crise politique de 2017 au cours de laquelle le CDH avait évincé le PS du gouvernement wallon et celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles, et ce au profit du MR , dans l'hypothèse d'une coalition fédérale miroir, aurait généré inévitablement un changement au sein de l'aile francophone du gouvernement fédéral.

5. La coalition fédérale miroir entrave le fonctionnement des institutions fédérales.

Le CRISP entrevoit à cet égard trois motifs de dysfonctionnement:

- le principe de la coalition miroir n'assure nullement au gouvernement fédéral de disposer d'une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques de la Chambre ni même à l'échelle de l'ensemble du Parlement fédéral.

- ce principe ne pose plus la question de confiance accordée ou non par la Chambre des représentants
- ce principe est inopérant, car dans l'hypothèse où un gouvernement fédéral vient à chuter en raison de tensions internes, le mécanisme des élections fédérales anticipées ne joue pas puisque ce ne sont de toute façon pas les résultats obtenus à la Chambre qui servent de base pour déterminer les partis qui gouvernent au niveau fédéral.

6. La coalition fédérale miroir nie le niveau fédéral quant à sa spécificité: le CRISP note avec justesse que, de même qu'il a été jugé utile que, dans le cadre d'un fédéralisme mature, chaque entité fédérée puisse former son gouvernement indépendamment du niveau fédéral, il est également sain que, dans le même ordre d'esprit, le gouvernement fédéral puisse continuer à être composé indépendamment du niveau fédéré.

Sur ce plan, le principe de la coalition miroir fédérale s'oppose à la composition politique du gouvernement fédéral conçue comme une addition de coalitions régionales ou communautaires, sans égard aux réalités et au fonctionnement.

7. La coalition fédérale miroir fait prévaloir le caractère bipolaire du système institutionnel belge : la Région bruxelloise et la Communauté germanophone se voient niées en tant qu'entités fédérées.

C'est la négation même de l'article 3 de notre Constitution qui consacre trois Régions et trois Communautés.

Comme le précise le CRISP, le 3 mars 1999, le Parlement flamand a adopté une résolution -jamais remise en cause par aucun gouvernement flamand futur - par laquelle il accréditait sa vision de l'évolution institutionnelle belge: deux Etats fédérés, la Flandre et l'Etat fédéré francophone , la Région bruxelloise et la Communauté germanophone disposant certes de prérogatives moins larges , et sur lesquels les deux Etats fédérés auraient pour certaines matières un droit de regard commun.

8. La coalition miroir fédérale risque d'avoir des retombées négatives sur la formation et la stabilité du gouvernement fédéral.

Selon le CRISP, ce mécanisme de la coalition miroir fédérale aboutirait vraisemblablement à faire perdurer la durée nécessaire à la formation des gouvernements régionaux et communautaires , étant donné l'implication directe sur la composition du gouvernement fédéral.

Un deuxième effet de la coalition miroir fédérale pour ce qui relève de ce point 8. serait le risque qu'après les élections régionales, les partis néerlandophones/ francophones cherchent à influencer la composition politique du gouvernement régional de l'autre côté de la frontière linguistique via les "partis frères" ou la "famille politique" ce qui est de nature à compliquer les négociations.

2.1.5. Lecture critique du CEG

Pour le CEG, le principal argument de fond est que la logique de cette proposition est confédérale, puisque l'on part des entités fédérées pour constituer un gouvernement fédéral.

Par ailleurs, les enjeux fédérés ne sont pas nécessairement les mêmes que les enjeux fédéraux. Ainsi, au fédéral, on traitera de défense, de questions éthiques, de sécurité sociale, etc, qui pourront susciter d'autres types de coalitions de partis que les questions de mobilité, d'économie, de lutte contre la pollution, etc.

Cela, si l'on se place au plan des compétences, et au niveau de l'organisation et du fonctionnement, la logique de l'Etat fédéral et la logique des entités fédérées sont différentes: c'est l'essence même d'un fédéralisme adulte. De surcroît, si l'on a consacré le principe de l'autonomie constitutive des Parlements et des gouvernements, dans la Constitution, ce n'est pas pour assurer une liaison automatique entre les deux niveaux de pouvoir.

Comme le rappelle aussi le constitutionnaliste Marc Verdussen (UCL) (in Le Soir, 7 septembre 2020) *,une collectivité politique se définit notamment par le fait qu'elle dispose d'institutions qui lui sont propres et qui, dans une démocratie, sont désignées (directement ou indirectement) par la population de cette collectivité, dans une logique d'autodétermination. Dans cette logique, le gouvernement (fédéral) doit être l'émanation du Parlement (fédéral) et donc constitué à partir des équilibres au sein du Parlement fédéral (et plus spécialement de la Chambre des représentants) et non pas être finalement le résultat de la volonté exprimée au départ des institutions des Communautés et/ou des Régions.*

La coalition miroir créée au sein même des structures fédérales deux couches de majorités distinctes : rien ne dit que la majorité parlementaire correspondra à la majorité gouvernementale puisque les bases électorales auront été différentes. Le principe de la responsabilité gouvernementale est vidé de son sens.

Elle institutionnalise une machine à créer des conflits, qui plus est, sans issue: soit conflits entre partenaires (obligés) de la majorité gouvernementale soit avec le Parlement, que faire? Démissionner ? Impossible, on reprend les mêmes. Dissoudre la Chambre ? Cela ne changera pas les partenaires gouvernementaux.

Elle crée de nouveaux types d'instabilité : tout changement de majorité dans une Communauté en cours de législature (ex le "retrait de la prise" de Benoît LUTGEN en juin 2017) aura des répercussions au fédéral.

On suscite aussi un interventionnisme d'une Communauté dans les affaires de l'autre : en effet, comme les négociations fédérées auront une incidence sur le gouvernement fédéral, chaque Communauté suivra de près et voudra influencer les négociations de l'autre Communauté.

L'analyse rigoureuse du CRISP plaide largement en défaveur de ce mécanisme "politiquement orienté" au bénéfice de la Flandre, car il risque d'accentuer l'avancée vers le confédéralisme en ignorant superbement la Région bruxelloise ainsi que la Communauté germanophone.

Le CEG rejette donc totalement ce mécanisme automatique ou non car il ne répond pas à sa vision du fédéralisme et parce que l'apparente stabilité qu'il est censé apporter dans la formation du gouvernement fédéral n'est qu'un leurre.

Marc Uyttendaele , professeur de droit constitutionnel ULB, (in Le Soir du 7 septembre 2020) , *“la coalition miroir ne devrait pas être imposée structurellement pour un gouvernement normal de l'Etat , ni même quand le gouvernement démissionnaire est composé de partis, même divisés , qui ensemble ont encore une majorité à la Chambre”*

Pour Jean Faniel, directeur général du CRISP, (in Le Soir, 7 septembre 2020) , *“la coalition miroir risque de générer “une radicalisation des électeurs, une polarisation plus forte . Si l'on sait que c'est le premier parti qui serait automatiquement qualifié pour monter dans un gouvernement , on pourrait avoir un vote NVA plus élevé au Nord, un vote PS plus fort au sud du pays, par exemple”*

Le mot de la fin pour le CRISP: *“La Belgique ne fait pas partie de ces Etats fédéraux dans lesquels chaque composante (autorité fédérale et entités fédérées) a une vie politique distinctement propre et séparée de celle des autres: la fréquente imbrication des processus décisionnels à l'oeuvre aux différents niveaux de pouvoir apparaît même constituer l'un des traits intrinsèques du fédéralisme belge. Dans le même temps, la Belgique ne compte nullement au nombre de ces Etats dont l'architecture institutionnelle se caractérise par la stabilité: la structure du pays est en évolution constante, au point même que le caractère fédéral du pays apparaît susceptible de laisser place, dans un avenir plus ou moins proche , à un autre mode d'organisation baptisé confédéralisme . Dans ce cadre, s'il devait advenir concrètement, le recours au principe de la coalition fédérale miroir pourrait être perçu soit comme une déclinaison potentielle du mode de fonctionnement du fédéralisme belge, soit comme le facteur ou le révélateur d'un possible basculement vers un nouvel ordre institutionnel”*

Pour le CEG, il ne fait nul doute que si la coalition miroir était consacrée dans la Constitution comme régime automatique et exclusif de formation du gouvernement fédéral, le basculement vers le confédéralisme au sens “sui generis” qu'on lui donne en sciences politiques en Belgique, serait grandement facilité: notons enfin que son origine et cette appellation reviennent exclusivement à des personnalités néerlandophones du CD&V, qui n'ont à l'instar d'aucun autre parti démocratique flamand, renoncé aux résolutions du Parlement flamand du 3 mars 1999.

Marc Uyttendaele, constitutionnaliste ULB, se montre assez favorable à ce système, à tout le moins du point de vue politique, pour deux raisons (in Le Soir, 7 septembre 2020) :

“La première est que la crise ne peut être confisquée trop longtemps par des partis politiques impuissants à la résoudre. Cette impuissance doit être sanctionnée par un retour devant les électeurs, à charge pour ces partis d'assumer devant eux la responsabilité d'un blocage comme ils doivent en temps normal assumer la manière dont ils ont participé au pouvoir ou contesté celui-ci.

La deuxième est que la perspective d'élections peut constituer un accélérateur de solutions dans le chef de formations politiques qui le plus souvent – les deux dernières années en

témoignant – n'ont aucune envie de se présenter à des élections en n'ayant que leur impuissance à mettre en évidence."

Marc Verdussen (op.cit, idem), constitutionnaliste UCL, confirme : *"Le risque d'un retour automatique aux urnes peut être une utile épée de Damoclès. Soit que les partis cherchent à éviter des élections anticipées. Soit que le lendemain des élections ils s'efforcent de trouver rapidement une solution pour ne pas perdre la face devant l'électeur. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé en Espagne en 2019 où, dans les jours qui ont suivi les élections anticipées 'automatiques', le PSO et Podemos ont subitement enterré la hache de guerre et dégagé un accord de principe."*

Marc Verdussen tempère néanmoins ses propos : *"A dire vrai, la formule n'a pas souvent été utilisée en Espagne et, lorsqu'elle l'a été, elle n'a pas vraiment produit les effets escomptés. La formule peut en effet conduire à un enchaînement oiseux d'élections et ne pas permettre de débloquer la situation. En tout cas, la formule ne garantit pas un dénouement fructueux : dégager une majorité prête à gouverner. N'oublions pas par ailleurs que, de manière générale, l'opération de transplantation constitutionnelle [de l'Espagne vers la Belgique, NDLR] est une opération hasardeuse. Une règle consacrée par un système constitutionnel n'est pas nécessairement 'greffable' dans un autre système constitutionnel, parce que toute règle constitutionnelle s'inscrit dans un contexte social et politique spécifique qui ne la rend pas toujours transposable. Prudence donc."*

Pour mettre en place pareil régime en Belgique, le CEG relève qu' une nouvelle déclaration de révision de la Constitution car aucun article de la Constitution ouvert à révision ne permet ceci sous cette législature.

L'idée est à creuser même s'il faut se méfier du droit comparé, quelle que soit la discipline

En effet, comme le précise Marc Verdussen, une règle consacrée par un système constitutionnel n'est pas nécessairement 'greffable' dans un autre système constitutionnel, parce que toute règle constitutionnelle s'inscrit dans un contexte social et politique spécifique qui ne la rend pas toujours transposable.

Pour le CEG, ce qui est certain, c'est qu'au XXI^e siècle, on ne peut plus raisonnablement fonctionner avec une Constitution belge, avec comme seule disposition ayant trait à la formation du gouvernement fédéral, l' article 101 de la Constitution qui fixe la responsabilité des ministres devant la Chambre et par ailleurs une coutume constitutionnaliste qui édicte qu'il faut 76 députés sur 150 pour former un gouvernement fédéral .

2.3. Les majorités dégressives

Christophe Convent, collaborateur extérieur de l'Itinera Institute, a formulé une proposition originale dans "Plaidoyer pour une rénovation politique" publié en septembre 2020.

M. Convent considère qu'une alternative consisterait à établir clairement les règles d'investiture du nouveau gouvernement fédéral dans la Constitution , selon un système de paliers (ndlr: majorités dégressives) qui pourrait fonctionner de la manière suivante:

En règle générale, la formation du gouvernement requiert selon la coutume constitutionnelle (cfr supra) , une majorité absolue de 76 députés sur 150; par application de ce principe de majorité dégressive, si aucune coalition ne peut être formée après trois mois , le seuil de majorité est abaissé à 68 députés (45%) et à 61 députés (40%) après six mois.

Pour cet expert, ce mécanisme donnerait aux grands partis non seulement plus de marge de manœuvre pour former un gouvernement, et les inciterait à être davantage investis.

Ce mécanisme serait d'autant plus attractif si la Constitution stipulait "expressis verbis" qu'un gouvernement qui a obtenu l'investiture demeure au pouvoir durant la totalité de la législature de cinq ans, sauf si la Chambre devait adopter à la majorité une motion de méfiance constructive par laquelle une nouvelle coalition serait installée pour le reste de la législature.

Ceci revient à pouvoir installer un gouvernement minoritaire et lui donner pleins pouvoirs.

Christophe Convent estime que ce régime est parfaitement justifiable sur le plan démocratique: " (...) *L'investiture d'un gouvernement au moyen d'un vote majoritaire de la représentation populaire ne constitue pas une caractéristique essentielle des institutions démocratiques mais est juste une caractéristique d'une certaine forme de telles institutions , le parlementarisme*

(...) Par contre, une condition essentielle pour une démocratie est que la législation - et la Constitution en prime- soit approuvée par la représentation populaire, pas uniquement de manière formelle, mais au terme d'un véritable débat de fond.

Pour le CEG, cette formule pourrait offrir en apparence l'avantage de favoriser les partis de bonne volonté et de défavoriser ceux qui ne souhaitent pas jouer le jeu. Chaque réforme envisagée devrait donc offrir une prime à celles et ceux qui jouent le jeu, et amener le monde politique à davantage de transparence sur ses intentions. C'est bien le cas ici: si vous diminuez le seuil nécessaire pour obtenir la confiance, vous valorisez ceux qui veulent faire fonctionner le système, même s'ils sont plus petits.

Cependant, pour le CEG, pareil régime risque d'être impraticable dans les faits: en effet, à supposer qu'un gouvernement soit investi par une minorité , il devra cependant faire voter des projets de loi et un projet de budget , et le blocage risque d'être récurrent, si pas permanent à un moment ou l'autre de la législature .

Dans ce cadre, nous devons impérativement considérer que l'investiture d'un gouvernement nécessairement majoritaire n'est pas le garant de la continuité de l'Etat car de facto le gouvernement minoritaire est consacré dans la Constitution ; la continuité du fonctionnement de l'Etat et de ses missions prime sur la démocratie parlementaire, si l'on s'oriente dans cette voie, on doit accepter ce postulat.

Le CEG demeure assez réservé sur cette formule.

En tout état de cause, il paraît difficile d'instaurer des règles nouvelles qui permettent de faciliter la formation d'un gouvernement fédéral sans passer par une révision de la Constitution qui met en place un régime clair, qui pourrait passer par l'instauration d'un régime à l'espagnole, qui toutefois ne constitue pas la panacée (cfr supra-opinion de M Uyttendaele).

2.4. Les clauses générationnelles en cas de réforme de l'Etat

Une idée novatrice formulée par certains observateurs de la vie politique, qui peut aider de manière indirecte à former un gouvernement, est ce que l'on pourrait appeler la clause générationnelle en cas de réforme de l'Etat. Imaginez que, lorsqu'on réforme la Constitution, ou certains articles de la Constitution, lorsqu'on a fait une réforme substantielle, il soit impossible d'y toucher avant une génération, disons 20 ans.

On partirait du principe que les citoyens belges ont droit à des institutions efficaces; mais ils ont également droit à des institutions stables, qui ne changent pas dans le temps.

Si l'on adopte une seule réforme de l'Etat dans une carrière politique, vous faites une réforme importante qui se fera dans l'intérêt du fonctionnement des institutions et non de leur délitement, afin de ne plus faire perpétuellement campagne sur le dépeçage de cet Etat, et en ôtant davantage du jeu la menace du chantage au gouvernement, qui sans cela, quel que soit le modèle d'élections, planera toujours comme menace.

Le CEG attire toutefois l'attention quant au fait qu'on peut aussi profondément réformer l'Etat par lois à majorité spéciale sans nécessairement réviser la Constitution, c'est d'ailleurs cité par Christophe Convent dans son étude.

2.5. Le retour à la situation antérieure en matière de durée de législature fédérale et fédérée.

La durée de la législature fédérale est de cinq ans en principe sauf dans l'hypothèse d'élections législatives anticipées, et celle des législatures régionales et communautaires est de cinq ans.

Les élections visant au renouvellement des parlements régionaux et communautaires doivent nécessairement se tenir à la même date, à savoir la date de l'élection des députés européens qui représenteront la Belgique au Parlement européen: il n'est pas possible d'organiser lesdites élections à une autre date.

Depuis la Sixième Réforme de l'Etat (2014), un alignement des élections législatives et régionales a été consacré par la Constitution.

Il est désormais prévu que l'élection de la Chambre des représentants se déroule le même jour que l'élection du Parlement européen (et par voie de conséquence que les élections régionales et communautaires).

L'article 46 alinéa six de la Constitution garantit le caractère simultané de ces élections en cas de dissolution anticipée de la Chambre et de nouvelles élections législatives: ceci signifie que la nouvelle législature fédérale courra uniquement jusqu'au jour de l'élection du Parlement européen suivant cette dissolution.

Cependant, par application d'une disposition transitoire à l'article 46, cette règle n'est pas (encore) en vigueur; elle nécessite l'adoption d'une loi à majorité spéciale : dès lors, en l'état actuel de la législation, si une dissolution anticipée intervient, les élections législatives et les élections régionales ne présenteront plus un caractère simultané, et ce pour une durée potentiellement indéterminée.

Ce souci de cohérence et d'éviter de convoquer les électeurs à répétition doit-il perdurer? Ne doit-on pas estimer que la simultanéité de principe des élections doit faire l'objet d'une loi spéciale et être rendue obligatoire?

La simultanéité des élections fédérales et régionales certes toute théorique car un gouvernement fédéral peut toujours démissionner et entraîner des élections anticipées à la différence des gouvernements régionaux dits de législature, comme ce fut le cas en 2014 et 2019, et comme cela pourrait être le cas en 2024 (ndlr la véritable simultanéité exige une LS toujours non votée) voulue pour assurer une certaine cohérence avec une législature de 5 ans et un mandat équivalent de 5 ans au niveau fédéral et des entités fédérées, n'a-t-elle pas déjà montré ses limites? Est-ce que le fait régional et communautaire selon que l'on se place au Nord ou Sud ne prime-t-il pas sur le fait fédéral ?

Ou doit-on imaginer une remise à niveau de la durée du mandat parlementaire: quatre ans pour la Chambre des représentants, cinq ans pour les parlements régionaux afin de dissocier les enjeux fédéraux et régionaux / communautaires.

Cependant, l'expérience des élections législatives de 2010 (avec la crise de 541 jours) qui avaient suivi les élections régionales.

Pour le CEG, un fédéralisme mûr doit se dégager de la simultanéité, c'est d'ailleurs la situation actuelle instaurée par une disposition transitoire.

3. Conclusions

En guise de conclusion, le CEG considère que si la résolution de formation de gouvernements peut passer par du juridique, et par la mise en place d'un régime clair, celui-ci ne sera vraiment porteur efficace que si le facteur humain est quant à lui orienté solution.

Si l'on se place sur le plan juridique, aucune des solutions évoquées dans le point 2. n'est vraiment satisfaisante: la coalition miroir (2.2.) présente plus d'arguments défavorables que favorables; assurément, il doit rester un mécanisme "politique" et non "constitutionnel", mais dans les deux cas il risque de mettre hors jeu Bruxelles.

Le CEG est assez convaincu par le fait qu'un mécanisme obligatoire tel que celui qui existe dans la Constitution espagnole (2.3) peut être satisfaisant; le régime des majorités dégressives (2.4) est techniquement intéressant mais il est politiquement aléatoire car il induit le fait qu'un gouvernement minoritaire peut devenir une règle courante et quoi qu'en pense l'auteur (ndlr: Christophe Convent) la population pour avoir confiance en son gouvernement a besoin d'une adhésion à un principe de majorité parlementaire: on ne peut

indûment mettre en place les éléments qui contribuent à accréditer qu'un gouvernement minoritaire peut assurer la gestion publique d'un pays.

Les deux autres hypothèses (garantie d'intangibilité de la Constitution, découplage des élections) constituent davantage des supports qu'une véritable solution; car en fait, il ne pourra y avoir de mécanisme constitutionnel contraignant et efficace pour permettre la formation d'un gouvernement fédéral que s'il est porté par des responsables politiques conscients de veiller à la continuité des institutions et animés de loyauté réciproque. La solution est certainement dans la consécration constitutionnelle mais le respect mutuel des protagonistes doit être de mise.

Le fait que le Gouvernement Vivaldi ait pris la mesure dans l'accord de gouvernement de la nécessité de tenter une stabilité plutôt que de se soumettre à des crises à répétition est déjà un pas dans la bonne direction.

Gageons que 2024, si le Gouvernement Vivaldi est exempt de tensions et survive jusqu'aux prochaines élections, soit celui d'une formation de gouvernement fédéral plus apaisée que le Grand Soir institutionnel qu'on nous prédit.

En aval, la présente note va faire l'objet d'un examen au sein du groupe de travail institutionnel du parti (ouvert aux membres) et être diffusée auprès des centres de droit public des facultés de droit des universités francophones ainsi qu'auprès des facultés de sciences politiques.