

La suédoise est-elle dangereuse pour les francophones ?

Hugues Dumont USL Bruxelles ; Marc Uyttendaele, ULB ; Marc Verdussen, UCL

Une coalition gouvernementale déséquilibrée menace l'harmonie du système constitutionnel

Trois constitutionnalistes tirent la sonnette d'alarme : une coalition fédérale avec le seul MR face à la N-VA, au CD&V et au VLD serait dangereuse pour les francophones et pour la stabilité du gouvernement. Deux de leurs collègues s'offusquent. Débat d'idées. Et retour, en filigrane, de la question communautaire.

Pour un constitutionnaliste, il existe deux manières d'analyser le projet de coalition N-VA, CD&V, VLD et MR actuellement en discussion.

Le constitutionnaliste doit, avant tout, questionner la régularité de la coalition en projet : respecte-t-elle les règles posées par la

Constitution ? Tout gouvernement doit jouir de la confiance d'une majorité de membres de la Chambre des représentants. De toute évidence, cette exigence constitutionnelle devrait être respectée. Pour le surplus, lorsqu'il s'agira de composer l'équipe gouvernementale, il conviendra de veiller, pour l'essentiel, au respect de trois autres règles constitutionnelles : 15 ministres au maximum, désignés dans le respect de la parité linguistique et dont un au moins doit être une femme. Ni plus, ni moins.

Mais le constitutionnaliste doit aussi s'interroger sur les conséquences qu'une coalition déterminée peut entraîner sur l'ensemble du système constitutionnel, à la fois sur le fonctionnement des institutions et sur la protection des citoyens. Sur ce point, les propos tenus récemment dans la presse par quelques universitaires nous semblent passablement inachevés, partiellement inexacts et par trop lénifiants. Disons-le sans ambages : le projet de coalition en discussion n'est pas formellement irrégulier, mais il est constitutionnellement périlleux. En n'incluant qu'un seul partenaire francophone qui ne disposerait que de la confiance de 20 députés sur les 63 que comprend le groupe linguistique français de la Chambre des représentants, il est anormalement bancal. Dans ces conditions, le risque d'atteinte aux intérêts des francophones ne peut être négligé. Nous serions coupables d'une complicité tacite en ne le disant pas aussi clairement.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé, la position du MR dans une telle coalition est loin d'être « une position de force ». Il ne représente, en effet, qu'une minorité des électeurs francophones. Dans un Etat aussi bipolarisé que la Belgique, il paraît assez logique d'exiger qu'au sein du Conseil des ministres, chaque « aile linguistique » jouisse de la confiance d'une majorité au sein du groupe linguistique correspondant à la Chambre. Certes, la Constitution

ne l'exige pas formellement et cette exigence n'a d'ailleurs pas toujours été respectée. Mais ne

s'inscrit-elle pas au cœur d'un système fédéral traversé par un clivage profond entre deux pôles, clivage qui reçoit une traduction constitutionnelle à travers la règle de la parité linguistique au sein du Conseil des ministres et l'existence même de groupes linguistiques à la Chambre et au Sénat ? Il est vain, à cet égard, de prendre appui sur des exemples étrangers pour démontrer la non-pertinence de cette exigence. En effet, les singularités structurelles du fédéralisme belge empêchent, sur ce point, toute comparaison intelligente. Il est tout aussi vain de prétendre qu'une telle directive enfonce un peu plus la Belgique dans une logique confédérale. Ne perdons pas de vue, en effet, que les membres de la Chambre tirent leur légitimité d'une élection nationale au suffrage universel. Ils ne sont pas les élus des collectivités fédérées.

Prétendre que le gouvernement fédéral pourrait être valablement formé avec l'appui d'une majorité de 76 députés sur 150, sans égard à la composition linguistique de cette majorité, est formellement correct. Mais il suffit de songer à l'hypothèse d'un appui qui serait fourni par 75 parmi les 87 membres du groupe linguistique néerlandais et par un seul membre du groupe linguistique français, pour prendre conscience des limites d'une analyse juridique aussi formaliste. Ce n'est pas pour rien qu'une partie de la doctrine a pu voir dans la directive d'une majorité requise dans chaque groupe linguistique le contenu d'une coutume constitutionnelle obligatoire en voie de formation. Il est regrettable qu'on ait rompu avec la continuité de cette pratique.

Comparer la coalition actuellement projetée avec la situation qui a prévalu lors des deux dernières législatures n'a guère de sens. Tout d'abord, même si ce constat relève

d'une appréciation politique et non juridique, les gouvernements précédents disposaient d'une majorité parmi les forces démocratiques au sein du groupe linguistique néerlandais de la Chambre, aucun parti flamand n'envisageant de s'allier au Vlaams Belang. Ensuite, ces gouvernements étaient soutenus par plusieurs partis politiques qui manquaient de peu la majorité au sein du groupe linguistique néerlandais. Enfin, et là est l'essentiel, ce déficit ne frappait pas la communauté la plus faible du pays. Il suffisait, en effet, que l'ensemble des partis flamands s'oppose à une initiative législative, prise en marge de l'action gouvernementale, pour que celle-ci ne puisse voir le jour. Or, dans la situation actuelle, la minorité francophone est totalement désarmée face à des initiatives législatives de ce type et qui seraient de nature à nuire aux francophones. Il en va d'autant plus ainsi que le MR hésitera à provoquer une crise et de nouvelles élections qui risqueraient de lui être particulièrement défavorables. Autrement dit, la nécessité pour un gouvernement d'être soutenu par une majorité dans chaque groupe linguistique s'impose avec plus d'évidence encore lorsqu'elle

concerne le groupe minoritaire. Pourquoi la société civile francophone minoritaire devrait-elle accepter de renoncer à l'une de ses protections les plus précieuses ? Ce faisant, elle ouvrirait tôt ou tard la porte à une remise en cause de la règle de la parité au Conseil des ministres.

Dira-t-on que la règle constitutionnelle du consensus est de nature à assurer une protection efficace des intérêts francophones, le MR pouvant à tout moment mettre son veto ? Rien n'est moins sûr. La règle du consensus ne peut en aucune manière être confondue avec la

règle de l'unanimité. Le consensus s'inscrit même à rebours de l'idée d'unanimité et de son corollaire, le droit de veto. Le consensus postule la délibération et le dialogue et, donc, des concessions et des renoncements. Ceux-ci seront d'autant plus inéluctables dans le chef du MR que, ne représentant qu'une minorité des électeurs francophones, il subira un rapport de force défavorable. Le MR compte-t-il faire de chaque mesure attentatoire aux intérêts francophones – et l'on sait qu'il peut y en avoir beaucoup, même dans le cadre d'une coalition qui n'a pas de volet institutionnel à son agenda officiel – une question

de survie du gouvernement fédéral ? La règle constitutionnelle du consensus s'en trouverait dévoyée. Une équipe gouvernementale ne peut fonctionner collégialement si elle est sous la menace constante d'une rupture. Elle ne peut fonctionner viablement si, chaque fois qu'il est minorisé, l'un des partenaires menace de se démettre.

La coalition en projet ne met pas seulement en péril la stabilité et l'efficacité internes du gouvernement. Elle le fragilise à l'extérieur. Au nom de la loyauté fédérale, les majorités en place en Région wallonne, en Région bruxelloise et en Communauté française ne se priveront pas de déclencher une procédure en conflit d'intérêts chaque fois qu'elles s'estimeront gravement lésées par une initiative de la majorité fédérale. Dans les faits, la mise en œuvre de

ces procédures pourrait, non seulement multiplier les crispations entre les différents niveaux de pouvoir, mais en outre entraver durablement des volets importants de la politique fédérale.

Il y a plus grave. La Belgique est sans doute un des Etats fédéraux où l'imbrication entre les compétences est la plus complexe. C'est pourquoi un fonctionnement cohérent de l'Etat fédéral belge réclame un minimum d'interactions entre les niveaux de pouvoir. Il

suffit de songer à la conclusion des nombreux accords de coopération que la mise en œuvre de la Sixième réforme de l'Etat va requérir, à la participation de l'Etat et de ses composantes à la fabrication du droit européen ou encore au respect des impératifs budgétaires que l'Union européenne fait peser sur la Belgique tout entière. Cela ne signifie évidemment pas que les majorités politiques doivent être symétriques à tous les niveaux. Mais cela devrait exclure un gouvernement fédéral dont la légitimité est à ce point affaiblie aux yeux de la majorité d'une de ses deux grandes communautés.

On nous objectera très probablement qu'il est facile pour des professeurs de droit constitutionnel de rappeler ce que le fonctionnement idéal de nos institutions postule, mais que les contraintes de la vie politique réelle sont d'un autre ordre. Nous en sommes évidemment conscients. Mais si nous avons pris ensemble la plume pour faire ce rappel, c'est précisément parce que l'opinion publique nous semble à ce jour insuffisamment éclairée sur les périls qui menacent de se réaliser si l'on continue à banaliser l'hypothèse d'un gouvernement fédéral aussi déséquilibré que celui qui se prépare. Il appartient à chacun de prendre ses responsabilités. ■

CONTEXTE

De l'objectivité des « académiques »

Les cinq constitutionnalistes qui s'expriment dans ces pages sont d'accord sur un point : la coalition suédoise qui se profile lentement à l'horizon ne violerait pas notre Charte fondamentale.

C'est dit. Le reste est une question d'appréciation. Une débat politique, en somme. Alors ? Trois profs plutôt proches de la future opposition (Uyttendaele, Dumont et Verdussen) qui dégoisent le projet, contre deux autres (Behrendt et Velaers), qui le défendent parce qu'en phase avec les idées sur la table

des négociations ?... Vrai ou faux, qu'importe. Que les « académiques » ne restent pas dans leur tour d'ivoire, qu'ils mettent leur puissance d'analyse au service des citoyens et des politiques (à charge pour chacun d'en tirer toutes les conséquences), qu'ils ne s'expriment pas au nom d'un

Savoir universel mais fassent part de leur avis, qu'ils se contredisent, bref qu'ils débattent publiquement, est la meilleure chose qui puisse nous arriver, en regard des nombreuses et importantes questions que soulève tout effort sérieux pour réformer nos institutions.

W. B.

Behrendt « La coalition en négociation est légitime. Pas de problème a priori »

Christian Behrendt, vous êtes professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège. La coalition suédoise en formation est-elle légitime ?

Le juriste doit vérifier trois choses. Un : est-ce que cette nouvelle constellation potentielle a 76 sièges à la Chambre ? Deux : peut-elle assurer le respect de la parité linguistique au Conseil des ministres ? Et trois : est-ce qu'elle pourra assurer la règle du consensus au Conseil ?

Et vous répondez ?

Que rien ne me permet de dire que cette constellation serait en porte-à-faux par rapport à l'une de ces règles. Donc elle est légitime.

Légitime ?

Par légitime, j'entends que cette formule est respectueuse de ces trois préceptes. Elle a 76 sièges. Aussi, personne ne remet en cause que les francophones auraient droit à la moitié des postes au Conseil des ministres. Enfin, la règle du consensus au Conseil des ministres n'est remise en cause par personne.

Pourquoi cette règle est-elle importante ?

Elle permet à chaque parti de la

coalition de faire d'une question donnée une question de gouvernement et de s'opposer à l'adoption d'une mesure.

Sinon, le gouvernement peut chuter...

Bien sûr. Je lis dans le développement de mes collègues qu'on ne peut pas faire un gouvernement menacé en permanence par un veto. Tout dépend de la qualité rédactionnelle et du degré de précision de l'accord de gouvernement, mais il est totalement prématuré de considérer à ce stade que cet accord de gouvernement ne pourrait pas constituer la base d'un fonctionnement régulier. Je ne vois pas le problème a priori.

Vos collègues constatent que la représentation francophone est cette fois très faible.

Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement n'a pas majoritaire dans son groupe linguistique, mais c'est vrai que c'est plus net ici. Mais une question à laquelle je regrette que mes collègues ne répondent pas, qu'ils ne soulèvent pas : qu'est-ce qui se serait passé si aucun parti francophone n'avait accepté de monter dans un gouvernement fédéral dans lequel

siège la N-VA ? On ne peut pas, côté francophone, décider que la N-VA, qui est le plus grand parti du pays et qui a gagné les élections, n'aurait par hypothèse, ipso facto, jamais accès au gouvernement. Et tout donne à penser qu'elle y sera maintenant. Mais alors, il faudra aussi des représentants

francophones dans ce gouvernement : côté francophone, tout le monde ne peut pas se borner à dire « non ».

Mais il n'y a qu'un parti.

La question c'est comment se fait-il que côté francophone il n'y a qu'un seul parti ? Là, je pense que puisque mes collègues débordent un peu sur le côté politique on peut difficilement faire abstraction d'un constat qu'il y a eu une démarche tant de la part de MM. Peeters que Michel envers M. Lutgen. Je respecte le choix de ce dernier, mais dès lors que la Constitution dit qu'il faut des francophones au gouvernement fédéral il me paraît maladroit d'incriminer celui qui accepte de négocier, ou de considérer comme dangereux le fait que quelqu'un dise qu'il va y aller. Cela me surprend comme raisonnablement. ■

Propos recueillis par
BERNARD DEMONTY

Velaers « La situation donne une position forte au MR »

Comment juge-t-on au nord du pays, la légitimité de ce gouvernement comprenant un MR très minoritaire dans le camp francophone ? Jan Velaers, constitutionnaliste à l'Université d'Anvers, ne voit pas de problème de fond : « C'est absolument permis constitutionnellement, dès lors que le gouvernement dispose d'une majorité à la Chambre, notre pays prévoyant par ailleurs des règles de protection des minorités. Le reste tient de l'appréciation politique. »

Vos trois confrères francophones écrivent que cette si-

tuation ne serait pas formellement irrégulière, mais constitutionnellement périlleuse ?

Constitutionnellement, non, politiquement, oui car le gouvernement est fragile. Mais 540 jours de négos, c'était aussi politiquement périlleux.

Le MR aurait comme seule possibilité d'opposition de faire tomber le gouvernement ?

Le fait qu'à la Chambre, un gouvernement était soutenu par une moitié des francophones et des Flamands, obligeait à conclure des compromis. Aujourd'hui, les franco-

phones du gouvernement ne seront plus soutenus que par un tiers de leur groupe linguis-

tique et les Flamands par plus de la moitié du leur. Mais la règle qui impose constitutionnellement la parité linguistique du gouvernement donne une position forte au MR. Il peut être dur, exiger qu'on respecte son point de vue, bloquer chaque décision qui menacerait les intérêts francophones et provoquer la chute du gouvernement à tout moment. Ce n'est pas rien. Les ministres flamands devront tenir compte de

la position délicate du MR et le MR devra juger quelles décisions il veut bloquer en menaçant de faire chuter le gouvernement. C'est la position de chaque parti dans un gouvernement de coalition : il doit évaluer quels compromis lui paraissent acceptables.

Que le Premier ministre soit « neutre », est-ce crucial ici ?

La logique de la neutralité du rôle du Premier ministre est née en 1918, lors de la formation du premier gouvernement de coalition. L'objectif était de garantir que quelqu'un reste au-dessus de la mêlée et veille à l'intérêt de toutes les parties. Cela n'a pas été bétonné constitutionnellement, mais on a jugé utile de conserver l'idée. Cela me semble normal et bon que dans une coalition, il y ait quelqu'un qui cherche le consensus et tire les conclusions s'il y a dérapage.

Mais il n'est pas exclu qu'il puisse aussi jouer ce rôle neutre tout en étant comptabilisé N ou F. Ce serait une nouveauté, mais elle ne serait pas anticonstitutionnelle. Au contraire, la Constitution envisage implicitement cette possibilité.

Et si c'était un parti flamand dans la position du MR ?

C'est constitutionnellement tout aussi pensable. La situation actuelle a été provoquée par des faits politiques uniques, spéciaux, la tripartite ayant été rendue difficile suite à la formation du gouvernement wallon. C'est en tout cas extrêmement intéressant à suivre. Si ce gouvernement réussit, tout ce qu'on disait avant et après les élections sur la difficulté, voire l'impossibilité de former un gouvernement fédéral, sera démenti. Et la Belgique pourrait à nouveau don-

ner le sentiment qu'elle peut fonctionner avec une majorité à sa tête, comme tout autre Etat, avec un gouvernement soutenu par une majorité simple dans l'ensemble du Parlement – sans pour autant que les droits de la minorité soient bafoués. ■

**Propos recueillis par
B.Dx**