

Gouverner, c'est innover (4/5)

HISTOIRE POLITIQUE

Les formations plus compliquées depuis le "Walen buiten"

- Depuis 1918, notre pays a vu se succéder 74 gouvernements.
- La constitution de l'exécutif fédéral a dû intégrer la donne linguistique.
- Un facteur d'explication des nombreux gouvernements en affaires courantes.

Et demain ?

Un bilan et encore et toujours des questions

Synthèse. Notre immersion dans la vie des gouvernements belges sera ponctuée dans nos éditions du week-end par une interview-bilan avec l'historien de l'UCLouvain Vincent Dujardin. L'occasion de souligner la grande ingéniosité du monde politique mais aussi de s'interroger sur les réformes (im)possibles à l'aune de l'évolution institutionnelle de la Belgique... **C. Le**

Entretien Christian Laporte

La Belgique est-elle ingouvernable ? La question appelle des nuances. "De novembre 1918 à aujourd'hui, le pays a connu 74 gouvernements, explique l'historien Vincent Dujardin (UCLouvain). Cela veut dire que, sur les cent dernières années, l'espérance de vie d'un gouvernement belge est en moyenne d'un peu plus de seize mois, affaires courantes comprises. Par ailleurs, les crises gouvernementales se sont allongées avec les problèmes communautaires. Entre les deux guerres il y a eu 25 gouvernements mais ce n'est qu'à partir de 1978 que les crises ont pu dépasser les cent jours entre des élections et la formation d'un gouvernement. En 1965, après une crise de 66 jours, la plus longue jusque-là, Baudouin évoquait publiquement 'la longueur anormale de la crise' alors que tout le monde signerait aujourd'hui des deux mains pour de tels délais... Malgré les 541 jours qu'il a fallu pour le former, le gouvernement Di Rupo a cependant fait augmenter l'espérance de vie des gouvernements belges. Il en va de même, pour le cabinet Michel I, qui a tenu plus de quatre ans. Mais pour diverses raisons, les crises sont devenues plus complexes."

La crise de Louvain, tournant politique majeur

Retour sur quelques longues crises... En 1968, le cabinet Vandenberghe chutait sur le "Walen buiten". "Ce fut un tournant dans l'histoire politique belge. Il bouleversa l'échiquier politique en favorisant les partis communautaires et en provoquant la disparition progressive des partis unitaires, ce qui conduisit à créer deux opinions publiques distinctes entre le Nord et le Sud. Chaque parti ne s'adressa désormais plus qu'à sa seule communauté en vue des élections. Il fallut 78 jours de crise entre les élections du 31 mars 1968 et la prestation de serment du cabinet Eyskens." Le "Walen buiten" accéléra aussi la marche vers la première réforme de l'État qui coupa la Belgique en trois Communautés et trois Régions pour qu'elle reste unie.

Mais elle créa dans les faits un fédéralisme à deux, potentiellement plus conflictuel.

Sept gouvernements en trois ans

"Après l'échec du pacte d'Égmont, la Belgique politique entra dans une période de grandes turbulences. Quel que sept gouvernements succédèrent à Tindemans IV entre octobre 1978 et décembre 1981. Il fallut plus de cent jours, 107 exactement, pour former le gouvernement Martens I issu des élections du 17 décembre 1978, pour la Région de Bruxelles-capitale, qui compliqua avec successivement un informateur, deux médiateurs royaux, et trois nominations de formateur. Il importait de mettre en place la réforme de l'État qui allait élargir les compétences des Communautés et donner vie à la Région wallonne et flamande, mais pas encore bruxelloise. Les Flamands craignaient d'être minorisés à la Région bruxelloise où vit une écrasante majorité de francophones, mais aussi au sein de l'État belge où la Région flamande se trouverait face aux deux autres. En 1987-1988, la crise fut encore plus longue. Elle dura 148 jours entre les élections du 13 décembre 1987 et la prestation de serment de Martens VIII. Avec un informateur, un négociateur, un nouvel informateur, suivis de deux formateurs... Martens pilota alors son dernier cabinet qui mit en place la troisième réforme de l'État et donna vie à la Région bruxelloise, épaissit le pouvoir des trois Régions et communautarisa l'enseignement. Avec un 'costume taillé trop petit' pour la Communauté française qui conduisit les francophones dans une position de demandeurs jusqu'en 2001 alors que le Nord revendiqua de nouvelles compétences. L'encre de la nouvelle réforme de l'État n'était pas sèche que de nouvelles revendications surgirent. En 1992-1993, Jean-Luc Dehaene visa à 'ser le toit sur la maison' en élargissant les compétences régionales qui constituent désormais aussi un enjeu des Communautés et Régions et en établissant l'élection majeure, au regard des compétences qui leur ont été octroyées au gré des réformes de l'État."

nouvelle fois, la crise dépassa les cent jours, 104 exactement, et nécessita l'implication d'un informateur, suivis de deux formateurs, d'un médiateur royal et d'un nouveau formateur, Jean-Luc Dehaene."

Des élections à géométrie variable

Autre élément non négligeable: la multiplication des élections régionales depuis 1995, et même 1989 pour la Région de Bruxelles-capitale, qui compliqua la tâche des leaders politiques obligés de trouver des compromis malgré la proximité des élections suivantes. Après les élections de juin 2007, hommes politiques ou observateurs ont relevé le fait qu'il était difficile de dégager un compromis sur BHV et la réforme de l'État vu la proximité (deux ans...) des élections régionales et européennes de 2009. En juin 2009, on était à... deux ans des législatives de 2011. "Les six réformes de l'État ont toutes été réalisées plutôt au début d'une législature, en tous les cas sans grande proximité programmée d'une échéance électorale au niveau législatif", note d'ailleurs Vincent Dujardin. Reste que regrouper les élections régionales et fédérales était vraiment nécessaire. "La sixième réforme de l'État y a remédié partiellement, mais la réforme reste inachevée", constate l'historien.

Trop tard pour anticiper les fédérales...

"Si l'on se retrouve aujourd'hui dans une situation de singulière avec un gouvernement très minoritaire qui pourrait rester en affaires courantes sur une longue période, c'est parce qu'il est difficile de recourir à des élections anticipées au niveau fédéral à quelques mois des élections régionales qui constituent désormais aussi un enjeu majeur, au regard des compétences qui leur ont été octroyées au gré des réformes de l'État."

Une présidence européenne, la participation à une guerre et même l'adoption d'un budget

Les récentes évolutions institutionnelles et politiques ont influencé la gestion et le contrôle des affaires courantes. "Lors des crises de 2007 et 2010-2011, leur durée s'étendit en effet encore...", constate Vincent Dujardin. Avec 194 jours en 2007 et 541 en 2010-2011, la notion d'affaires courantes, en cours ou urgentes, a connu un élargissement certain. Mais le débat n'est pas nouveau. En juillet 1870, un gouvernement sans majorité à la Chambre a dû prendre des mesures exceptionnelles face à la déclaration de guerre franco-allemande. Il n'a pu faire ratifier par la Chambre certaines décisions telles que la mise de l'armée sur pied de guerre et les dépenses liées au conflit qu'après les élections du 2 août 1870, alors qu'il avait fait un mois plus tôt, soit en vue des élections de juin 1870, campagne pour la réduction des dépenses militaires, et qu'il y avait eu une nouvelle dissolution le 8 juillet..."

Des traités européens pourtant majeurs

Mais plus récemment, les tâches exercées par un gouvernement en affaires courantes s'étendirent singulièrement lors des crises de plus de cent jours.

"Le 7 février 1992, la Belgique signait le traité de Maastricht alors que le cabinet Dehaene ne serait mis en place qu'en mars. Il en alla de même avec le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Au-delà, au cours de ce même mois de décembre 2007, au vu du caractère de plus en plus exceptionnel de la crise, l'idée de conférer au cabinet Verhofstadt II la possibilité d'exercer des compétences qui allaient au-delà de la gestion des affaires courantes habituelles, a été avancée avec insistance. Ce type de formule fut aussi émise par le président du PS André Colois en 1980 mais apparut peu praticable. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises les limites des compéten-

ces d'un gouvernement se trouvant en affaires courantes."

Des ministres ont ouvertement découvert la couronne...

Vincent Dujardin ajoute qu' "entre juin et décembre 2007, le Palais a aussi dû prendre position dans ce débat et a même connu un différend avec plusieurs ministres qui n'ont d'ailleurs pas hésité à découvrir la couronne, lorsque le roi Albert a demandé de différer la sanction de lois ou la signature d'arrêtés royaux, alors que le cabinet Verhofstadt se trouvait en affaires courantes. Le Palais préférait la sécurité juridique et certains ministres s'en sont plaint publiquement. Dans ces cas, les Premiers ministres sortants ont assurément dû aussi prendre position." "En 2010-2011, nous sommes allés un pas plus loin, poursuit l'analyste. À situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle a-t-on dit, le cabinet démissionnaire Leterme a fait voter un budget pour l'année 2011, ce qui est la compétence majeure en politique intérieure. Evidemment, le contrôle du Parlement dans l'exécution du budget est alors réduit, puisqu'il n'est pas possible de faire démissionner un gouvernement qui est déjà tombé. Un débat entre constitutionnalistes a d'ailleurs eu lieu à cette époque. La même année 2011, la Belgique a envoyé des troupes en Lybie, ce qui renvoie à la compétence majeure sur le plan de la politique étrangère. En 2010, la Belgique a fait une excellente présidence du Conseil de l'Union européenne, complètement en affaires courantes, les ministres ayant d'ailleurs plus le temps de s'y atteler. Dans le cas du gouvernement Michel II, la situation est encore compliquée par le fait que le cabinet n'a jamais bénéficié de la confiance des Chambres, et ne bénéficie de l'appui que de 52 députés à la Chambre."

C. Le

Affaires courantes XXL

(Sur)réalisme royal ?

Invitation pressante Pas toujours évident pour les acteurs du mélodrame politique belge de trouver les mots qu'il faut même lorsque l'analyse tient la route... Ainsi, du côté du Palais royal où l'on avance en permanence sur un sol glissant. Reste qu'à situation exceptionnelle, on n'hésita pas à y développer une vision très élargie des affaires courantes. Focus sur un communiqué du 2 février 2011. Précision importante: le gouvernement Leterme avait démissionné en avril 2010... et la perspective de former un nouveau gouvernement ne poignait pas vraiment encore à l'horizon: "Le Roi a reçu en audience cet après-midi au château de Laeken Monsieur Yves Leterme, Premier ministre. Vu la longueur de la période d'affaires courantes, le Roi a demandé au Premier ministre que le gouvernement d'affaires courantes présente au Parlement le budget 2011 et prenne les dispositions nécessaires pour répondre dans un proche avenir aux exigences européennes en matière de politique budgétaire et de réformes structurelles pour les prochaines années. Le Roi a également demandé au Premier ministre que le gouvernement d'affaires courantes prenne toutes les mesures nécessaires sur le plan économique, social et financier pour préserver le bien-être des citoyens." Étonnante demande qui montra la difficulté de définir lesdites affaires courantes... **C. Le**