

# Comment le Parlement prend le pouvoir en cas de crise

**Des verrous sautent dans notre démocratie : en période de blocage, les parlementaires obtiennent plus de liberté, les rapports de force politiques changent, des majorités alternatives apparaissent... A terme, la Belgique pourrait connaître une révolution parlementaire. La preuve par une étude que nous dévoilons en exclusivité.**

Par **Olivier Mouton**

**L**es périodes de crise politique sont des laboratoires démocratiques. En Belgique plus qu'ailleurs, la plomberie institutionnelle s'adapte aux circonstances et fait naître de nouvelles pratiques. En 2007 et, surtout, en 2010-2011, le pays a été bloqué durant de longs mois faute d'accord pour la constitution d'un gouvernement fédéral. Aussi, la notion d'affaires courantes, cette période de calme législatif entre les élections et l'apparition du nouvel exécutif, a été révolutionnée jusqu'à donner un pouvoir bien plus important au Parlement. C'est l'objet d'une étude réalisée conjointement par l'ULB et le parlement francophone, dévoilée en exclusivité par Le Vif/L'Express.

« En cas d'affaires courantes prolongées, le Parlement sait désormais que rien ne l'empêche de prendre des initiatives, souligne Jean-Benoit Pilet, directeur du Centre d'étude de la vie politique (Cevipol) à l'ULB. Les crises précédentes ont considérablement élargi la palette des affaires courantes sur lesquelles il peut intervenir en raison de la pression du droit international. Cela va de la transcription des directives européennes à un sujet aussi délicat que l'entrée en guerre en Libye. La question serait même de savoir aujourd'hui si ces affaires courantes ne s'étendraient pas encore, en intégrant l'urgence socio-économique ou la nécessité d'agir si la notation de la dette belge est attaquée, par exemple. On pourrait parfaitement imaginer un Parlement décidant d'un cadre structurel pour réformer les pensions. »

**Le Parlement n'est plus à l'arrêt**  
Jean-Benoit Pilet est, avec sa collègue

Nathalie Brack, l'auteur d'une étude approfondie de la notion d'affaires courantes. Ce travail, réalisé en collaboration avec Xavier Baeselen et Sandra Toussaint du parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, est le premier résultat concret d'un « groupe de recherche sur les parlements » créé cette année par l'université bruxelloise et l'institution francophone. Premier constat : plus la crise se prolonge, plus le Parlement retrouve la quasi-totalité de ses prérogatives, malgré un gouvernement démissionnaire. « Auparavant, 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, soulignent les auteurs de l'étude. Les parlementaires, quant à eux, déposaient exceptionnellement l'une ou l'autre proposition de loi, et même dans ce cas, elles n'étaient ni examinées ni mises aux voix. » Depuis la crise politique de 1988 et le fameux « Sire, donnez-moi cent jours » de Jean-Luc Dehaene, cette tradition, qui n'était justifiée par aucun prescrit légal, a évolué progressivement.

Lors de la crise de 2007, une nouvelle procédure est mise en place à l'initiative du Premier ministre Guy Verhofstadt : chaque fois que le gouvernement estime utile d'introduire un projet de loi urgent, il le transmet à la conférence des présidents de la Chambre qui évalue si le texte en question peut être considéré comme tel. En 2010-2011, au vu de la durée de la crise, un autre verrou saute : le nombre de textes déposés par le gouvernement augmente et concerne aussi des matières socio-économiques ou pénales. Parallèlement, les initiatives législatives des parlementaires explosent également. « 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 2010-2011. » Le rôle de contrôle du gouvernement par les députés tourne lui aussi à plein

régime : malgré la crise, le nombre de questions écrites et orales ou d'interpellations retrouve un niveau quasiment comparable à celui d'une période de pleine activité.

## L'apparition de majorités alternatives

Second constat, plus significatif encore : les rapports de force politiques changent. Alors que les parlementaires sont habitués à jouer les presse-boutons, selon une logique partisane en total respect de la discipline gouvernementale, ils retrouvent de leur aveu même une plus grande liberté. « Une liberté qui peut aboutir à des initiatives soutenues par une autre majorité que la sortante », confirme Catherine Fonck (CDH). Si la loyauté domine toujours, on constate l'apparition, de plus en plus fréquente au cours de la crise, de majorités influencées par la majorité en cours de négociation. « En 2010-2011, 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, Open VLD), écrivent les auteurs. 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. »

Parfois, des lignes de fracture plus classiques gauche/droite ou conservateurs/progressistes voient le jour. « PS, SP.A, Ecolo, Groen!, CD&V, CDH ont voté ensemble une loi instaurant des quotas de femmes dans les conseils d'administration. 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 la base d'une alliance CD&V, MR, N-VA, Open VLD. » « Seul le programme de chaque formation politique guidait celle-ci dans son travail parlementaire, souligne Daniel Bacquelaîne, alors chef de groupe MR. La constitution d'une ma-

majorité parlementaire autour d'un texte se construisait donc au cas par cas sur la base d'une argumentation de fond susceptible réellement de convaincre d'autres groupes politiques jusqu'à réunir une majorité sur le texte en question. »

### **Vers une démocratie déboussolée ?**

Si la crise venait à se prolonger cette année, ce phénomène pourrait s'intensifier. « En 2010-2011, la tripartite en voie de constitution était assez comparable à la majorité sortante, souligne Jean-Benoît Pilet. Cette fois, les négociations en cours associent des partis

très différents (*NDLR: N-VA, CD&V, Open VLD, MR, après la tripartite classique de la législature passée*) et les parlementaires pourraient prendre des libertés plus larges encore si un gouvernement de plein exercice ne voit pas rapidement le jour. »

Sur la base des résultats de l'étude, le directeur du Cevipol n'exclut pas non plus une évolution plus fondamentale encore si les négociations actuelles venaient à échouer ou si, à l'avenir, la Belgique devenait ingouvernable. Une révolution parlementaire, en somme. « Nous pourrions nous retrouver dans une situation comparable à celle qui

prévaut déjà dans des pays où il est impossible de mettre en place un gouvernement majoritaire. Une coalition minoritaire pourrait recevoir le soutien de majorités parlementaires ad hoc selon les matières traitées, différentes selon les domaines abordés. Ce fut le cas au Canada pendant dix ans, en Suède des années 1960 à 2000 ou en Espagne régulièrement. »

La Belgique serait alors, plus que jamais, une démocratie parlementaire déboussolée. ●

L'étude complète est disponible sur <http://www.pfwb.be/AffairesCourantes>