

Le gouvernement minoritaire Wilmès II.

Les étapes de la formation d'un gouvernement minoritaire d'un nouveau genre¹

1. L'heure de la temporisation

Au soir des élections du 26 mai 2019, on comprend très vite qu'il sera très compliqué de former une majorité gouvernementale à court et à moyen terme : le Vlaams Belang triomphe au nord du pays, le PTB multiplie par six son nombre de députés (de deux à douze), le gouvernement minoritaire sortant composé du MR, de l'Open Vlaamse Liberalen en Democraten (Open-VLD) et du Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V), perd plus d'un quart de ses sièges (de cinquante-deux, il passe à trente-huit sièges), le dernier gouvernement de plein exercice, qui réunissait la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) aux partis du gouvernement minoritaire avant la crise de décembre 2018, n'a pas la majorité, le plus grand parti flamand (la N-VA) et le plus grand parti francophone (le PS) ont déjà largement eu l'occasion d'étaler leurs profondes divergences durant la campagne électorale et d'annoncer qu'ils ne gouverneraient pas ensemble. Tous les éléments sont présents pour provoquer une crise profonde.

D'ailleurs, les premiers mois de « négociation » sont à la temporisation. Les partis se parlent, sans vraiment négocier. D'abord, les négociateurs patientent le temps que les majorités dans les entités fédérées se forment. Ensuite, ils attendent que les cartes soient rebattues dans les instances décisionnelles d'Ecolo, du PS, du MR et du CD&V puisque leurs militants sont appelés à les renouveler.

2. Suis-moi, je te fuis ; fuis-moi, je te suis.

À la fin du mois de novembre, l'informateur, Paul Magnette (PS), étudie la faisabilité d'une coalition arc-en-ciel (PS-sp.a, MR-Open-VLD, Ecolo-Groen) qui avait déjà montré des signes encourageants sur le dossier de l'assouplissement des conditions d'avortement². Néanmoins, cette coalition, qui ne tient qu'à un siège (76 sur 150) et qui ne regroupe que 22 % du groupe

¹ Cette contribution est, en grande partie, extraite d'une contribution à paraître dans la Revue belge de droit constitutionnel (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.*, 2020, à paraître).

² Le 13 novembre 2019, cette majorité est clairement visible dans les amendements proposés par les partis de l'arc-en-ciel auquel on ajoute le PTB-PVDA et Défi (Amendement à la Proposition de loi modifiant diverses dispositions législatives en vue d'assouplir les conditions pour recourir à l'interruption volontaire de grossesse, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2019-2020, n° 158/3).

linguistique néerlandais, devient mathématiquement infaisable lorsque le PS exclut son député, Émir Kir, pour avoir rompu le cordon sanitaire en rencontrant des maires du parti d'extrême droite turque, le Milliyetçi Hareket Partisi (MHP).

L'informateur esquisse alors les contours d'une nouvelle majorité que les observateurs appellent la coalition « Vivaldi » en référence à l'œuvre du compositeur vénitien, « les quatre saisons », et aux couleurs de chacune des composantes politiques envisagées : les socialistes, les libéraux, les écologistes et le CD&V³. En bref, il s'agit de l'arc-en-ciel auquel on ajoute le CD&V et ses douze sièges. Cette piste est approfondie par le duo d'informateurs royaux, Georges-Louis Bouchez (MR) et Joachim Coens (CD&V), tous deux fraîchement élus à la tête de leur parti. Néanmoins les réticences des chrétiens-démocrates flamands fragilisent l'initiative. Ces derniers considèrent qu'il est dangereux, dans la perspective des prochaines élections, de gouverner en excluant le plus grand parti de Flandre (la N-VA) et en ne disposant pas de l'appui d'une majorité des députés flamands à la Chambre. À cet égard, les observateurs ont noté que le missionnaire royal, Koen Geens (CD&V), a été d'emblée « recadré » par son parti qui exige d'orienter les négociations sur une coalition associant les deux plus grands partis (N-VA et PS). Le problème c'est que le PS a rompu les négociations avec la N-VA jugeant le gouffre idéologique trop large et qu'Ecolo et la N-VA se sont réciproquement exclus. Le CD&V fustige l'attitude de la N-VA, du PS et d'Ecolo qui n'arrivent pas à s'entendre. Néanmoins, la donne est ce qu'elle est, et dans la mesure où il est mathématiquement impossible de construire une majorité avec la N-VA sans les écologistes ou les socialistes, le CD&V fait face à un dilemme : soit il décide de prendre ses responsabilités et de former un gouvernement qui fait l'impasse sur la N-VA et sur une majorité du côté flamand, soit il indique clairement qu'il n'entrera pas dans une majorité sans la N-VA, ce qui obligerait les négociateurs à explorer d'autres pistes. Le 19 février, un nouveau duo de missionnaires royaux est désigné par le Roi. Il réunit les présidents du Sénat et de la Chambre soit respectivement Patrick Dewael (Open-VLD) et Sabine Laruelle (MR). Pour la première fois dans l'histoire du pays, une femme est chargée de participer au processus de formation d'un gouvernement fédéral. Ils ont pour objectif d'éclaircir la situation. Le CD&V, se sentant dans une situation inconfortable, tente de résoudre son dilemme par la voix de ses militants. Le week-end des 7 et 8 mars, un sondage est organisé par le parti sur internet.

3. La cacophonie institutionnelle

En ce début du mois de mars, une autre crise vient également frapper la Belgique : la pandémie de Covid-19. Du 29 février au 6 mars 2020, le nombre de personnes contaminées passe d'une unité à cent-neuf⁴. À partir du 2 mars, l'autorité fédérale tente de trouver des solutions concertées entre les différents partenaires de l'État fédéral en réunissant le Comité de concertation⁵. Le lundi 9 mars est décisif tant sur le plan politique que sur le plan sanitaire.

³ Le bleu, pour les libéraux, représente l'hiver. Le vert, pour les écologistes, représente le printemps. Le rouge, pour les socialistes, représente l'été. Enfin, l'orange, pour les chrétiens-démocrates flamands, représente l'automne.

⁴ L. PONCIAU, « Les prochains jours seront cruciaux », *Le Soir*, 7 et 8 mars 2020, pp. 2-3.

⁵ Organe composé d'autant de membres francophones que de membres néerlandophones et d'autant de représentants de l'autorité fédérale que des entités fédérées afin de concerter les actions entre les différents

Sur le plan politique, le Bureau du CD&V, tirant les enseignements de leur sondage, pourtant peu représentatif⁶, mais dont les sondés se sont exprimés à 63 % en faveur d'une majorité avec la N-VA, pour seulement 27 % pour la coalition « Vivaldi », décide de rejeter l'option d'une coalition « Vivaldi »⁷.

Sur le plan sanitaire, les nouvelles sont mauvaises puisque le nord de l'Italie est placé en quarantaine et que cent-trente nouveaux cas sont dépistés en Belgique. Le même jour, les cours boursiers plongent et, au soir, le Roi prolonge la mission des deux présidents d'assemblées en les chargeant sur le ton de l'urgence de « continuer à prendre les initiatives nécessaires en vue de la mise sur pied rapide d'un gouvernement. Celui-ci s'attellera en priorité à répondre aux problèmes urgents auxquels notre pays doit faire face »⁸. L'idée est de constituer un gouvernement au programme restreint pour faire face à l'urgence budgétaire et sanitaire⁹. Le lendemain, le mardi 10 mars, le Conseil national de sécurité¹⁰, auquel ont été invitées les entités fédérées, recommande aux bourgmestres et aux gouverneurs de province d'interdire les rassemblements de plus de mille personnes dans des lieux clos. L'application de ces mesures tourne à la cacophonie institutionnelle.

La Région de Bruxelles-Capitale respecte les recommandations en annulant lesdits rassemblements¹¹. La Région wallonne fait de même et annonce qu'il suspend les visites dans les maisons de repos dans la mesure où les personnes âgées sont les plus fragiles face au virus. En Flandre, la décision est laissée à l'appréciation des gouverneurs et des bourgmestres. L'un des plus emblématiques d'entre eux, Bart De Wever (N-VA), bourgmestre d'Anvers, réagit rapidement en déclarant qu'il n'interdira aucun événement sur base d'un avis et sans que ne soit prévu un fonds d'indemnisation¹². S'en suit, le lendemain, une passe d'armes par médias interposés entre ce dernier et la Première ministre, Sophie Wilmès (MR). La pression s'accroît sur les épaules du CD&V qui maintient néanmoins sa position : « ceux qui croient que le parti changera sa ligne dans les prochaines semaines, ceux-là se trompent : nous voulons que le prochain gouvernement dispose d'une majorité dans le groupe flamand, donc

partenaires de l'État fédéral (voy. art. 31 et s. de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980).

⁶ Seuls 61 % des membres étaient invités à prendre part au vote et que seulement 16 % y ont participé (A. CLEVERS, « Au CD&V, un sondage interne qui rassure le parti sur sa stratégie », *Ibidem*).

⁷ 63 % des sondés préfèrent une majorité avec la N-VA alors que seulement 27 % se prononcent pour la coalition « Vivaldi » (A. CLEVERS, « Au CD&V, un sondage interne qui rassure le parti sur sa stratégie », *La Libre*, 9 mars 2020, disponible le 30 mars 2020 sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/un-sondage-interne-rassure-le-cdv-sur-sa-strategie-5e66a378d8ad582f31546d6e>.)

⁸ Audience royale, 9 mars 2020, disponible le 30 mars 2020 sur <https://www.monarchie.be/fr/agenda/audience-752>.

⁹ B. DEMONTY et M. DUBUISSON, « Il est urgent... », *Le Soir*, 10 mars 2020, p. 8.

¹⁰ Organe qui rassemble le Premier ministre, les vices-premiers ministres ainsi que les ministres de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères et qui veillent à la sécurité de l'État (voy. la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, *M.B.*, 18 décembre 1998).

¹¹ Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 mars 2020 interdisant les rassemblements de plus de 1.000 personnes, les visites dans les maisons de repos, les maisons de repos et de soins et les voyages scolaires à l'étranger, *M.B.*, 13 mars 2020.

¹² D. COPPI, B. DEMONTY, E. DEFFET et V. LAMQUIN, « Les interdictions arrivent en Belgique, dans un grand désordre », *Le Soir*, 11 mars 2020, p. 2.

ce sera avec la N-VA »¹³. Ce même jour, l'Organisation mondiale de la Santé change de registre lexical avec tout ce qu'elle entraîne comme conséquence : il ne s'agit plus d'une épidémie, mais d'une pandémie¹⁴.

4. L'union dans la crise

Le lendemain, le jeudi 12 mars, le processus politique s'accélère. Le matin, les présidents du cdH et de Défi monopolisent les matinales en radio pour faire passer un message : ils sont prêts à soutenir un gouvernement d'urgence en s'abstenant lors du vote de la confiance et à s'accommoder de leur éventuelle absence au sein de l'exécutif¹⁵. Ce même jour, nous proposons d'ailleurs une accélération du processus de formation du gouvernement en soumettant l'idée d'un gouvernement minoritaire qui permettrait à certains partis, réticents à l'idée d'entrer dans une majorité, de néanmoins soutenir, depuis l'extérieur, un gouvernement minoritaire responsable, de plein exercice et armé pour affronter la crise¹⁶. Le moment fatidique, point de basculement, pour la formation d'un gouvernement se produit le jeudi 12 mars au soir, date à laquelle se réunit à nouveau le Conseil national de sécurité auquel participent les entités fédérées. À ce moment, le coronavirus a officiellement infecté 399 personnes en Belgique¹⁷. Alors que d'aucuns craignaient que ces partenaires ne puissent dégager des mesures uniformes sur l'ensemble du territoire, ils parviennent cette fois à accorder leurs violons. Les mesures prises sont sans précédent : les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative sont interdites, sauf si elles sont accomplies en cercle intime ou familial. Sont fermés les établissements scolaires ainsi que ceux qui appartiennent aux secteurs culturel, festif, récréatif, sportif et de l'horeca¹⁸.

Le confinement commence et la crise sanitaire se substitue à la crise politique. Très vite, les partis politiques saluent la réponse responsable, ferme et claire du gouvernement fédéral qui a su être à la hauteur de la situation. La crise crée un élan d'union nationale qui pousse les partis à lier la formation d'un gouvernement à la crise sanitaire. Des discussions commencent à préciser le contenu d'un accord qui associerait les partis du gouvernement en affaires courantes (MR- Open-VLD et CD&V) avec le PS, la N-VA et le sp.a. Néanmoins, plusieurs

¹³ D. COPPI et B. DEMONTY, « De Wever attaque le fédéral, les informateurs tentent une coalition de crise », *Le Soir*, 12 mars 2020, p. 5.

¹⁴ T. A. GHEBREYESUS, *Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19*, 11 mars 2020, disponible le 30 mars 2020 sur <https://www.who.int/fr/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

¹⁵ La Libre, « Le cdH et DéFI plaident ensemble pour un gouvernement de plein exercice: "Il ne faut pas un gouvernement d'urgence, il faut d'urgence un gouvernement" », 12 mars 2020, disponible le 30 mars 2020 sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/le-cdh-et-defi-plaident-ensemble-pour-un-gouvernement-de-plein-exercice-il-ne-faut-pas-un-gouvernement-d-urgence-il-faut-d-urgence-un-gouvernement-5e69d792f20d5a29c65396bd>.

¹⁶ Interview de L. Rigaux in F. CHARDON, « Un gouvernement minoritaire, est-ce la solution au fédéral ? », *La Libre Belgique*, 12 mars 2020, p. 9.

¹⁷ Ce nombre ne correspond pas au nombre effectif de contagions puisque seuls sont testés les cas les plus problématiques en raison du manque de ressources pour tester.

¹⁸ Arrêté ministériel du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *M.B.*, 13 mars 2020.

responsables politiques du PS font vertement valoir leur hostilité à l'égard d'une alliance avec la N-VA. En coulisse, la N-VA tente également de mettre sur la table certaines thématiques comme la question migratoire, le nucléaire, la réforme de l'État et elle semblerait même lorgner sur le poste de Premier ministre¹⁹. Quoi qu'il en soit, les pourparlers volent en éclat lorsque Paul Magnette s'exprime le dimanche 15 mars, à midi, sur les antennes de RTL-TVI. Il est, selon lui, complètement inapproprié de former un nouveau gouvernement et d'entamer une procédure de formation d'un gouvernement classique en ces temps de crise. Il fustige les revendications politiques, communautaires et ministérielles de la N-VA. En accord avec le parti écologiste, il se dit prêt à soutenir le gouvernement actuel depuis l'extérieur et donc de ne pas changer « le capitaine du navire en pleine tempête ». Le gouvernement minoritaire devient le plus petit dénominateur commun pour les partis qui ne peuvent s'entendre. Le dimanche soir se tient une réunion entre les dix principaux partis, à l'exception du Vlaams Belang et du PTB. Tous semblent confirmer leur volonté de soutenir le gouvernement sortant et de lui confier, par le biais de la question de confiance, les pleins pouvoirs et même davantage puisqu'il est question que la Chambre lui accorde les pouvoirs spéciaux. Toutefois, rien n'est figé en politique. Le lundi 16 mars, la N-VA et le sp.a font savoir qu'ils n'ont jamais marqué leur accord pour accorder leur confiance. Une nouvelle réunion est organisée. Le sp.a décide de respecter l'accord, tandis que la N-VA rejoint les bancs de l'opposition.

5. Un gouvernement minoritaire hybride

Le mardi 17 mars, le gouvernement Wilmès II est nommé par le Roi²⁰. L'après-midi, la Première ministre expose la déclaration de gouvernement²¹. Elle fait appel à « l'unité nationale » pour gérer la crise. En conséquence, elle circonscrit le périmètre d'action de son gouvernement à la crise du Covid-19 et, plus spécifiquement, aux moyens pour endiguer la propagation du virus, pour s'assurer de la bonne gestion des ressources en personnel et des moyens médicaux ainsi que pour amortir le choc socio-économique de la crise. Ce qui est particulièrement intéressant, au regard de l'objet de notre étude, c'est que l'accord prévoit un gouvernement minoritaire d'un nouveau genre. Il est effectivement prévu que, vu la situation exceptionnelle, le Conseil des ministres restreint (ci-après le Kern)²² se réunit « régulièrement et, chaque fois que nécessaire, avec les représentants des parties engagées, afin de garantir la transparence de l'exécution des mandats »²³. Il s'agit de manière indéniable

¹⁹ F. CHARDON, « L'idée d'unir PS et N-VA dans un gouvernement d'urgence n'aura pas tenu longtemps... Retour sur un week-end politique à rebondissements », *La Libre Belgique*, 16 mars 2020, disponible le 30 mars 2020 sur <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/l-idee-d-unir-ps-et-n-va-dans-un-gouvernement-d-urgence-n-aura-pas-tenu-longtemps-retour-sur-un-week-end-politique-a-rebondissements-5e6e9fa0f20d5a29c66fbfb4> ; D. COPPI et B. DEMONTY, « Chronique de quatre jours rocambolesques », *Le Soir*, 16 mars 2020, pp. 2-3.

²⁰ Arrêté royal du 17 mars 2020 – Gouvernement, *M.B.*, 18 mars 2020.

²¹ Déclaration du gouvernement, *C.R.I.*, Ch. repr., 2019-2020, séance plénière du 17 mars 2020, pp. 1-3.

²² Le Conseil des ministres restreint est un organe gouvernemental informel qui réunit le Premier ministre, les vices-premiers ministres qui représentent chacun un des partis membres du gouvernement ainsi que le ministre compétent dans le point qui est soumis à l'ordre du jour. C'est dans cet organe que se prennent les décisions politiques les plus importantes et que sont arbitrés les principaux points de divergence. Il abat donc un travail conséquent en amont qui est ensuite avalisé par le Conseil des ministres.

²³ Déclaration du gouvernement, *C.R.I.*, Ch. repr., 2019-2020, séance plénière du 17 mars 2020, pp. 1-3.

d'un gouvernement minoritaire, mais qui, du fait d'une composition atypique du Kern, prend l'allure d'un gouvernement majoritaire. Il n'est pas anodin que les partis qui soutiennent le gouvernement depuis l'extérieur soient invités au Kern, et non pas au Conseil des ministres. C'est que la composition de ce dernier est clairement limitée à 15 ministres par la Constitution et qu'il faut y respecter la parité linguistique laquelle ne serait plus assurée compte tenu du nombre plus important de partis francophones (MR-PS-Ecolo-cdH-Défi) par rapport aux néerlandophones (Open-VLD-CD&V-sp.a-groen)²⁴. La formule permet néanmoins aux partis « externes » d'influer directement sur les décisions du Conseil des ministres puisqu'ils participent, en amont, au travail décisionnel. Cette composition du Kern pose question du point de vue de la solidarité gouvernementale puisque des partis qui n'engagent pas leur responsabilité devant la Chambre participent au processus de décision. Il leur est donc plus simple de tenir un double discours au gouvernement, d'une part, et à la Chambre et dans les médias, d'autre part. Ils peuvent plus facilement critiquer une décision collégiale pour laquelle ils peuvent par la suite se dédouaner. Ainsi que nous le verrons demain lorsque nous reviendrons sur les gouvernements minoritaires qu'a déjà connus la Belgique depuis sa création, ce type de gouvernement minoritaire est inédit.

Quoi qu'il en soit, cet accord traduit par la déclaration du gouvernement est voté exceptionnellement dans trois salles différentes du Parlement, selon l'ordre alphabétique des noms des députés afin d'éviter une propagation du virus. Le gouvernement Wilmès II reçoit la confiance de la Chambre le jeudi 19 mars 2020 par quatre-vingt-deux votes favorables, quarante-quatre défavorables (N-VA, Vlaams Belang et le PTB) et zéro abstention²⁵. S'il fallait encore démontrer le caractère exceptionnel de la période, précisons que, le 26 mars dernier, la Chambre a adapté son Règlement afin de lui permettre de délibérer même si elle ne peut se réunir physiquement, et surtout, elle a approuvé deux lois qui accordent au gouvernement les pouvoirs spéciaux pour pouvoir abroger, modifier, compléter ou remplacer la législation existante à sa place, mais uniquement dans le cadre du coronavirus et pour une période de trois mois renouvelables une fois²⁶. Ces arrêtés devront être ratifiés par la Chambre pour éviter leur automatique abrogation et pour assurer un contrôle démocratique²⁷.

Demain, nous tenterons de voir si la constitution de ce gouvernement minoritaire est exceptionnelle. Y a-t-il, dans l'histoire de la Belgique, d'autres manifestations de gouvernements minoritaires ? Dans l'affirmative, quels sont les points communs qu'ils partagent ou qui les différencient ? Suspens.

²⁴ Art. 99 de la Constitution.

²⁵ Motion de confiance déposée par la Première ministre à l'issue de la déclaration du gouvernement, *C.R.I.*, Ch. repr., 2019-2020, séance plénière du 19 mars 2020, pp. 2 et 37.

²⁶ *C.R.I.*, Ch. repr., 2019-2020, séance plénière du 26 mars 2020, pp. 32-73.

²⁷ 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.