



QUELLE **ACTIVITÉ** **PARLEMENTAIRE** EN PÉRIODE D'AFFAIRES COURANTES ?

LES CAHIERS DE L'ULB
ET DU PFWB

N° 1

AUTEURS : X. BAESELEN
S. TOUSSAINT
J.B. PILET
N. BRACK

 **FÉDÉRATION**
WALLONIE-BRUXELLES
LE PARLEMENT

ULB

Quelle activité parlementaire
en période d'affaires courantes ?

SOMMAIRE

Mot du Président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles Jean-Charles Luperto	p.5
Introduction	p.7
I. Le concept des « affaires courantes »	p.10
II. Impacts d'une situation d'affaires courantes sur les activités parlementaires	p.13
III. De la théorie à la pratique : La longue période d'affaires courantes 2010-2011	p.26
Conclusion	p.38
Annexe : Entretiens menés avec les présidents de groupe francophones à la Chambre des représentants pendant la période d'affaires courantes 2010-2011	p.40

MOT DU PRÉSIDENT DU PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES JEAN-CHARLES LUPERTO

Je suis fier de vous présenter ce premier numéro des Cahiers de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (PFWB).

Ce Cahier est le fruit d'une convention de partenariat entre la Faculté des sciences sociales et politiques de l'ULB et le Parlement que je préside.

C'est lors d'une visite à Québec que j'ai pu découvrir des collaborations intellectuelles et citoyennes très intéressantes entre l'Assemblée nationale de Québec et l'Université de Laval.

Nous inspirant de cette démarche, le Secrétaire général du Parlement, Xavier Baeselen et moi-même avons réfléchi à une initiative similaire qui a pu se concrétiser par la signature en mars 2014 d'une convention entre la Faculté des sciences sociales et politiques de l'ULB et le Parlement en vue de créer un groupe de recherche sur les parlements.

Dans une perspective d'échanges et d'ouverture, nous espérons également nous enrichir de la coopération de nouveaux partenaires : assemblées législatives et universités.

Cette collaboration pour mieux faire connaître la vie et l'action des parlements développe ses activités autour de trois axes : l'enseignement, la recherche et l'échange d'idées.

Notre souhait est de renforcer l'intérêt des chercheurs et des étudiants pour

le travail parlementaire, de favoriser l'ouverture du monde parlementaire sur son environnement et d'améliorer la compréhension des citoyens de leurs institutions démocratiques.

Les Cahiers de l'ULB et du PFWB s'inscrivent dans cette démarche scientifique et pédagogique.

Pour ce premier numéro d'une série que nous espérons longue, le thème choisi est : « Quelle activité parlementaire en période d'affaires courantes ».

En tant que parlementaire et Président de Parlement, je me réjouis de ce sujet utile et essentiel qui nous plonge au cœur de l'activité et de l'actualité parlementaires.

Puisse ce cahier susciter votre intérêt et contribuer au succès de ce partenariat !

Bonne lecture !

INTRODUCTION

Le présent article est le fruit d'un travail de réflexion mené de concert par des chercheurs universitaires et des fonctionnaires parlementaires. Ce travail commun trouve sa source dans une convention de partenariat passée entre la faculté des sciences sociales et politiques de l'Université Libre de Bruxelles et le Parlement de la Communauté française. C'est en effet au tout début de l'année 2014 que Messieurs le Recteur et le Doyen Viviers et De Waele, pour l'Université Libre de Bruxelles, et le Président et Greffier Luperto et Baeselen, pour le Parlement de la Communauté française, ont officialisé la naissance de ce « groupe de recherche sur les parlements ». L'un des objets de ladite convention et du groupe de recherche est : « la promotion de la recherche sur les questions parlementaires en Belgique francophone ».

Chercheurs et praticiens ont donc décidé de se pencher sur le rôle et les activités du Parlement en période « d'affaires courantes ». L'ambition est d'évaluer la façon dont le Parlement peut organiser ses activités en l'absence d'un gouvernement de plein exercice. Cette analyse s'appuie sur deux éléments : (I et II) ce que dit le droit sur les affaires courantes et sur les activités du Parlement pendant cette période, et (III) les activités concrètes du Parlement durant la longue période de formation du gouvernement qui a suivi les élections fédérales de 2010.

Se pencher en détails sur ce régime d'affaires courantes est évidemment tout à fait d'actualité au lendemain des élections de 2014 et au vu de la complexité croissante de la formation des majorités gouvernementales au niveau fédéral.

Au regard de la mission du groupe de recherche, le concept des « affaires

courantes » sera étudié plus précisément sous l'angle de son impact sur la vie et l'activité parlementaire des différentes assemblées du pays. Nous ne nous étendrons donc pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire, dans la présente étude, sur les implications détaillées des affaires courantes sur l'activité des exécutifs même si, bien entendu, l'activité parlementaire influence durant cette période très particulière les marges de manœuvre des gouvernements, à l'inverse sans doute de ce que l'on peut observer en période d'affaires « non courantes ».

Pour le dire autrement, la présente étude scrutera les « affaires courantes » d'un œil parlementaire, et ce tant sur le plan théorique que sur le plan de la pratique, du ressenti et de l'expérience parlementaire elle-même. Pour ce dernier aspect, le groupe de recherche a procédé à une analyse fouillée des travaux des assemblées ; il a également relu de nombreuses interviews données par des responsables parlementaires à la presse écrite ; il a également eu recours à la technique de l'entretien, en interrogeant les chefs de groupe francophones du parlement fédéral en exercice en 2010.

Le 26 mai 2014, au lendemain des élections, le Premier Ministre Elio Di Rupo remet sa démission au Roi. Il entre dans une nouvelle ère « d'affaires courantes » dont il faudra distinguer la période menant à l'installation de la nouvelle Chambre des représentants de la période qui s'écoulera entre cette installation et la prestation de serment, entre les mains du Roi, du nouveau gouvernement fédéral.

Au niveau régional et communautaire, les exécutifs ont attendu l'installation des nouvelles assemblées parlementaires pour remettre leur démission. Cette différence de pratique, qui découle par ailleurs de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'enlève en réalité rien au fait que, comme le gouvernement fédéral, les gouvernements régionaux et communautaires sont, jusqu'à l'installation des nouveaux exécutifs en situation de gestion des affaires courantes.

Quel laps de temps s'écoulera entre l'installation des assemblées nouvellement élues et la prestation de serment des nouveaux ministres fédéraux, régionaux et communautaires ? Quelle sera, en fonction de l'étendue de ce laps de

temps, la réelle activité des nouveaux parlementaires ? Le triste record belge sera-t-il une nouvelle fois battu ? Les assemblées régionales et communautaires vivront-elles sans nouveau gouvernement de plein exercice aussi longtemps que la Chambre des Représentants ? A l'heure où nous écrivons ces lignes, et pour l'avenir, toutes ces questions méritent que l'on s'attarde sur cette période si particulière qui s'étend entre le moment des élections et le moment de l'installation de gouvernements stables disposant d'une majorité parlementaire démocratiquement élue.

Dans une première partie, nous retracerons les contours théoriques du concept « d'affaires courantes » et les périodes concernées.

Ensuite, nous examinerons plus en détail les répercussions de ce concept sur les activités parlementaires elles-mêmes, tant dans le volet législatif, que sur le plan du contrôle parlementaire. C'est dans cette partie que nous étudierons l'évolution des marges de manœuvre et des initiatives prises par les assemblées parlementaires au fil des différentes crises politiques qu'a connues notre pays.

I. LE CONCEPT DES « AFFAIRES COURANTES »

a. Le concept

Il n'existe pas de définition constitutionnelle, légale ou réglementaire de la notion d'affaires courantes. Même la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui en consacre l'existence au niveau des entités fédérées ne définit pas plus avant ce qu'il faut en entendre, se contentant de préciser (article 73, al. 2, de la loi) : « tant qu'il n'a pas été remplacé, le gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes ».

Ce concept, qui concerne au sens strict l'action des gouvernements, est une théorie qui procède en fait de l'économie générale de la Constitution. Pour certains, il s'agit même d'une coutume à valeur constitutionnelle ; pour d'autres, d'un principe général de droit public.

La doctrine considère la théorie des affaires courantes comme la résultante de deux principes a priori en opposition :

- le principe de la responsabilité des ministres devant l'assemblée, application de la théorie du régime parlementaire : l'action d'un gouvernement qui a démissionné, ne peut plus être contrôlée par l'assemblée puisqu'il lui est dès lors impossible, par exemple, de voter une motion de méfiance pour démettre ce gouvernement. Pour illustrer ce propos, on a souvent utilisé la formule empruntée à Marcel Waline¹ : « On ne tue pas les morts » ;
- le principe de la nécessaire continuité de l'Etat en vertu duquel le gouvernement doit continuer à faire face aux questions qui appellent manifestement une réponse.

¹ RDP, 1952, p.1028.

Le compromis, ou la juste mesure, entre ces deux principes, ce sont justement « les affaires courantes ».

Comme nous le précisons plus haut, la notion d'affaires courantes limite donc en premier lieu les pouvoirs du gouvernement, et non ceux du Parlement.

C'est le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu en 1974², qui a tracé les premiers contours des questions qui peuvent être gérées par l'exécutif au titre d' « affaires courantes ». La jurisprudence de ce même Conseil d'Etat a fait émerger l'acception suivante des affaires dites « courantes ».

Les affaires courantes sont traditionnellement :

1. les affaires banales ou de gestion journalière (à savoir les affaires dont le règlement n'implique pas de décision sur la ligne politique à suivre pour autant qu'il s'agisse d'affaires qui affluent régulièrement) ;
2. les affaires en cours, (à propos desquelles la décision constitue le prolongement et l'aboutissement de procédures entamées antérieurement) ;
3. les affaires urgentes (celles pour lesquelles un retard dans leur solution serait générateur de dommages et de nuisances pour la collectivité).
Comme nous l'avons indiqué, le concept est évolutif.

L'actualité et les dossiers à traiter sont également variables en fonction des crises politiques et de leur étendue dans le temps.

Ceci a fait dire à certains qu'au cours de la dernière crise politique de 2010 et 2011, une quatrième catégorie d'affaires courantes a émergé : celle dont le traitement est rendu indispensable par le droit international (ainsi, par exemple, la Belgique ne pouvait se soustraire à la présidence européenne ou à une action militaire concertée par l'OTAN au seul motif qu'elle était en situation de crise politique).

La doctrine étant généreuse, certains auteurs ont proposé une cinquième

² C.E., 21 juin 1974, ASBL Fédération des industries chimiques de Belgique, n° 16.490. Voy. aussi : C.E., 14 juillet 1975, associations du personnel wallon et francophone des services publics, n° 17.131.

qualification : les affaires proposées ou soutenues par le Parlement lui-même³. Ainsi en serait-il lorsque le Parlement propose ou demande au gouvernement d'agir ou de prendre telle décision et que le gouvernement s'exécute et donne suite à la résolution ou la motion votée.

b. Quand est-on en situation d'affaires courantes ?

On peut distinguer plusieurs situations d'affaires courantes, qui influencent les pouvoirs et le fonctionnement du Parlement :

1. Une crise politique survient et le premier ministre offre la démission de son gouvernement au Roi. Jusqu'à la dissolution des Chambres, le gouvernement démissionnaire est chargé d'expédier les affaires courantes ;
2. La période s'écoulant entre la dissolution des Chambres et le jour des élections ; dans cette hypothèse, il n'y a plus de parlement et le gouvernement peut, durant cette période, être chargé par le Roi de l'expédition des affaires courantes ;
3. La période s'écoulant entre le jour des élections et le jour où les parlements sont installés ;
4. La période qui, souvent la plus longue, s'étend du jour où les parlements sont constitués et s'achève le jour où un nouveau gouvernement a prêté serment entre les mains du Roi (pour le niveau fédéral) ou entre les mains du président de l'assemblée (pour les entités fédérées). En effet, durant ce laps de temps, la nouvelle assemblée fait face à un gouvernement démissionnaire.

³ Voy. C.D.P.K. 2/2012 - p. 121 - 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.

II. IMPACTS D'UNE SITUATION D'AFFAIRES COURANTES SUR LES ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES⁴

Qu'en est-il des activités de l'assemblée législative en période d'affaires courantes ? Les critères qui président à la limitation de l'exercice des compétences d'un gouvernement en période d'affaires courantes ne sont pas purement et simplement transposables à l'activité des assemblées législatives. Nous nous interrogerons plus avant sur ce que les parlements peuvent et ne peuvent pas faire, voire s'interdisent de faire, pendant la période des affaires courantes. Nous aborderons la question d'abord d'un point de vue des affaires parlementaires autonomes, ensuite sous l'aspect des fonctions législatives et de contrôle.

a. Les compétences autonomes d'une assemblée

Il va de soi que la période d'affaires courantes n'a aucun impact sur les compétences qu'une assemblée est en droit d'exercer de façon autonome. Certaines de ces attributions concernent l'organisation interne de l'assemblée (nomination du Bureau, composition des commissions ou autres organes, modification du règlement interne) ; d'autres sont de nature quasi juridictionnelle (vérification des pouvoirs des membres, levée d'immunité, autorisation de la poursuite de ministres, création de commissions d'enquête, examen de pétition, contrôle des dépenses électorales, nominations ou présentations qui relèvent en vertu d'une loi ou d'un décret des attributions de l'assemblée).

⁴ Cette partie est largement inspirée du Chapitre 5 « Les pouvoirs du Parlement fédéral en période d'affaires courantes » in *Le Parlement fédéral, organisation et fonctionnement*, Marc Van der Hulst, (UGA, 2011). Voy. ég. Rapport Landuyt, Doc. Parl. Chambre, 1992-1993, n°996/1. ; F. Delperée et M. Uyttendaele, « Les pouvoirs du Parlement en période crise », in J.T. 1992, p.665 et sv. ; G. Cerexhe, « La compétence des Chambres nouvellement élues entre leur installation et la formation du gouvernement », in A.P.T., 1994/1, p.15-23.

Ainsi à titre d'exemple, les parlements régionaux et communautaires ont procédé à la vérification des pouvoirs de leurs membres à l'issue des élections de mai 2014, et tranché les contestations qui s'élevaient à ce propos. De la même manière, les assemblées (Parlement wallon, Parlement bruxellois, Parlement de la Communauté française) ont installé dès la première séance leur bureau.

b. Impacts sur l'exercice de la fonction législative

Il a longtemps été d'usage que le Parlement (Chambre et Sénat) adopte une attitude très prudente dans l'exercice de ses compétences législatives pendant la période où le gouvernement est démissionnaire.

La conception qui dominait était la suivante : l'incapacité d'une des trois branches du pouvoir législatif (le Roi et ses ministres) à fonctionner pleinement entraîne également les deux autres à l'inactivité. Dans cette perspective, seul le principe de continuité de l'Etat pouvait entraîner le dépôt de projets de loi absolument nécessaires et le vote de ceux-ci par les Chambres (exemple : les projets de loi de finances). Les parlementaires quant à eux déposent exceptionnellement l'une ou l'autre proposition de loi, et même dans ce cas, elles ne sont ni examinées, ni mises aux voix.

Cette attitude, que nous qualifierons de « conservatrice », des assemblées n'était justifiée par aucun argument juridique clair : aucune disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire n'oblige le parlement à s'abstenir d'exercer ses compétences législatives. Sans doute les assemblées s'abstenaient-elles de les exercer par crainte de compliquer les négociations politiques menant à la formation d'un nouveau gouvernement.

Face à des crises politiques et à des impasses politiques devenant de plus en plus longues, les désagréments, voire les désavantages, liés à l'inactivité du parlement se sont fait sentir. Progressivement, la Chambre et le Sénat ont manifesté leur volonté de ne plus rester inactifs durant la période d'affaires courantes. C'est à l'occasion de la crise gouvernementale de 1988 que la Conférence des Présidents de la Chambre des Représentants a pour la première fois précisé son point de vue quant à l'activité législative de ses membres : les

propositions de loi peuvent être discutées et votées en commissions, sans aller au-delà.

A partir de ce moment, les assemblées fédérales se sont progressivement émancipées et n'ont plus vu d'objection majeure à l'exercice de leur compétence législative. Ce mouvement fut évolutif :

1^o) Point de vue de la Conférence des Présidents de la Chambre⁵ du 10 mars 1988⁶

La Conférence des Présidents de la Chambre adopte le 10 mars 1988 les conclusions suivantes :

«

- Il est exclu de recourir à un cavalier budgétaire à insérer dans un projet de loi accordant des crédits budgétaires ;
- Le dépôt d'un projet de loi par un gouvernement démissionnaire est tout aussi exclu ;
- une éventuelle proposition de loi doit être déposée régulièrement, être prise en considération en séance plénière et être renvoyée en Commission;
- la Commission est maîtresse de ses travaux; toutefois, la Conférence estime que la Commission peut examiner la proposition et procéder aux votes et que le rapport peut être élaboré et distribué;
- les choses doivent en rester là aussi longtemps qu'il n'y a pas de gouvernement investi de la confiance des Chambres, qui puisse, d'une part, exercer son droit d'amendement et, d'autre part, apporter son contreseing à l'arrêté de sanction royale, ce que ne peut pas faire un gouvernement démissionnaire. »

En d'autres termes, elle admet que seules les propositions de loi soient déposées, examinées et adoptées en commission (mais pas en séance).

⁵ La Conférence des présidents est l'un des principaux organes de la Chambre. Elle règle en effet les travaux de l'Assemblée. La Conférence se compose du président et des vice-présidents de la Chambre, des anciens présidents qui sont encore députés, du président et d'un membre de chaque groupe politique. Un ministre chargé des relations avec la Chambre assiste à ses réunions.

⁶ Doc. Parl., Chambre , sess. extr., 1991- 1992, 15/2, pp. 2 et 3.

Cette décision de la Conférence des Présidents est confirmée par la Conférence des Présidents de la Chambre du 9 janvier 1992⁷ qui ajoute cependant que, si le gouvernement est autorisé à participer aux réunions de commissions, il ne peut y exercer son droit d'amendement.

Il faut rappeler le contexte dans lequel cette position est adoptée. Au cours de la période d'affaires courantes qui a suivi les élections du 24 novembre 1991, la Chambre des Représentants est confrontée à la discussion de deux propositions de loi spéciale visant à supprimer l'obligation de composer le gouvernement flamand à la proportionnelle.

La même année, la Commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre estime que la question de l'étendue des compétences législatives de l'assemblée mérite une réponse claire, « *in tempore non suspecto* ». Elle décide alors d'auditionner quatre constitutionnalistes.

2°) Point de vue des quatre constitutionnalistes

- de Herman Van Impe⁸

Selon M. Van Impe, « le plus souvent, les Chambres ne se réunissent pas en période de crise gouvernementale. Elles pourraient néanmoins le faire et poursuivre l'examen des projets de loi et des budgets. Cela a d'ailleurs déjà été le cas et rien ne s'y oppose sur le plan juridique. Dans bien des cas, une majorité parlementaire a refusé de poursuivre les travaux ou s'est résolue à le faire en concertation avec la minorité. Il est probable que de telles décisions ont été jugées opportunes sur le plan politique. On ne peut toutefois en inférer aucune règle de droit ni aucune règle de droit coutumier. Les Chambres pourraient même réviser la Constitution, bien que cela aussi soit souvent jugé peu souhaitable. On ne voit pourtant pas quels abus pourraient être commis en la matière. La sagesse politique demande peut-être malgré tout que, dans des cir-

⁷ Doc. Parl., Chambre, sess. extr., 1991-1992, 15/2, p. 3.

⁸ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, pp.3-4.

constances difficiles, la Chambre (ou le Sénat) se borne à examiner des projets ou propositions (de loi, de révision de la Constitution) qui ne sont guère sujets à discussion. »

- de Francis Delperée⁹

« Le travail législatif peut s'instaurer, se développer et aller jusqu'à son terme, dans les enceintes parlementaires, même en l'absence d'un gouvernement de plein exercice. »¹⁰. Ainsi selon M. Delperée, les parlementaires conservent leur droit d'initiative. Ils peuvent déposer des propositions qui peuvent être examinées et votées en commission ainsi qu'en séance.

Les députés peuvent déposer des amendements aux propositions de loi en discussion. Par contre, le gouvernement ne peut pas faire usage de son droit d'amendement qui est le prolongement de son droit d'initiative.

Quant à la sanction et à la promulgation, M. Delperée considère que le gouvernement doit pour chaque projet adopté par les Chambres se poser la question de savoir si ce dossier qui fait l'objet d'un examen parlementaire entre dans le concept d'affaires courantes ? Si la réponse est négative, il appartient au nouveau gouvernement et à lui seul de décider si le texte sera soumis à la sanction royale.

- de Marc Uyttendaele et Pierre Van Orshoven

M. Uyttendaele se réfère à la jurisprudence du Conseil d'Etat « un gouvernement qui échappe au contrôle des Chambres doit, en fait, limiter son action à l'expédition des affaires courantes. Il s'agit là d'un critère essentiel de la problématique qui permet d'affirmer 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. En effet, toute initiative du Roi ou de ses ministres - qu'il s'agisse du dépôt d'un projet de loi, d'un amendement, de la

⁹ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, pp.7-13

¹⁰ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, p.11.

sanction ou de la promulgation - suppose, pour qu'elle aboutisse, que le texte de la loi ait été couvert par le vote des deux Chambres. »¹¹

Comme le souligne M. Van Orshoven lors de son audition, « 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 continue d'être exercé. Le gouvernement ne peut pas se retrancher derrière la notion d'affaires courantes pour empêcher qu'il en soit ainsi. Le fait que le Parlement exprime sa volonté de voir aboutir certaines lois prouve en effet qu'il n'existe aucun problème pour ce qui est de la responsabilité du gouvernement. Prétendre le contraire reviendrait à inverser l'ordre des choses. Une prérogative du Parlement ne peut en effet pas être utilisée contre le Parlement. Bref, si le Parlement en manifeste expressément la volonté, les lois qu'il adopte en période d'affaires courantes doivent être sanctionnées et promulguées par le Roi. Reste la question de savoir si le Gouvernement peut prendre lui-même des initiatives. Cela paraît délicat à première vue, mais il n'y a aucune différence sur le plan juridique, Le fait qu'un Gouvernement démissionnaire présente un projet ou un amendement ne préjudicie en effet pas au droit de contrôle du Parlement. »¹²

Selon ces deux constitutionnalistes, la théorie des affaires courantes réside dans l'absence de contrôle parlementaire. Elle ne s'applique pas dans les matières où les compétences sont exercées collectivement par le Roi et les Chambres (fonction législative). Il en va autrement de la fonction réglementaire où le gouvernement agit seul et le parlement contrôle.

Le processus législatif peut donc être poursuivi jusqu'à son terme au sein des Chambres législatives. Le gouvernement peut aussi continuer à exercer ses attributions en matière législative. Le vote final en séance est possible que ce soit sur un projet d'initiative gouvernementale ou une proposition de loi.

¹¹ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, p.19.

¹² Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, pp.5-6.

3°) Position de la Commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles adoptée par l'assemblée plénière le 19 juillet 1993

S'inspirant de l'avis des constitutionnalistes, la Commission s'est ralliée à ce dernier point de vue moyennant quelques nuances.

Elle considère que :

«

1. les Chambres conservent la plénitude de leurs compétences législatives en période d'affaires courantes. Cela signifie que les propositions de loi déposées régulièrement, prises en considération en séance plénière et renvoyées en commission peuvent être examinées et mises aux voix tant au sein de la commission compétente qu'en séance plénière ;
2. le gouvernement a le droit de présenter des amendements lors de l'examen de propositions de loi en commission ou en séance plénière. Le contrôle à l'égard du gouvernement démissionnaire est en effet suffisamment garanti par le vote sur les amendements que celui-ci a déposés¹³ ;
3. 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. Le gouvernement démissionnaire fondera en effet presque toujours sa décision sur des considérations politiques et le Parlement ne dispose d'aucune possibilité de sanction, puisqu'il ne peut plus faire tomber le gouvernement. Une fois formé, le nouveau gouvernement devra assumer sa responsabilité politique en ce qui concerne la sanction. »¹⁴

4°) En 2007

Durant la période d'affaires courantes de mai à décembre 2007, la pratique parlementaire a confirmé le point de vue de 1993, celui de la plénitude de sa compétence législative.

¹³ Certains membres de la Commission se demandent si la distinction entre la plénitude de compétences et les compétences limitées aux affaires courantes ne s'estompe pas très fortement si le gouvernement démissionnaire peut faire usage sans restriction de son droit d'amendement.

¹⁴ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, pp.37-38

Le gouvernement Verhofstadt II s'est quant à lui limité à déposer des projets de loi traditionnellement considérés comme urgents (finances). Une procédure particulière a été mise en place : le Premier ministre informe la Conférence des Présidents de son intention de déposer à la Chambre un projet considéré comme « une affaire courante », la Conférence des Présidents se saisit chaque fois de la question pour l'examiner et se prononce sur le point de savoir si le projet en cause peut être considéré comme tel; si elle en décide ainsi à la majorité, le président de la Chambre communique cet avis positif au Premier ministre.¹⁵

5°) En 2010 - 2011

Une procédure similaire est utilisée entre les élections législatives de juin 2010 et la formation du gouvernement Di Rupo Ier en décembre 2011.

Contrairement à la période précédente, le Parlement a été saisi d'un plus grand nombre de projets gouvernementaux. Comme nous le précisons ci-dessous, c'est souvent la longueur de la crise qui finit par rendre urgentes des initiatives gouvernementales qui ne l'étaient pas nécessairement au début de la période d'affaires courantes.

C'est ainsi qu'on observe, au cours de la période 2010-2011, que peu de projets de loi sont examinés et figurent à l'ordre du jour à la fin de l'année 2010 et au début de l'année 2011. C'est au cours de sa séance du 14 octobre 2010 que les parlementaires ont été saisis du premier projet de loi gouvernemental (projet de loi relatif à la participation de l'Etat belge dans la société anonyme European Financial Stability Facility et à l'octroi de la garantie de l'Etat aux instruments financiers émis par cette société). Ces textes étaient principalement liés aux mesures urgentes à prendre dans le cadre de la crise financière ou en matière budgétaire.

Mais plus le temps passe, plus les initiatives gouvernementales aboutissent en séance plénière de la Chambre des représentants. Ainsi, avec l'allongement de la crise, le gouvernement et la Belgique prennent du retard dans la transposition d'un certain nombre de directives européennes et le gouvernement de prendre, notamment en ces domaines, des initiatives. D'autres textes

¹⁵ Citée par Marc Van der Hulst, op. cit; pp.538-539.

d'initiative gouvernementale sont déposés sur la table du Parlement, discutés et votés en raison, tout simplement, du fait que le temps passe et que des réponses doivent être apportées à certaines problématiques : citons à titre d'exemple le projet de loi relatif à la protection des témoins menacés (débat en séance plénière du 15 juin 2011) et qui apporte des modifications à une législation de 2002 ; un des textes gouvernementaux qui transpose des accords intervenus au niveau interprofessionnel (projet de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne le bonus à l'emploi et l'indemnité de débit – discuté en séance plénière du 26 mai 2011) ; un des textes gouvernementaux déposé pour apporter des correctifs ou des modifications à des initiatives prises précédemment (ainsi en est-il d'un projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle et le Code pénal social discuté en séance plénière du 12 mai 2011)...

6°) Le consensus dégagé

Depuis la période d'affaires courantes de 2007, comme le précise Patricia Popelier dans son article « Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor » (*Chroniques de droit public/ Publiekrechtelijke kronieken* 2008, p. 94-111), « un consensus s'est dégagé, à savoir que pendant une période d'affaires courantes, la procédure législative parlementaire peut se dérouler tout à fait normalement : le Parlement peut déposer des propositions de loi, le gouvernement peut déposer des projets de loi, les propositions et les projets peuvent être examinés, le gouvernement peut présenter des amendements, le Parlement peut adopter des textes et le gouvernement peut les sanctionner »¹⁶.

Une certaine réserve demeure, dans la pratique, à l'égard du dépôt des projets de loi par un gouvernement démissionnaire : seuls des projets de loi urgents sont déposés (après évaluation du caractère urgent ou non par la Conférence des présidents). Il faut noter que c'est la longueur de la période d'affaires courantes qui rend urgents des projets qui initialement ne l'étaient pas.

¹⁶ Nous reprenons la traduction in « Droit Constitutionnel II – Droit public II, syllabus parties III et IV », par Hugues DUMONT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Mathias EL BERHOUMI, Université Saint Louis, Bruxelles, 2013-2014, p.175.

Quant à la question de savoir si le gouvernement démissionnaire est tenu de sanctionner un texte adopté par les Chambres pendant une période d'affaires courantes, la doctrine s'accorde pour dire que le gouvernement n'est pas tenu, mais peut sanctionner un projet de loi voté par le Parlement¹⁷. Certains soutiennent que si le Parlement en manifeste expressément la volonté, les lois qu'il adopte en période d'affaires courantes doivent être sanctionnées et promulguées par le Roi¹⁸. Rappelons qu'à ce propos, le Parlement considère qu'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.¹⁹

Remarque particulière aux entités fédérées

On notera avec intérêt que les assemblées des entités fédérées n'ont jamais vraiment eu l'occasion de se pencher sur les questions évoquées ci-dessus.

En effet, depuis 1995²⁰, de l'analyse à laquelle nous avons procédé, il ressort qu'il ne s'est jamais écoulé plus de deux ou trois mois entre l'installation des assemblées nouvellement élues et l'installation des nouveaux gouvernements. Aux Parlements bruxellois, wallon et de la Communauté française, depuis 1995, jusqu'à ce jour, aucune réunion de séance plénière ou de commission n'a été programmée entre l'installation des assemblées nouvellement élues et la séance prévue pour l'installation des nouveaux gouvernements.

c. Impact sur l'exercice de la fonction de contrôle

Pour ce qui est de l'exercice de la fonction de contrôle, rien n'interdit aux

¹⁷ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, pp.19-20.

¹⁸ Voir P.Van Orshoven, Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, p. 5.

¹⁹ Rapport Landuyt, *Doc. Parl. Chambre*, 1992-1993, n°996/1, pp. 37-38.

²⁰ Avant 1995, ces assemblées étaient composées de députés et de sénateurs élus directs qui étaient désignés dans les différentes assemblées régionales et communautaires en fonction de leur lieu de domicile ou de leur langue.

assemblées de contrôler le gouvernement en ce qu'il expédie les affaires courantes (poser des questions, interroger).

Il est vrai que ce contrôle est tronqué puisqu'un gouvernement démissionnaire ou un ministre démissionnaire ne peut être contraint à la démission. Cependant, le contrôle de l'activité gouvernementale peut vraiment s'avérer utile pendant cette période délicate. Il reste même essentiel pour éviter les excès et débordements du gouvernement. S'il ne peut aboutir à renverser le gouvernement, il permet aux parlementaires et indirectement à l'opinion publique d'obtenir du gouvernement des explications sur sa gestion des affaires courantes.

Dans la pratique, il apparaît qu'une distinction s'opère entre les interpellations, d'une part et les questions, d'autre part.

c 1. Les interpellations

Une interpellation est un moyen de contrôle parlementaire qui permet aux députés de demander au gouvernement de se justifier à propos d'un acte politique, d'une situation précise ou d'aspects généraux ou spécifiques de sa politique. Le droit d'interpeller²¹ n'est pas expressément prévu dans la Constitution. Il trouve son fondement dans le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle devant les assemblées.

Du fait de l'impact politique que peut avoir une interpellation (démission d'un ou des membres du gouvernement), l'interpellation est soumise à des règles strictes et est généralement utilisée avec plus de modération, pour des thèmes plus cruciaux et avec un objectif politique plus précis que la question parlementaire.

La situation démissionnaire du gouvernement apporte de fait une restriction au droit d'interpellation reconnu aux parlementaires.

²¹ Le droit d'interpellation est fondé sur l'article 88 de la Constitution, qui consacre le principe de la responsabilité ministérielle, et sur son article 100, deuxième alinéa, qui permet à la Chambre de requérir la présence des ministres. (voy. également l'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui consacre le principe de la responsabilité ministérielle, et l'article 37 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui permet au Parlement de requérir la présence des ministres). Il s'agit par conséquent d'un droit essentiel du député.

Il est de pratique constante que les demandes d'interpellation adressées à un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes ne soient pas acceptées. Par le passé, la Conférence des présidents de la Chambre a, dans ces circonstances, toujours transformé les demandes d'interpellation en questions orales développées en commission (jamais en séance plénière)²².

c 2. Les questions

Une des missions des assemblées consiste à contrôler le gouvernement. Pour être à même de remplir cette mission, il est indispensable que les parlementaires soient sérieusement informés de la politique du gouvernement et de ses ministres. La question parlementaire est l'un des moyens dont disposent les parlementaires pour récolter ces informations politiques.

Ce droit d'interroger n'est pas explicitement prévu par la Constitution, mais il se fonde sur le principe de la responsabilité ministérielle vis-à-vis des assemblées. Notons que la question parlementaire diffère fondamentalement de l'interpellation. La question ne s'adresse pas au gouvernement mais à un ministre en particulier.

La réponse à une question parlementaire ne peut pas donner lieu au dépôt d'une motion ou à un vote. La question parlementaire n'aboutit donc pas à la question de confiance au gouvernement ou à un ministre, une question parlementaire n'a pas la force contraignante d'une interpellation et n'entraîne pas la démission du ministre ou du gouvernement, sauf si la réponse à la question fournit des éléments qui peuvent amener à interpellier le gouvernement.

Il est admis que des questions écrites soient posées au gouvernement en période d'affaires courantes, si la Conférence des présidents le décide. Dans ce cas, le gouvernement n'est cependant pas tenu de répondre dans le délai réglementaire.

De même, depuis la crise gouvernementale de 1988, rien ne s'oppose à ce

²² Voir *Les moyens d'actions du membre de la Chambre en questions*, service juridique, Chambre des Représentants, Octobre 2010, p.60.

que des questions orales soient posées en commission lorsque la Conférence des présidents l'autorise, mais on notera que la Conférence des Présidents de la Chambre a fait observer à maintes reprises que les membres d'un gouvernement démissionnaire n'étaient pas tenus de répondre aux questions qui leur étaient posées²³.

Les Chambres ont toujours été réticentes d'accepter que des questions orales soient posées en séance plénière à des ministres d'un gouvernement démissionnaire.

Jusqu'en juin 2010, il n'y a eu qu'un seul précédent connu d'une séance plénière de questions qui s'est tenue durant une période d'affaires courantes²⁴. Le fait que la crise de 1991-1992 se prolongea (du 25 novembre 1991 au 7 mars 1992) n'y est certainement pas étranger.

Durant la période d'affaires courantes qui a suivi les élections du 10 juin 2007, le Sénat a toutefois institué des commissions réunies où les sénateurs ont eu la possibilité de poser des questions aux membres du gouvernement démissionnaire.

Strictement parlant, rien ne s'oppose d'un point de vue juridique à ce que l'heure des questions se tienne en séance plénière durant une période d'affaires courantes. Les assemblées possèdent toujours le droit de requérir la présence des ministres.

Avec l'allongement des crises gouvernementales et donc des délais pour la formation d'un gouvernement, la Chambre des représentants a ajusté sa pratique. A partir de janvier 2011, la décision a été prise de permettre aux parlementaires de poser des questions orales au gouvernement en séance plénière. Et ceux-ci ne s'en sont d'ailleurs pas privés. Au total, plus de 600 questions orales d'actualité ont été posées en séance plénière (cf. infra).

²³ Ibidem, p. 41.

²⁴ *Annales*, Chambre, 1991-1992, 13 février 1992, pp. 75-85.

III. DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : LA LONGUE PÉRIODE D'AFFAIRES COURANTES 2010-2011

Nul ne l'a oublié, entre juin 2010 et décembre 2011, la Belgique a connu la plus longue période d'affaires courantes de son histoire. Il a fallu 541 jours pour qu'un nouveau gouvernement fédéral soit installé. Au regard des éléments présentés dans la section précédente, ces mois sans gouvernement de plein exercice ne signifient pas pour autant la suspension de l'activité parlementaire. Le Parlement garde sa capacité à légiférer, soit via des projets déposés par l'exécutif au titre des « affaires courantes », soit via des propositions soumises par des parlementaires. Par ailleurs, formellement, le Parlement garde une partie de sa capacité de contrôle sur l'action du gouvernement via les questions écrites et orales.

Malgré tout, nous savons peu de choses sur la façon dont le Parlement fonctionne concrètement lors d'une période d'affaires courantes, surtout lorsque celle-ci dure de nombreux mois comme en 2010-2011. Dans cette seconde section, nous nous proposons justement de nous pencher sur le travail parlementaire durant ce moment très particulier de l'histoire politique récente du Royaume. Nous allons regarder comment le Parlement fédéral, et en particulier la Chambre des représentants, a fonctionné tant dans son rôle de législateur que de superviseur de l'action gouvernementale.

Pour cela, nous utiliserons des données issues de recherches menées par des chercheurs en science politique de plusieurs universités belges. Nous les compléterons par de nouvelles données tirées d'une analyse systématique de l'activité parlementaire entre juin 2010 et décembre 2011 ainsi que des entretiens menés avec les chefs de groupe francophones de l'époque (M. Bacquelaire pour le MR ; Mme Lalieux pour le PS – en remplacement de M. Giet ac-

tuellement juge à la Cour constitutionnelle ; Mme Gerkens pour Ecolo et Mme Fonck pour le cdH).

1. La fonction de législateur durant la période d'affaires courantes 2010-11

En temps habituel, le système parlementaire belge est caractérisé par trois éléments.

Premièrement, comme dans la plupart des autres démocraties européennes, l'activité parlementaire est largement dominée par le gouvernement. Formellement, c'est le Parlement qui dispose des compétences législatives et donc, qui fait les lois. Cependant, dans la grande majorité des cas, une loi sera votée lorsqu'elle émane d'une initiative du gouvernement, c'est-à-dire lorsqu'elle est issue d'un projet de loi déposé par le gouvernement. D'après L. De Winter²⁵, plus de 80% des lois votées le seraient à partir de projets de loi. Et sur le solde des 20% restants, une part non-négligeable est composée des propositions de loi rédigées par des cabinets ministériels mais déposées par des parlementaires à la demande du gouvernement. Des analyses plus récentes ont confirmé ces chiffres²⁶.

La deuxième grande caractéristique du parlementarisme belge est la très forte cohésion du gouvernement. Les accords de gouvernement en Belgique sont parmi les plus détaillés d'Europe. Et ceux-ci sont de véritables bibles détaillant très précisément ce que peut faire, et ce que ne peut pas faire, la coalition au pouvoir durant la législature. Il est hors de question de s'en écarter. Toute initiative sortant de ce cadre est source de tension entre partenaires de majorité. Et si un parti décide de ne pas voter un projet pourtant inscrit dans l'accord de gouvernement, c'est source de crise et de fin de coalition. Il en irait de même si une loi était votée par une majorité alternative à celle formant le gouvernement. Le poids de l'accord de coalition se marque d'ailleurs au-delà

²⁵ Lieven De Winter (1998). *Parliament and Government in Belgium*, pp. 97-122 in Ph. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Frank Cass.

²⁶ Bräuninger, T., and M. Debus (2009). 'Legislative Agenda-setting in Parliamentary Democracies', *European Journal of Political Research*, 48:6, 804–39.

du vote des lois. La capacité de contrôle de l'action du gouvernement par les députés de la majorité est extrêmement encadrée. Ceux-ci doivent s'abstenir de critiques trop dures sur l'action d'un ministre issu d'un autre parti de la coalition. C'est finalement presque à la seule opposition qu'est laissée la fonction de veille de l'action gouvernementale.

Enfin, la troisième caractéristique du régime parlementaire belge est la grande discipline partisane. Il n'arrive presque jamais que des élus votent à l'encontre de la ligne officielle du parti. C'est le cas dans la plupart des démocraties européennes mais la Belgique est un des pays où cette discipline est la plus forte. Dans son analyse de tous les votes au Parlement fédéral dans les années 1990, S. Depauw a ainsi montré que les votes dissidents ne représentaient que 1,5 à 2,5% du total²⁷. De même, dans leur étude des votes au Parlement fédéral entre 1995 et 2005, M.M. Castanheira et A. Noury ont montré à quel point les partis belges étaient extrêmement cohésifs. Les deux auteurs ont calculé un indice de discipline partisane variant de 0 (aucune discipline) à 1 (discipline parfaite). Et tous les partis belges présentent des indices supérieurs à 0,9. Pour les partis au gouvernement, les scores sont même supérieurs à 0,95²⁸.

La période d'affaires courantes remet évidemment en cause plusieurs des éléments qui viennent d'être mentionnés²⁹. En effet, sans accord de gouvernement, comment la cohésion peut-elle être maintenue entre partis d'une majorité ? Et quelles initiatives les députés sont-ils autorisés à prendre ? Assiste-t-on à l'émergence de coalitions fluctuantes ? Voit-on les frontières entre majorité et opposition disparaître ?

A priori, trois scénarios semblent envisageables. Le premier est celui du gel de l'activité parlementaire sous toutes ses facettes. Sans accord de gouverne-

²⁷ Sam Depauw, (2005). *Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s*, pp. 130-146 in Reuven Hazan (ed.), *Cohesion and Discipline in Legislatures*. London: Routledge.

²⁸ Castanheira Micael et Noury Abdul, « Les positions politiques des partis belges », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2007/1 Tome XLVI, p. 13-29, p. 25.

²⁹ Voir Jean-Benoit Pilet (2012) "Executive-Legislative Relations without a Government", *European Political Science*, 11:1.

ment, sans majorité claire, le Parlement cesserait de fonctionner et, à l'instar de l'exécutif, se contenterait de gérer les affaires courantes. Nous l'avons vu dans la section précédente, le Parlement garde sur le plan légal ses pleines prérogatives législatives mais pourrait décider d'agir de façon extrêmement prudente.

Un autre scénario potentiel est celui de la continuation du gouvernement sortant et de sa majorité. En l'absence de nouvelles majorités, les ministres toujours en place continueraient à travailler pour gérer les affaires courantes. Dans ce contexte, le Parlement lui aussi reprendrait son travail habituel dans le cadre de la majorité sortante et la loyauté entre les partis qui la forment serait maintenue.

Enfin, un dernier scénario pourrait être celui de la fluidité parlementaire totale. L'activité législative se déploierait en dehors des cadres habituels. En l'absence d'un nouvel accord de gouvernement à respecter, les députés et les partis reprendraient leur liberté. De nouvelles lois seraient votées mais sans que la ligne classique entre opposition et majorité n'émerge. Sur chaque vote, les parlementaires et les groupes se positionneraient librement, et des majorités différentes émergeraient.

Une étude récente de P. van Aelst et T. Louwerse permet de confronter ces trois scénarios à la réalité de l'activité du Parlement fédéral³⁰. Les deux chercheurs ont analysé les propositions et projets de loi déposés entre 1995 et 2011, ainsi que les votes en plénière durant cette période. Ils ont, sur cette base, comparé ce qui se passe en période normale et pendant les deux longues périodes d'affaires courantes de 2007 et 2010-11.

Leur étude confirme tout d'abord que la période d'affaires courantes n'est pas pour autant une période d'inactivité parlementaire. Certes, le gouvernement en affaires courantes réduit son activité législative. Les périodes de formation de 2007 et 2010 sont celles où l'on observe le moins grand nombre de projets de loi déposés et adoptés. Cette baisse d'activité du côté de l'exécutif est compensée par une hausse des initiatives législatives du côté du Parlement, du

³⁰ Peter van Aelst & Tom Louwerse (2014) Parliament without Government: The Belgian Parliament and the Government Formation Processes of 2007–2011, *West European Politics*, 37:3, 475-496.

moins en 2010-11. Le nombre de propositions de loi atteint des pics lors des 541 jours sans gouvernement de plein exercice. Alors que la moyenne des propositions de loi adoptées se situe aux alentours de 40 propositions de loi acceptées par session parlementaire, on en dénombre 72 pour la session 2010-11.

Bien entendu, il n'est pas possible de savoir à partir des archives parlementaires si ces 72 propositions de loi votées par une majorité parlementaire sont toutes purement issues de l'initiative de députés indépendamment du gouvernement sortant, ou s'il s'agit de propositions téléguidées par l'exécutif.

Toutefois, ces données sont confirmées, dans les faits et sur le plan du ressenti, par les entretiens menés avec les chefs de groupe: les membres d'un groupe parlementaire ont plus de liberté pour prendre des initiatives et déposer des propositions de loi en période d'affaires courantes et les contacts entre parlementaires de différents groupes sont également plus libres et plus fréquents pour le dépôt, en commun, d'initiatives parlementaires ainsi que pour le vote de textes d'initiatives parlementaires. Ainsi, Mme Lalieux relève que « c'est donc la logique parlementaire, et la liberté parlementaire, qui ressortent plus particulièrement en période d'affaires courantes. En conséquence, on peut aussi plus facilement, au-delà des formations politiques et des appartenances politiques, établir les affinités nécessaires entre personnes pour calmer le jeu, pour essayer de contrer certaines initiatives, et en particulier les initiatives qui étaient prises au lendemain des élections de 2010 par la NVA. ». Mme Gerkens allant jusqu'à qualifier cette période de « créative » ; « l'appui de l'opposition sur certains textes » entraînant leur adoption et pouvant mettre à mal une majorité en négociation et en formation.

De plus, l'analyse menée par van Aelst et Louwerse sur les votes sur les projets et propositions de loi pendant les périodes d'affaires courantes montre que les partis naviguent entre la loyauté au gouvernement sortant et l'émergence de majorités alternatives. Comme le résume Mme Fonck, « Par rapport à une période classique, avec un gouvernement de plein exercice, la période d'affaires courantes a ceci de particulier qu'il faut à la fois savoir protéger le gouvernement sortant, assurer la cohésion de la majorité sortante, lorsqu'il s'agit de défendre des dossiers politiques sensibles et qui doivent être défendus pour de bonnes raisons. (...) Et dans le même temps, cette période très particulière laisse éga-

lement, du point de vue du groupe parlementaire et de l'initiative parlementaire, une plus grande liberté. Liberté qui peut aboutir à des initiatives soutenues par une autre majorité que la majorité sortante. » La plupart des votes sur les lois se font par les partis de la majorité sortante de façon cohésive.

Toutefois, sur plusieurs votes, d'autres majorités émergent alors que ce n'est quasiment jamais le cas lorsqu'un gouvernement de plein exercice est en place. Et ces majorités alternatives correspondent à deux logiques. La première est celle de la nouvelle majorité en train de se former. Ainsi, en 2010-11, on constate que le SP.a, et dans une moindre mesure la N-VA, ont souvent voté avec les partis du gouvernement Leterme sortant (CD&V, PS, MR, CDH, OpenVLD). La participation du SP.a et de la N-VA aux négociations pour former un gouvernement aura amené ces deux formations à ne plus totalement se comporter en forces d'opposition. Une autre forme de majorité qui émerge est celle des majorités le long de l'axe gauche-droite. Alors que les gouvernements d'affaires courantes réunissaient tant en 2007 qu'en 2010-11 des formations de gauche comme de droite, on observe durant la période d'affaires courantes de nombreux votes de loi entre partis de centre et de centre-droit, ou entre partis de gauche et du centre. Ainsi, en 2010-11, PS, SP.A, Ecolo, Groen !, CD&V, CDH ont voté ensemble une loi instaurant des quotas de femmes dans les conseils d'administration. Par ailleurs, comme le relève M. Bacquelaine (chef de groupe MR), « la crise n'a pas empêché le Parlement de voter, dans les semaines qui ont suivi son installation, ma proposition de loi interdisant le port de tout vêtement masquant totalement ou partiellement le visage dans l'espace public. De même, le législateur a, pendant la période d'affaires courantes, réformé un certain nombre de législations en matière d'accès au territoire belge et d'acquisition de la nationalité. » sur base d'une alliance CD&V, MR, N-VA, Open VLD.

Enfin, le dernier élément qui ressort de l'analyse de van Aelst et Louwerse est la différence en ce qui concerne l'activité parlementaire en 2007 et en 2010-11. Durant la première période d'affaires courantes qui dura de juin à décembre 2007, on constata surtout une baisse de l'activité législative, et cela tant de la part du gouvernement que du parlement. Et quand des textes de lois étaient adoptés, c'était essentiellement avec l'appui de la majorité sortante ; les majorités alternatives étaient rares. C'est donc essentiellement en 2010-11 que les propositions de loi ont été plus nombreuses et les majorités alternatives plus fréquentes.

Ces données sont là aussi confirmées par les entretiens que nous avons pu mener avec les présidents de groupe francophones : plus le temps passe, plus la crise s'installe, plus les négociations sont fluctuantes, plus les parlementaires et les groupes politiques se laissent tenter par la formation d'accords en vue de voter des textes selon un axe politique qui dépasse celui de la majorité sortante ou de l'accord gouvernemental sortant.

Comme le note M. Bacquelaine, « faute de gouvernement, personne n'était lié par un programme de majorité plus ou moins précis, plus ou moins contraignant. Seul le programme de chaque formation politique guidait celle-ci dans son travail parlementaire. La constitution d'une majorité parlementaire autour d'un texte se construisait donc au cas par cas sur base d'une argumentation de fond susceptible réellement de convaincre d'autres groupes politiques jusqu'à réunir une majorité sur le texte en question ».

On pourrait donc poser l'hypothèse que les affaires courantes ont un impact différencié sur l'activité du Parlement selon leur durée. Quand cela ne dure que quelques semaines ou quelques mois, l'assemblée tourne à un rythme ralenti, et les députés attendent la formation du nouvel exécutif. En revanche, si la formation dure longtemps, le Parlement va progressivement se redéployer, et fera même évoluer ses pratiques en devenant plus proactif et en votant des lois avec des majorités variables. Comme le résume Mme Fonck, plus le temps passe et plus la liberté des parlementaires progresse en termes de contrôle et d'initiative politique. De plus, « il est certain que plus la crise politique s'installait dans la durée, et en fonction de l'évolution des négociations en vue de la formation de la nouvelle majorité, des majorités alternatives pouvaient se dessiner et se dessinaient sur certaines questions. Avec le temps, on a vu des parlementaires prendre des initiatives et déposer des propositions de loi qui étaient soutenues par des majorités différentes, et à géométrie variable. » L'hypothèse de la fluidité parlementaire gagne donc du crédit plus la période d'affaires courantes est longue.

2. Le contrôle du Parlement sur le Gouvernement pendant la période d'affaires courantes 2010-11

Il reste à voir si les mêmes observations peuvent être faites pour l'autre grand pan de l'activité parlementaire qui est le contrôle de l'exécutif. Dans la première

section, nous avons vu que les leviers du contrôle parlementaire étaient réduits pendant la période d'affaires courantes. Par définition, le vote d'une motion de méfiance à l'encontre du Gouvernement n'est plus possible puisque celui-ci est déjà démissionnaire. En outre, les interpellations sont également impossibles, étant reclassées en questions écrites. En période d'affaires courantes, le contrôle de l'exécutif peut donc s'exercer par deux biais : les questions orales et les questions écrites.

Nous allons donc analyser leur utilisation en situation d'affaires courantes en commençant par les questions écrites. Le point de référence est cette fois une analyse de Régis Dandoy³¹. Celui-ci a analysé toutes les questions écrites déposées à la Chambre des représentants entre 1995 et la dissolution des chambres à la veille des élections de juin 2007. Sur la période, cela représente 32 507 questions écrites déposées par des députés et adressées à un membre du gouvernement fédéral. Cela fait 18,1 questions posées par an par député. Il faut toutefois noter que la tendance était à la hausse sur la fin de la période puisque pour la législature 2003-2007, on était passé à 21,5 questions par député et par an.

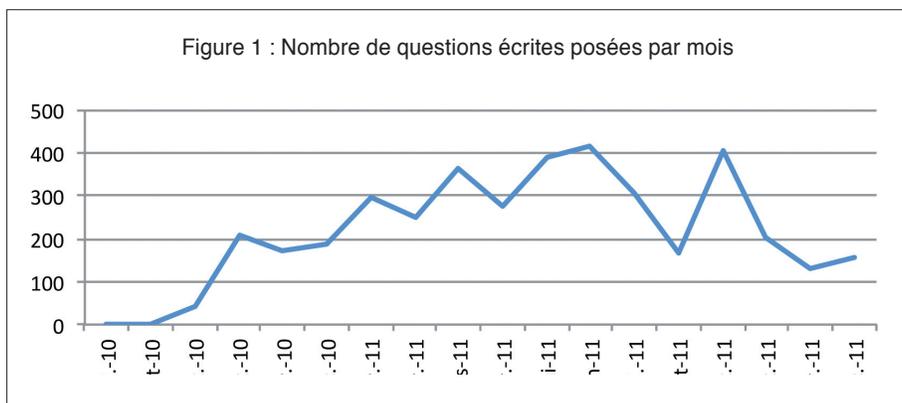
Ces chiffres cachent cependant de grandes variations entre élus, mais surtout entre groupes politiques. De l'étude de Régis Dandoy, il ressort en particulier deux éléments. D'une part, les questions sont bien plus nombreuses dans les plus grands partis et dans les partis plus anciens. Ceux-ci sont en général mieux structurés et organisés et ont donc développé une expertise permettant de déposer davantage de questions. D'autre part, il y a une nette différence entre partis de la majorité et de l'opposition. Les questions écrites sont logiquement bien plus fréquentes chez les seconds.

Cette étude nous sert de point de référence pour étudier les questions parlementaires en période d'affaires courantes. En effet, on peut à ce niveau aussi se demander si l'on va observer une diminution de questions au gouvernement en attendant la formation d'une nouvelle coalition. Et si ce n'est pas le cas, observera-t-on les mêmes différences entre partis, et la même division entre

³¹ Régis Dandoy (2011) Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, 315-326.

la majorité et l'opposition issue de la législature précédente. Pour y répondre, nous avons analysé toutes les questions écrites déposées à la Chambre des représentants entre juin 2010 et décembre 2011. Cela représente un total de 4022 questions écrites, soit 26,8 par député par an.

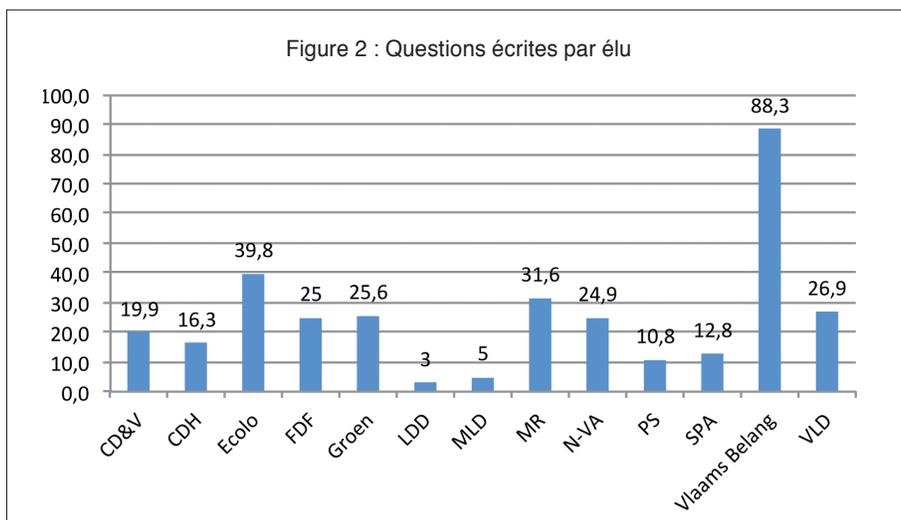
Ce premier chiffre semble dès le départ indiquer que l'hypothèse d'une mise en veille de la Chambre des représentants ne peut être confirmée. Au contraire, on observe même un peu plus de questions écrites par député et par an que dans l'analyse de Régis Dandoy. Néanmoins, une analyse plus fine montre que l'hypothèse d'une mise sous l'éteignoir peut bel et bien être confirmée pour les premiers mois de la période d'affaires courantes. Comme le montre le graphe 1 (figure 1) qui reprend le nombre de questions écrites posées chaque mois entre juillet 2010 et décembre 2011, on enregistre peu de questions jusqu'en septembre 2010, ce qui est normal vu les vacances et la période d'installation de la Chambre des représentants. Mais ce calme relatif se maintient jusque fin 2010. On a ensuite une hausse du nombre de questions écrites à partir de début 2011. De nouveau, comme pour le vote des lois, on peut donc estimer que c'est la durée exceptionnelle de la période d'affaires courantes qui a conduit les parlementaires à ne plus museler leurs activités.



L'autre élément qui ressort de l'analyse des questions écrites est le maintien d'une relative loyauté à l'égard de la majorité sortante. En effet, à l'instar de ce que R. Dandoy observe pour les périodes avec un gouvernement de plein exercice, les partis de la majorité sortante posent nettement moins de questions

que ceux de l'opposition. Sur toute la période, les députés CD&V-CDH-PS-MR-Open VLD ont posé 1620 questions écrites, soit 19,5 par député tandis que leurs collègues des partis de l'opposition pré-2010 en déposaient 2402, soit 35,9 par élu.

Toutefois, à l'instar du vote des lois, cette division entre l'opposition et la majorité sortante n'est toutefois pas parfaitement étanche. Le graphe 2 présente pour chaque parti le nombre de questions posées par député. Deux brèches apparaissent dans la logique de la reproduction du rapport majorité/opposition de la législature 2007-2010. Premièrement, les partis de l'opposition associés aux négociations pour la formation d'un nouveau gouvernement, soit le SP.a et la N-VA, posent relativement moins de questions que les autres formations d'opposition. C'est particulièrement frappant pour le SP.a. Par ailleurs, les libéraux posent plus de questions que les autres partis de la majorité, mais il faut se rappeler que le MR a été associé plus tardivement à la formation du nouveau gouvernement. Les réformateurs n'ont rejoint la table des négociations qu'en février 2011.



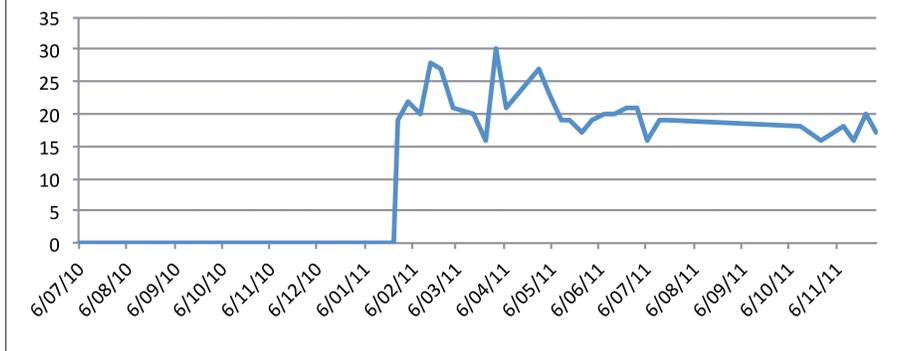
A côté des questions écrites, le Parlement peut également demander des comptes aux membres de l'exécutif par le biais de questions orales. Comme nous l'avons expliqué plus haut, avant 2010, la pratique était de limiter les ques-

tions orales aux commissions. Toutefois, la longueur de la crise de 2010-11 a changé la donne. Après 6 mois sans gouvernement de plein exercice mais aussi sans perspective de la constitution prochaine d'un nouvel exécutif, il a été décidé d'autoriser les questions orales en séance plénière. Et l'exercice a rapidement trouvé son rythme de croisière (cf. supra).

Comme le montre la figure 3, dès janvier 2011, nous observons une moyenne de 20 questions orales posées par séance parlementaire. Lors de certaines séances les chiffres vont au-delà de cette moyenne mais cela s'explique par l'occurrence d'évènements particuliers comme une grève dans une entreprise publique (SNCB, Bpost), un problème de sécurité publique (un meurtre, une explosion ou un incendie important) ou un dossier politique qui fait l'actualité (adoption du budget, tension dans les négociations pour former un gouvernement). Toutefois, la tendance reste globalement stable. Pour l'année 2011, on a donc une activité parlementaire significative pour ce qui concerne les questions au gouvernement. A nouveau, l'hypothèse du gel des activités n'est donc pas confirmée pour toute la période d'affaires courantes.

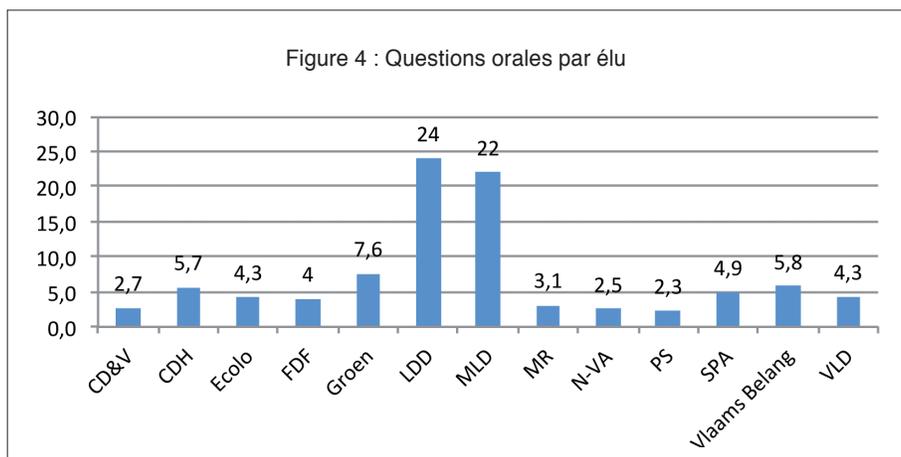
A côté du volume de questions orales, un autre élément important est le parti auquel appartient le député qui interpelle le gouvernement. A ce propos, nous observons les mêmes éléments que pour les questions écrites. Premièrement, il se confirme que la division entre l'ancienne majorité et l'ancienne opposition persiste. Les partis de la majorité sortante (CD&V-CDH-PS-MR-VLD) ont posé 262 questions orales pour 327 par les formations n'appartenant pas au gouvernement d'affaires courantes. La différence entre l'opposition et la majorité héritée de la législature 2007-10 est encore plus évidente si l'on regarde le nombre moyen de questions orales séparément pour chaque parti représenté à la Chambre des représentants (cf. figure 4). Sur cette base, on peut observer que les partis d'opposition posent, en moyenne 4,9 questions contre 3,2 pour les élus de la majorité sortante.

Figure 3 : Nombre de questions orales par séance



Toutefois, et cela confirme à nouveau nos observations sur les questions écrites, la ligne de démarcation entre opposition et majorité ne rend pas compte de toute la diversité des questions orales. Certes, les quatre formations aux élus les plus actifs dans les questions orales au gouvernement étaient toutes dans l'opposition au gouvernement Leterme. Il s'agit du MLD, de la LDD, du Vlaams Belang et de Groen. Mais certaines formations du gouvernement comptent aussi en leurs rangs des députés qui interpellent beaucoup le gouvernement. Les élus du CDH ont ainsi interpellé plus souvent l'exécutif en affaires courantes que leurs collègues de la N-VA ou d'Ecolo.

Figure 4 : Questions orales par élu



CONCLUSION

Au final de l'analyse des deux facettes principales de l'activité parlementaire, à savoir la production législative et le contrôle du gouvernement, aboutissent aux mêmes observations. Quand la période d'affaires courantes n'est pas trop longue, le Parlement agit avec grande prudence et les activités parlementaires des députés sont moins intenses. Cependant, lorsque la formation du nouveau gouvernement traîne en longueur, le Parlement reprend petit à petit ses activités. Lors des 541 jours sans gouvernement en 2010-11, on a ainsi pu observer que le Parlement retrouve des niveaux d'activité presque normaux à partir du printemps 2011.

A côté du niveau d'activité, il est aussi intéressant de se pencher sur la façon dont les parlementaires et les groupes interagissent. Et à ce niveau, notre analyse fait ressortir deux configurations des rapports entre groupes politiques. Premièrement, la division entre majorité et opposition issue de la législature précédente se maintient tant pour le vote des lois que pour les questions posées au gouvernement. Toutefois, cette ligne de fracture n'est pas totale et d'autres majorités émergent. On constate d'abord que les partis qui négocient ensemble la formation d'un nouveau gouvernement tendent déjà à s'associer dans les travaux parlementaires. Deuxièmement, d'autres majorités ponctuelles peuvent se dégager sur certains dossiers spécifiques, en particulier quand les débats se placent sur le clivage gauche.

Ces enseignements sont tirés de l'analyse d'une période unique dans l'histoire politique de la Belgique, celle de la plus longue formation d'un nouvel exécutif fédéral en 2010-11. Sans spéculer sur la durée future de la formation des gouvernements fédéraux, les dynamiques parlementaires qui ont émergé alors ne seront très certainement pas sans conséquence. Il est très probable que si un nouvel épisode sans gouvernement de plein exercice apparaissait, les comportements développés en 2010-11 serviront de balises pour les activités du

Parlement. On l'a d'ailleurs démontré dans la première section de ce texte. La Chambre et le Sénat ont à chaque longue période d'affaires courantes étendu leurs activités ; et les deux assemblées ne sont par la suite pas revenues en arrière. On peut donc poser l'hypothèse que si la Belgique (ou une entité fédérée) se trouve à nouveau sans gouvernement de plein exercice, le Parlement devrait après quelques mois reprendre ses activités de façon presque normale. Il restera cependant à voir si cela se fera plutôt en perpétuant les anciennes loyautés issues de la coalition sortante, ou si le jeu sera plus ouvert, plus flexible. La réponse dépendra certainement du degré de correspondance entre la composition de la majorité sortante et celle de la ou des nouvelles majorités possibles à l'issue de l'élection.

ANNEXE

ENTRETIENS MENÉS AVEC LES PRÉSIDENTS DE GROUPE FRANCOPHONES À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS PENDANT LA PÉRIODE D'AFFAIRES COURANTES 2010-2011

Karine LALIEUX – pour le groupe PS – en remplacement de M. Giet actuellement juge à la Cour constitutionnelle

Je suppose que vous vous souvenez de la période très particulière, en votre qualité de parlementaire et de chef de groupe, des affaires courantes 2010-2011. En quoi cette période d'affaires courantes a-t-elle impacté votre mission de chef de groupe par rapport à une période classique sur le plan parlementaire ?

Je dirais que dans la mesure où il n'y a plus de majorité, il est nécessaire d'organiser un certain nombre de réunions et de contacts afin de maintenir un certain cap. C'est assez normal dans la mesure où, contrairement à une période classique, il n'y a pas un gouvernement qui est capable de « cadrer » les choses. C'est donc la logique parlementaire, et la liberté parlementaire, qui ressortent plus particulièrement en période d'affaires courantes. En conséquence, on peut aussi plus facilement, au-delà des formations politiques et des appartenances politiques, établir les affinités nécessaires entre personnes pour calmer le jeu, pour essayer de contrer certaines initiatives, et en particulier, les initiatives qui étaient prises au lendemain des élections de 2010 par la NVA.

Comment qualifieriez-vous cette période sur le plan de la vie parlementaire ?

Il n'est pas facile de choisir un qualificatif précis... Je dirais que cette période était, sur le plan parlementaire, « dangereuse ». Sans doute qu'elle était plus particulièrement dangereuse pour la formation politique à laquelle j'appartiens dans la mesure où le PS était concrètement impliqué dans les négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement. Si je compare avec la situation des affaires courantes de 2007, les choses étaient totalement différentes : en 2007, ma formation politique était, initialement, hors jeu pour la constitution de la nouvelle majorité et donc peut-être, la liberté était, selon mon souvenir, beaucoup plus grande au niveau des initiatives parlementaires à prendre et à implémenter durant cette période d'affaires courantes.

Diriez-vous que vos députés ont apprécié cette période en leur qualité de « parlementaire » ?

Et vous ?

Non, je pense que pour les mêmes raisons que j'ai évoquées plus haut, et en particulier par rapport aux tensions communautaires et aux projets incarnés par la NVA, cette période fut compliquée à gérer. Notre formation politique a également rapidement compris, en 2010, que la gauche était minoritaire dans le Parlement et que face à des initiatives des autres formations politiques de droite, tant flamandes que francophones, on risquait souvent d'être battu au niveau parlementaire.

(Si vous étiez membre de la majorité sortante et donc du gouvernement en affaires courantes) La solidarité gouvernementale sortante a-t-elle été mise à mal par la période d'affaires courantes ? Avez-vous noté à cet égard une différence avec le temps et la longueur de la crise ?

Je vous répondrais très clairement oui puisqu'un certain nombre de majorités alternatives se sont rapidement mises en place au niveau du Parlement fédéral. Par contre, lorsque l'on a perçu, politiquement, que la NVA pouvait être mise hors jeu dans le cadre de la formation du nouveau gouvernement, et avec l'entrée dans les négociations du MR et l'acceptation par le CD&V de « lâcher » la NVA, on a pu réinstaurer un certain cadrage au niveau des initiatives à prendre ou des initiatives prises au Parlement, en tout cas entre les formations politiques qui participaient à la négociation.

Avez-vous été, en votre qualité de chef de groupe, contacté ou associé par le gouvernement en affaires courantes, ou avec certains ministres de votre formation politique, pour encadrer le rôle de votre groupe politique et des initiatives possibles des membres de votre groupe ?

Lorsque le Parti socialiste a pris les choses en main en vue de la constitution d'une nouvelle majorité, et donc quand il a fallu négocier, les contacts étaient très fréquents avec le gouvernement en place et avec les ministres de notre formation politique : nous devions calmer le jeu. Plus la possibilité de réussite des négociations avançait pour le parti socialiste, plus il fallait être prudent, cadrer les choses. Les contacts étaient donc réguliers et très étroits avec les ministres et avec les négociateurs. Ces contacts étaient d'ailleurs utiles et nécessaires dans la mesure où, comme je l'ai rappelé, le risque était toujours de voir adopter à l'assemblée des textes par une majorité de droite.

Durant cette période d'affaires courantes, votre mission de chef de groupe sur le plan de la cohérence du groupe, a-t-elle été différente d'une période classique ? Ou en d'autres termes, avez-vous laissé plus ou moins de liberté aux membres de votre groupe sur le plan du contrôle parlementaire ou de l'initiative parlementaire ?

Je ne pointerais pas de différence particulière avec une période d'affaires classiques. Dans ma formation politique, nous avançons, au niveau du groupe parlementaire, de façon cohérente et en concertation au niveau du groupe parlementaire, de façon cohérente et concertée entre les membres du groupe, et avec, et de concert, avec le parti.

En cette période particulière, et selon le déroulé de la crise, avez-vous reçu des instructions, des consignes claires de votre formation politique quant à l'action parlementaire des membres de votre groupe ? Ces consignes ou ces instructions ont-elle été globalement respectées par les membres de votre groupe ?

Je vous répondrais doublement oui. L'information a toujours circulé et de façon transparente de la part du « formateur » de notre parti. Des réunions hebdomadaires avaient lieu pour faire le point sur le contenu et les avancées des

négociations, ce qui pouvait déterminer bien évidemment des attitudes ou des positionnements politiques à prendre ou à ne pas prendre.

Avez-vous, vous-même, pris des initiatives parlementaires ou exercé un contrôle sur le gouvernement en affaires courantes, avec plus de libertés (ou plus de restrictions) en cette période d'affaires courantes ?

Pas de façon différente par rapport à une période classique.

Quel est sur le plan parlementaire et sur le plan de votre formation politique le dossier « phare » que vous mettriez en avant au cours de cette période (votre ou vos réalisations) ?

Je pense immédiatement au travail colossal qui a été accompli par la commission spéciale sur les abus sexuels dont j'assumais la présidence. Sans doute, cette commission spéciale n'aurait pu se mettre en place et travailler de la même façon si nous étions dans le cadre d'une période classique avec un gouvernement déjà constitué. Je me dois de souligner que le travail de cette commission spéciale a été totalement libre, non partisan. Je dois d'ailleurs remercier l'ensemble de mes collègues pour avoir adopté une attitude constructive de travail qui dépassait les clivages politiques. Peut-être que cela s'explique aussi par le fait que nous étions en période d'affaires courantes.

Daniel BACQUELAINE – Président du groupe MR

Je suppose que vous vous souvenez de la période très particulière, en votre qualité de parlementaire et de chef de groupe, des affaires courantes 2010-2011. En quoi cette période d'affaires courantes a-t-elle impacté votre mission de chef de groupe par rapport à une période classique sur le plan parlementaire ?

Habituellement, l'activité parlementaire est régie, voire corsetée diront certains, par le clivage majorité/opposition. La période d'affaires courantes déroge à ce clivage habituel, puisque, n'ayant pas de gouvernement, il ne peut y avoir d'opposition à ce gouvernement. Cela rend l'activité parlementaire beaucoup

moins prévisible et tout se règle presque au cas par cas et au jour le jour, en fonction des textes débattus, des sensibilités programmatiques des groupes politiques, de l'évolution des négociations gouvernementales et de l'identité évolutive des partis politiques associés à ces négociations. L'absence de gouvernement s'est donc traduite par un intense travail de négociations parlementaires quotidien sur les propositions de loi examinées.

Comment qualifieriez-vous cette période sur le plan de la vie parlementaire ?

Inédite vu la durée de la crise politique et extrêmement dense en terme de débats parlementaires, vu l'absence du clivage majorité/opposition.

Diriez-vous que vos députés ont apprécié cette période en leur qualité de « parlementaire » ?

Et vous ?

Dans une certaine mesure, je répondrais par l'affirmative. Faute de gouvernement, personne n'était lié par un programme de majorité plus ou moins précis, plus ou moins contraignant. Seul le programme de chaque formation politique guidait celle-ci dans son travail parlementaire. La constitution d'une majorité parlementaire autour d'un texte se construisait donc au cas par cas sur base d'une argumentation de fond susceptible réellement de convaincre d'autres groupes politiques jusqu'à réunir une majorité sur le texte en question.

(Si vous étiez membre de la majorité sortante et donc du gouvernement en affaires courantes) La solidarité gouvernementale sortante a-t-elle été mise à mal par la période d'affaires courantes ? Avez-vous noté à cet égard une différence avec le temps et la longueur de la crise ?

Le PS et le cdH ayant fait le choix de privilégier une négociation avec la NVA au détriment de tout contact avec la famille libérale, l'ambiance au sein de la coalition tripartite sortante n'était pas particulièrement enjouée. Mais le sens des responsabilités a toujours guidé les ministres MR du gouvernement démissionnaire à agir dans l'intérêt du pays. C'est d'ailleurs pourquoi le MR,

vu la longueur inédite de la crise, a accepté avec l'ensemble du gouvernement démissionnaire et l'aval du Parlement de prendre des mesures qui dépassaient le cadre sensu stricto des affaires courantes.

Avez-vous été, en votre qualité de chef de groupe, contacté ou associé par le Gouvernement en affaires courantes, ou avec certains ministres de votre formation politique, pour encadrer le rôle de votre groupe politique et des initiatives possibles des membres de votre groupe ?

Comme indiqué dans la réponse précédente, la longueur vertigineuse de la crise a amené le gouvernement démissionnaire à prendre des mesures qui dépassaient le cadre classique des affaires courantes. Ceci s'est fait en concertation avec le Parlement. Pour le reste, comme dit également plus haut, l'action parlementaire de notre groupe était guidée par notre programme politique et notre envie de le traduire au mieux en textes de loi.

Durant cette période d'affaires courantes, votre mission de chef de groupe sur le plan de la cohérence du groupe, a-t-elle été différente d'une période classique ? Ou en d'autres termes, avez-vous laissé plus ou moins de liberté aux membres de votre groupe sur le plan du contrôle parlementaire ou de l'initiative parlementaire ?

Dans les premières semaines de la crise, le Parlement n'a guère eu de fonction de contrôle de l'activité du Cabinet en affaires courantes. C'est au fil du temps et des mesures à prendre que les ministres ont repris le chemin des commissions parlementaires pour répondre aux questions des députés. Quant à la liberté d'initiative laissée aux parlementaires du groupe, elle n'a pas été affectée par la crise politique.

En cette période particulière, et selon le déroulé de la crise, avez-vous reçu des instructions, des consignes claires de votre formation politique quant à l'action parlementaire des membres de votre groupe ? Ces consignes ou ces instructions ont-elle été globalement respectées par les membres de votre groupe ?

Les contacts entre le groupe parlementaire, les ministres et le parti ont tou-

jours été réguliers. C'était vrai dans cette période particulière comme en période normale. Aucune différence à relever. Bien entendu, au début de la crise, exclus de la négociation, nous étions entièrement guidés par notre programme électoral. Lorsqu'il est apparu que la crise se dénouait après notre arrivée dans les discussions, la logique du compromis en cour d'élaboration entre les futurs coalisés s'est également imposée à nous.

Avez-vous, vous-même, pris des initiatives parlementaires ou exercé un contrôle sur le Gouvernement en affaires courantes, avec plus de libertés (ou plus de restrictions) en cette période d'affaires courantes ?

Au vu des éléments livrés précédemment, la réponse affirmative s'impose.

Quel est sur le plan parlementaire et sur le plan de votre formation politique le dossier « phare » que vous mettriez en avant au cours de cette période (votre ou vos réalisations) ?

La crise n'a pas empêché le Parlement de voter, dans les semaines qui ont suivi son installation, ma proposition de loi interdisant le port de tout vêtement masquant totalement ou partiellement le visage dans l'espace public. De même, le législateur a, pendant la période d'affaires courantes, réformé un certain nombre de législations en matière d'accès au territoire belge et d'acquisition de la nationalité.

Catherine FONCK - Présidente du groupe cdH

Je suppose que vous vous souvenez de la période très particulière, en votre qualité de parlementaire et de chef de groupe, des affaires courantes 2010-2011. En quoi cette période d'affaires courantes a-t-elle impacté votre mission de chef de groupe par rapport à une période classique sur le plan parlementaire ?

La période des affaires courantes est une période tout à fait particulière sur le plan de la vie parlementaire, et donc aussi du point de vue du rôle et de la fonction de chef de groupe. La période de 2010-2011 n'est pas non plus une

période classique d'affaires courantes. La longueur de la crise a impacté le travail et l'ambiance parlementaires. Par rapport à une période classique, avec un gouvernement de plein exercice, la période d'affaires courantes a ceci de particulier qu'il faut à la fois savoir protéger le gouvernement sortant, assurer la cohésion de la majorité sortante, lorsqu'il s'agit de défendre des dossiers politiques sensibles et qui doivent être défendus pour de bonnes raisons. Je pense notamment, au cours de cette période 2010-2011, aux conséquences de la crise bancaire qui ont appelé le gouvernement sortant, et donc la majorité sortante, à défendre et à voter des textes au Parlement. Et dans le même temps, cette période très particulière laisse également, du point de vue du groupe parlementaire et de l'initiative parlementaire, une plus grande liberté. Liberté qui peut aboutir à des initiatives soutenues par une autre majorité que la majorité sortante. Et donc, pour répondre très concrètement à votre question, je dirais que pour le chef de groupe, par rapport à une période classique sur le plan parlementaire, la mission est plus complexe et également plus à risques sur le plan politique.

Comment qualifieriez-vous donc cette période sur le plan de la vie parlementaire ?

Il n'est pas facile de trouver de qualificatif juste. Je dirais que c'est une période « paradoxale ». Elle peut apporter le meilleur comme le pire.

Diriez-vous que vos députés ont apprécié cette période en leur qualité de « parlementaire » ?

Et vous ?

Oui, incontestablement, les députés ont apprécié, sur le plan de la fonction même, cette période d'affaires courantes. Et je vous dirais, que moi également, en qualité de chef de groupe, j'ai trouvé cette période assez passionnante à vivre. Les parlementaires retrouvent beaucoup plus de marges de manœuvres.

(Si vous étiez membre de la majorité sortante et donc du gouvernement en affaires courantes) La solidarité gouvernementale sortante a-t-elle été mise à mal par la période d'affaires courantes ? Avez-vous noté à cet égard une différence avec le temps et la longueur de la crise ?

Je soulignerais que la solidarité gouvernementale n'a pas été mise à mal d'emblée. Et elle ne l'a pas été non plus lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions importantes, dans des moments difficiles. Je faisais référence tout à l'heure aux conséquences dramatiques de la crise bancaire. Pour le reste, il est certain que plus la crise politique s'installait dans la durée, et en fonction de l'évolution des négociations en vue de la formation de la nouvelle majorité, des majorités alternatives pouvaient se dessiner et se dessinaient sur certaines questions. Avec le temps, on a vu des parlementaires prendre des initiatives et déposer des propositions de loi qui étaient soutenues par des majorités différentes, et à géométrie variable. Mais je le répète, pour les dossiers importants, pour les dossiers sensibles, la majorité sortante a soutenu les projets du gouvernement lorsqu'il y avait de bonnes raisons de les soutenir.

Avez-vous été, en votre qualité de chef de groupe, contacté ou associé par le Gouvernement en affaires courantes, ou avec certains ministres de votre formation politique, pour encadrer le rôle de votre groupe politique et des initiatives possibles des membres de votre groupe ?

Cette question n'est pas évidente. Je vous dirais qu'il faut distinguer les contacts que l'on peut avoir avec le gouvernement dans son ensemble en période d'affaires courantes d'autres contacts : il y a eu certes des contacts, mais ils n'étaient pas nécessairement plus intenses qu'en période classique pour le chef de groupe que j'étais. Quant aux contacts avec les ministres de ma formation politique, il y en a eu c'est évident mais ces contacts étaient parfois de nature différente des contacts ou des informations en provenance de ma formation politique. La logique d'un ministre en affaires courantes n'est pas nécessairement celle de sa formation politique, et donc des responsables de cette formation politique. Les logiques sont différentes. Le parti est dans une situation où, certes il y a une majorité sortante, mais il y a surtout aussi une crise politique et des négociations potentielles en vue de la formation d'un nouveau gouvernement. C'est fort différent comme approche. Et donc les contacts étaient resserrés, et en direct avec notre formation politique et sa présidence.

Durant cette période d'affaires courantes, votre mission de chef de groupe sur le plan de la cohérence du groupe, a-t-elle été différente d'une période classique ? Ou en d'autres termes, avez-vous laissé plus ou moins de liberté aux

membres de votre groupe sur le plan du contrôle parlementaire ou de l'initiative parlementaire ?

Oui, il est incontestable qu'en période d'affaires courantes, et plus le temps passe, plus on peut se permettre de donner de la liberté aux membres du groupe en terme de contrôle de l'action du gouvernement sortant et en terme d'initiative politique à prendre. Et donc, il est certain que la mission d'un chef de groupe est différente, lorsque l'on est en situation d'affaires courantes, de la mission du chef de groupe en période classique. Lorsque vous êtes chef de groupe de la majorité, et que le gouvernement est en place, votre action est délimitée par « la participation gouvernementale ». En quelque sorte, la musique est écrite. Il y a un cadre. Un accord gouvernemental qui laisse parfois, bien entendu, des possibilités d'initiative ou d'interprétation. Mais la liberté d'action, sur le plan parlementaire, est plus limitée. Et le chef de groupe est là pour assurer la cohérence de l'action collective du groupe parlementaire par rapport à l'accord de majorité. Lorsqu'on est en situation d'affaires courantes, il n'y a pas de partition. Elle peut être écrite par les membres du groupe en quelque sorte, à travers leurs initiatives et l'action de contrôle du gouvernement sortant. Donc, incontestablement, il y a plus de libertés et donc le chef de groupe peut également en laisser davantage aux membres.

En cette période particulière, et selon le déroulé de la crise, avez-vous reçu des instructions, des consignes claires de votre formation politique quant à l'action parlementaire des membres de votre groupe ? Ces consignes ou ces instructions ont-elle été globalement respectées par les membres de votre groupe ?

Vous parlez d'instructions et de consignes. J'ai envie de vous dire qu'au cdH, nous ne fonctionnons pas nécessairement dans cette logique-là. Il n'y a pas une personne qui décide et qui impose une ligne de conduite. Le processus décisionnel fait l'objet de discussions et d'échanges. Et c'est ensemble que nous réfléchissons à la ligne de conduite. Mais il est certain, comme je vous le disais précédemment, qu'il fallait assurer une certaine cohérence entre la réflexion collective du parti et l'action des membres individuels du groupe au sein de la Chambre des représentants, même en période d'affaires courantes. Et comme je l'ai dit également précédemment, le facteur temps (longueur de la crise) a également joué un rôle à cet égard.

Avez-vous, vous-même, pris des initiatives parlementaires ou exercé un contrôle sur le Gouvernement en affaires courantes, avec plus de libertés (ou plus de restrictions) en cette période d'affaires courantes ?

Oui, en ma qualité de parlementaire et de chef de groupe, j'ai bien entendu exercé un contrôle sur l'action du gouvernement en affaires courantes et pris un certain nombre d'initiatives sur le plan du dépôt de textes parlementaires. Avec plus de liberté, là aussi c'est évident, qu'en période classique.

Quel est sur le plan parlementaire et sur le plan de votre formation politique le dossier « phare » que vous mettriez en avant au cours de cette période (votre ou vos réalisations) ?

Je mettrais en avant une réalisation qui m'est particulièrement chère et qui a pu être engrangée, en cette période d'affaires courantes : la mise en place d'un véritable tribunal de la famille. Je ne dirais pas que cette initiative n'aurait pas pu voir le jour en période classique, avec un gouvernement de plein exercice. Mais il est évident que le fait que nous étions en période d'affaires courantes a permis de mener le débat, au Parlement, avec plus de liberté. Cela a permis de trouver des appuis auprès d'autres groupes politiques. Et pas nécessairement des formations politiques faisant partie de la majorité gouvernementale sortante.

Muriel GERKENS – Présidente du groupe ECOLO

Je suppose que vous vous souvenez de la période très particulière, en votre qualité de parlementaire et de chef de groupe, des affaires courantes 2010-2011. En quoi cette période d'affaires courantes a-t-elle impacté votre mission de chef de groupe par rapport à une période classique sur le plan parlementaire ?

En tant que groupe de l'opposition sortante et nous savions que nous serions encore dans l'opposition, cette période a d'abord été frustrante car les partis de l'ex-majorité et ceux se présentant membres de la future majorité refusaient la réunion de commissions. Il était dès lors quasi-impossible d'interroger les minis-

tres. Par contre après quelques mois, nous avons pu travailler des propositions de loi et bénéficier de l'instabilité des autres groupes politiques dont l'attitude changeait sur un même sujet en fonction des évolutions des négociations et donc en fonction de leur croyance ou non d'être dans la future majorité. C'était surprenant, peu rassurant sur l'honnêteté des partis vis-à-vis de leurs programmes mais amusant à observer. En tant que cheffe de groupe, on pouvait laisser aller les parlementaires dans leurs expressions et titiller les collègues en conférence des présidents pour obtenir des réunions plus fréquentes.

Comment qualifieriez-vous cette période sur le plan de la vie parlementaire ?

Créative.

Libérée d'apparence mais seulement en apparence pour les parlementaires de la majorité car avec l'appui de l'opposition certains textes pouvaient être adoptés et mettre à mal une majorité en négociation.

Diriez-vous que vos députés ont apprécié cette période en leur qualité de « parlementaire » ?

Et vous ?

Oui, mais avec les restrictions dans la première réponse.

(Si vous étiez membre de la majorité sortante et donc du gouvernement en affaires courantes) La solidarité gouvernementale sortante a-t-elle été mise à mal par la période d'affaires courantes ? Avez-vous noté à cet égard une différence avec le temps et la longueur de la crise ?

Nous étions dans l'opposition.

Avez-vous été, en votre qualité de chef de groupe, contacté ou associé par le Gouvernement en affaires courantes, ou avec certains ministres de votre formation politique, pour encadrer le rôle de votre groupe politique et des initiatives possibles des membres de votre groupe ?

Non, mais nous étions dans l'opposition.

Durant cette période d'affaires courantes, votre mission de chef de groupe sur le plan de la cohérence du groupe, a-t-elle été différente d'une période classique ? Ou en d'autres termes, avez-vous laissé plus ou moins de liberté aux membres de votre groupe sur le plan du contrôle parlementaire ou de l'initiative parlementaire ?

Pas de différence, mais plus facile puisque nous n'avions pas de projet gouvernemental sur lequel il aurait fallu vérifier la position de notre groupe.

En cette période particulière, et selon le déroulé de la crise, avez-vous reçu des instructions, des consignes claires de votre formation politique quant à l'action parlementaire des membres de votre groupe ? Ces consignes ou ces instructions ont-elle été globalement respectées par les membres de votre groupe ?

Pas de consigne reçue.

Avez-vous, vous-même, pris des initiatives parlementaires ou exercé un contrôle sur le Gouvernement en affaires courantes, avec plus de libertés (ou plus de restrictions) en cette période d'affaires courantes ?

Nous avons exercé notre contrôle au maximum et défendu des propositions de loi au maximum également de ce qui était possible. Les discussions étaient plus ouvertes au sein des commissions vu les affaires courantes mais au final peu de votes.

Quel est sur le plan parlementaire et sur le plan de votre formation politique le dossier « phare » que vous mettriez en avant au cours de cette période (votre ou vos réalisations) ?

Dossiers phares : le premier texte sur la levée du secret bancaire et sur le quota de femmes dans les CA des entreprises cotées et des EPA.

Éditeur responsable : Xavier Baeselen, secrétaire général,
Rue de la Loi 6 - 1000 Bruxelles

Dépôt légal : D/2014/10.353/2

N° IBSN 978-2-9601461-1-0

Photos de couverture : © Geoffroy Libert et Christophe Bortels

Publication : août 2014



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

LE PARLEMENT



9 782960 146110