

Historique des gouvernements minoritaires en Belgique de 1830 à aujourd'hui : une solution de crise¹

Le gouvernement Wilmès II est loin d'être le premier gouvernement minoritaire que la Belgique ait connu². À l'instar des affaires courantes, le gouvernement minoritaire apporte, en temps de crise, une réponse institutionnelle souple qui permet à l'Etat de continuer à fonctionner et à pouvoir exercer ses missions essentielles. Dans notre carnet de crise d'hier³, nous avons, en effet, vu que de nombreux facteurs peuvent retarder la formation d'un gouvernement. Si les affaires courantes peuvent suffire jusqu'à un certain stade pour pallier le manque de gouvernement de plein exercice, certaines circonstances, comme le coronavirus, exigent la formation d'un gouvernement de plein exercice. Quand le temps presse, le gouvernement minoritaire s'avère une solution institutionnelle rapide et efficace pour faire face à la crise. Avant de revenir, demain, sur la question de la légitimité démocratique de ce type de gouvernements, nous tentons, aujourd'hui, de mettre en exergue les lignes de force qui poussent ces gouvernements à apparaître en analysant leurs différentes tentatives de formation.

1. Gouvernement minoritaire, mode d'emploi

La réussite de la mise en œuvre d'un gouvernement minoritaire dépend d'étapes cruciales qui doivent être nécessairement accomplies. Dans un premier temps, le gouvernement minoritaire doit être nommé par le Roi⁴. Ensuite, il doit obtenir sa légitimité démocratique par le biais d'un vote de confiance à la majorité simple des voix des parlementaires présents. Cela signifie que la majorité se calcule sur la base des membres *présents* et qu'elle n'exige pas de dépasser les 76 votes (la majorité des 150 sièges de la Chambre). De plus, la confiance est obtenue si elle recueille plus de voix en sa faveur qu'en sa défaveur. Par exemple, sur 100 voix exprimées, un gouvernement minoritaire peut être investi avec 40 votes positifs, 20 votes négatifs et 40 abstentions. L'abstention bienveillante de partis ne souhaitant pas, pour

¹ Cette contribution reprend certains extraits de la 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). L'auteur tient à remercier la Revue de lui laisser la liberté de communiquer certains développements avant la publication du texte.

² On entend par gouvernement minoritaire un gouvernement dont les partis qui le composent n'ont pas la majorité des sièges au parlement.

³ L. RIGAUX, « Le gouvernement minoritaire Wilmès II. Les étapes de la formation d'un gouvernement minoritaire d'un nouveau genre », *Les Carnets de crise du Centre de droit public de l'ULB*, https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-8-le-gouvernement-minoritaire-wilmes-ii-les-etapes-de-la-formation-dun-gouvernement-minoritaire-dun-nouveau-genre1/?fbclid=IwAR1Z8x3xtDUrbDyWEHHR-BKacJxXCH_uN2N4skQ865nKkrtWBUJ-DIAbGwE

⁴ Art. 96, §1^{er} de la Constitution.

diverses raisons, monter dans la barque gouvernementale permet donc de former un gouvernement d'urgence investi des pleins pouvoirs et d'une légitimité démocratique.

2. L'émergence de gouvernements minoritaires en Belgique

Hormis le cas du récent gouvernement minoritaire Wilmès sur lequel nous sommes revenus hier⁵, l'histoire de la Belgique, au niveau de l'autorité fédérale autrefois unitaire, connaît quatre tentatives de gouvernements minoritaires durant la période de formation d'un gouvernement qui suit les élections. Tous ces gouvernements minoritaires sont nommés par le Roi, mais seulement la moitié a réussi à obtenir la confiance du parlement. Tous sont le fruit de crises qui sont davantage politiques que tributaires de facteurs extérieurs comme celle que nous connaissons actuellement.

2.1 Quatre tentatives, deux échecs

Les deux premières tentatives sont des échecs.

En 1925, les libéraux connaissent une débâcle électorale. Ils préfèrent rester à l'écart d'une majorité gouvernementale. Le Parti catholique et le Parti ouvrier belge obtiennent chacun approximativement 40 % des sièges de sorte qu'ils ne peuvent pas gouverner seuls. Cependant, au sein du Parti catholique, demeurent de sérieuses réticences à collaborer avec les socialistes. Il faut dire que de vives tensions entre les deux camps notamment au sujet de la flamandisation de l'Université de Gand et de la gestion des affaires extérieures avaient provoqué la chute du gouvernement homogène catholique. Après 38 jours d'affaires courantes – ce qui est relativement long pour l'époque – le Roi désigne un cabinet catholique. Celui-ci est finalement tué dans l'œuf par le Parlement puisque ce dernier décide de ne pas accorder sa confiance au motif que la coalition catholique proposée ne respecte pas « le droit national flamand », qu'elle « n'est pas qualifiée pour résoudre les difficultés de la situation parlementaire » et qu'elle ne permet pas de combattre la bourgeoisie⁶.

En 1946, le gouvernement d'union nationale, qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, a déjà fait son temps. Les libéraux estiment que leur nouvelle défaite électorale les invite à subir une cure d'opposition. Les socialistes et les catholiques se sont empoignés durant la campagne électorale sur la question royale à savoir celle du retour du Roi Léopold III en Belgique, ce qui rend le climat politique particulièrement tendu. Les socialistes repoussent l'invitation de l'informateur catholique à former un gouvernement à deux parce que les premiers veulent

⁵ L. RIGAUX, « Le gouvernement minoritaire Wilmès II. Les étapes de la formation d'un gouvernement minoritaire d'un nouveau genre », *Les Carnets de crise du Centre de droit public de l'ULB*, https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-8-le-gouvernement-minoritaire-wilmes-ii-les-etapes-de-la-formation-dun-gouvernement-minoritaire-dun-nouveau-genre1/?fbclid=IwAR1Z8x3xtDUrbDyWEHHR-BKacJxXCH_uN2N4skQ865nKkrtWBUJ-DIAbGwE

⁶ Suite de la discussion de la déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 22 mai 1925, p. 44 ; E. GERARD, *Nouvelle histoire de la Belgique 1918-1939. La démocratie rêvée, bridée et bafouée*, op. cit., p. 93.

associer au gouvernement les communistes qui ont obtenu un meilleur résultat que le Parti libéral, alors que le Parti catholique s’y refuse catégoriquement. Après un mois de crise politique, un cabinet composé uniquement de socialistes est nommé par le Roi. À la tribune parlementaire, le Premier ministre d’alors, Paul-Henri Spaak, déclare : « si vous croyez pouvoir rapidement donner au pays un autre gouvernement que celui qui se présente devant vous, plus fort, basé sur une stable majorité, n’hésitez pas, renversez-nous. Mais si vous n’avez pas cette assurance, si vous prévoyez, après un vote négatif, une longue période d’hésitation, de conciliabules, de tentatives avortées, alors réfléchissez bien à ce que vous allez faire »⁷. Il succombe néanmoins quelques jours plus tard puisqu’avec autant de voix en sa faveur qu’en sa défaveur, il ne bénéficie pas de la confiance du Parlement. La défaite a dû être d’autant plus difficile à avaler que deux députés socialistes étaient partis avant le vote pour ne pas rater leur train pour Liège⁸.

2.2 Quatre tentatives, deux réussites

Finalement, un gouvernement minoritaire reçoit, pour la première fois, le soutien du Parlement en 1958. Le Parti social-chrétien obtient un score remarquable qui n’a rien à envier à ses résultats du XIXème siècle avec 104 sièges sur 212. Cependant, la formation gouvernementale patine notamment sur la question scolaire qui oppose les catholiques et les laïques et qui a trait au financement des écoles catholiques et publiques. Tant les socialistes que les libéraux ont l’impression de participer à un jeu de dupes où le moins-disant aura la chance de prétendre à quelques postes d’un gouvernement qui réalisera l’intégralité du programme chrétien⁹. Le Parti social-chrétien tente alors de capitaliser sur ses 104 sièges pour recevoir la confiance. Contre toute attente, l’abstention d’un député de la Volksunie et de deux libéraux lui suffit pour se voir attribuer la confiance du Parlement. Le gouvernement minoritaire Eyskens II reçoit ainsi le soutien de la majorité relative des membres présents par 106 pour et 104 contre¹⁰. Quelques mois plus tard, le gouvernement minoritaire deviendra majoritaire lorsque le parti libéral rejoint l’équipe gouvernementale après qu’un accord soit trouvé sur la question scolaire.

En 1974, le contexte politique s’inscrit dans celui des réformes de l’État initiées en 1970. L’autonomie communautaire est acquise, mais la mise en œuvre de la régionalisation piétine notamment parce que le dossier bruxellois est répétitivement mis au frigo. Quinze jours après les élections du 10 mars 1974, Léo Tindemans (CVP) est nommé formateur. Il entame des négociations avec les libéraux et les socialistes pour former un gouvernement qui peut bénéficier d’une large assise parlementaire. Alors que les libéraux semblent acquiescer, la négociation avec les socialistes fait apparaître des divergences, et ce principalement sur la mise en œuvre de la régionalisation, sur la question de l’immixtion de l’État dans les affaires

⁷ Déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 19 mars 1946, p. 23.

⁸ *La Dernière Heure*, « M. Spaak est mis en minorité, l’ordre du jour de confiance ayant été repoussé par parité de voix : 90 contre 90 et 15 absentions », Vendredi 22 mars 1946, p. 3.

⁹ Suite des discussions de la déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 1^{er} juillet 1958, pp. 2-4.

¹⁰ Suite des discussions de la déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 3 juillet 1958, p. 9.

économiques ainsi que sur la méthode de négociation « de communauté à communauté » laquelle associe les partis dits communautaires plutôt que des familles politiques¹¹. Les socialistes, qui avaient fait une campagne fortement marquée à gauche, décident au Congrès de Namur de se retirer des négociations et dénoncent la formation d'une « coalition des droites »¹². Ne renonçant pas à constituer une large majorité, les familles politiques sociale-chrétienne et libérale négocient avec les partis communautaires. Un accord partiel est trouvé à Steenokkerzeel. Pour le Rassemblement Wallon tant qu'il n'existe pas un accord sur tout, il n'y a d'accord sur rien. Il décide néanmoins d'accorder ses abstentions bienveillantes à la coalition libérale chrétienne pour que se forme un gouvernement rapidement. Avec 100 voix pour, 63 contre et surtout 47 abstentions, le gouvernement minoritaire Tindemans I obtient la confiance de la Chambre et celle du Sénat cinq jours plus tard¹³. Le Rassemblement wallon finira, lui aussi, par rejoindre, la coalition qui deviendra majoritaire quelques mois plus tard.

3. L'essor des affaires courantes réduit la nécessité de gouvernements minoritaires

Il ressort de ces épisodes que la constitution de gouvernements minoritaires est une alternative juridiquement faisable pour sortir de l'impasse politique, sans retourner aux urnes. Elle permet de mettre sur pied un gouvernement responsable qui est doté des pleins pouvoirs. Tous les essais de gouvernements minoritaires traduisent le souhait de trouver une solution momentanée à une crise. D'ailleurs, lorsque les essais ont été transformés, les gouvernements minoritaires n'ont pas tardé à devenir majoritaires dès que la situation politique se débloquait. Par ailleurs, on constate que, depuis 1974, jusqu'à la fin mars 2020, il n'y a plus eu de tentatives pour constituer un gouvernement minoritaire. C'est que depuis 1974, le Conseil d'État a développé une théorie relativement élastique des affaires courantes qui permet au gouvernement démissionnaire, durant les négociations qui font suite aux élections, d'accomplir des actes qui relèvent des affaires en cours, de l'urgence ou de la gestion quotidienne. La nécessité de constituer un gouvernement minoritaire se fait, dès lors, moins sentir. La durée des affaires courantes, en perpétuel accroissement, tend à confirmer cette hypothèse. D'après nos calculs, de 1830 à 1965, leur durée dépassait rarement les 30 jours à l'exception de quelques crises, dont celle de 1925. De 1965 à 1988, elle monte à 75 jours en moyenne pour atteindre 188 jours de 1988 à 2020 et 332 jours lorsqu'on zoom sur la période qui s'étale de 2010 à 2020. Le fait que le gouvernement minoritaire Wilmès II ait attendu la crise du coronavirus semble également valider cette hypothèse. Une crise endogène à la

¹¹ X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *CH du CRISP*, 1977, n° 754, p. 11 ; Discussion générale sur la Déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 2 mai 1974, p. 70.

¹² Discussion générale sur la Déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 2 mai 1974, pp. 57, 63 et 68.

¹³ Discussion générale sur la Déclaration de gouvernement, *Ann. parl.*, Ch. repr., séance du 3 mai 1974, p. 158 ; X. MABILLE, « Le gouvernement Tindemans (1974-1977) : évolution de sa composition et de son assise parlementaire », *CH du CRISP*, 1977, n° 754, p. 7.

formation d'un gouvernement ne suffit plus à la formation volontaire d'un gouvernement minoritaire, même temporaire. Seule une crise extérieure en semble désormais capable.