

PHILIPPE LAUVAUX

*L'évolution
du régime parlementaire
depuis 1944*

A la veille de la seconde guerre mondiale, le système constitutionnel belge conservait des vestiges du régime parlementaire classique. Le rôle de la monarchie y restait plus important que dans tout autre pays d'Europe occidentale doté du suffrage universel. Le bicamérisme égalitaire n'y était pas mis en question. Le régime parlementaire se trouvait cependant ébranlé par la montée de l'antiparlementarisme, mouvement général dans l'Europe de l'époque, conforté par la conjonction du drame de la crise économique et d'une forte instabilité gouvernementale. Le système politique, proche du type anglais durant le XIX^e siècle, s'était transformé sous l'effet de l'instauration de la représentation proportionnelle en 1899 puis de celle du suffrage universel pur et simple en 1919 (constitutionnalisés en 1920-1921) en une configuration tripartisane assez stable. Celle-ci, néanmoins, n'excluait pas une représentation parlementaire notable de partis contestataires du système : en témoignent le succès, avant guerre, du Parti rexiste, vecteur de l'antiparlementarisme, et celui, après guerre, du Parti communiste.

Dans l'ordre institutionnel, les événements de 1940 vont avoir des conséquences notables. Ils se traduisent par une brèche entre les organes du pouvoir exécutif, roi et gouvernement, dont l'union avait au contraire été confortée sous la première guerre mondiale. En 1940, à Londres, les ministres réunis en conseil constatent, en application de l'article 82 de la Constitution, l'impossibilité de régner du roi resté sous le pouvoir de l'envahisseur.

Dès la libération du territoire national, le Gouvernement invite les Chambres législatives à sortir de cet état d'exception constitutionnelle en pourvoyant à la régence, le roi étant par ailleurs demeuré aux mains de l'armée allemande. Par la suite, en 1945, est adoptée une loi en vertu de laquelle il appartient aux Chambres de constater la fin de l'impossibilité de régner. Ce texte, dont l'inconstitutionnalité a souvent été arguée, aboutissait à donner à la notion d'impossibilité de régner un caractère politique et non plus seulement objectif. Etape essentielle de la *question royale* qui va dominer la vie politique belge jusqu'en 1951, la loi du 19 juillet 1945 marque la dernière étape de la longue mutation d'un régime parlementaire resté, à certains égards, classique en un système de parlementarisme moniste. Mais quelle serait l'orientation du fonctionnement de ce régime ? S'inspirerait-il du modèle moniste anglais, dès longtemps consolidé, caractérisé par la primauté de l'exécutif et la stabilité gouvernementale, ou au contraire du modèle français que la nouvelle Constitution de 1946 avait maintenu comme un système de parlementarisme absolu, marqué par une forte instabilité ? Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'interférence entre les données constitutionnelles et le système politique ne permettait pas, en fait, d'envisager une alternative aussi radicale. L'évolution qui s'est produite se déroule à travers deux périodes assez fortement contrastées. Elles le sont d'abord, et pour n'y pas revenir, sur le plan historique, ou événementiel.

La première est marquée par des crises et des événements importants : la *question royale*, déjà évoquée, est bientôt relayée par la *question scolaire* ; ce sont ensuite les événements liés à la décolonisation du Congo, puis la crise sociale, avec les grandes grèves de 1960. Durant cette période, les conflits communautaires apparaissent — ainsi notamment dans les résultats de la consultation populaire du 12 mars 1950 sur la *question royale* — mais restent notablement estompés par le traditionnel clivage confessionnel.

Le point de départ de la seconde période peut être situé en février 1968 avec la crise politique née de la question du transfert en Wallonie de l'Université catholique de Louvain. Cette crise est immédiatement perçue comme plus radicale que celles qui s'étaient déroulées après la fin de la *question royale*. Elle est la première d'une longue série, que les avatars du conflit communautaire vont déterminer à intervalles plus ou moins rapprochés. Cette période est celle du non-événement. Rien ne se passe, que l'étirement de cet interminable conflit qui s'exacerbe périodiquement sur des enjeux parfois dérisoires.

Les deux périodes ne sont pas seulement contrastées dans leur

déroulement. Elles le sont encore — et c'est là notre propos — dans le domaine des institutions : le cadre constitutionnel et le système de gouvernement.

LE TEMPS DE LA STABILITÉ

La stabilité constitutionnelle

La période qui s'étend de 1944 à 1968 est un temps de stabilité constitutionnelle. La révision de la Constitution, impossible sous la Régence (art. 84 ancien de la Constitution), n'est pas davantage mise en œuvre par la suite. La procédure de révision organisée par l'article 131 prévoit l'adoption d'une déclaration de révision par le pouvoir législatif, suivie d'une dissolution de plein droit du Parlement. C'est aux Chambres nouvellement élues qu'il appartient de réaliser ou non le programme de révision précédemment défini. En 1954 et 1958, les Chambres ont été déclarées constituantes, mais il ne s'agit alors que d'adapter la Constitution à l'évolution de l'ordre juridique international, et les difficultés politiques empêchent les procédures d'aboutir. En 1965 intervient une nouvelle déclaration de révision dont l'un des propos est « d'assurer par des garanties appropriées la coopération fraternelle des Flamands et des Wallons dans le cadre d'un même Etat ». Mais en raison même du contentieux communautaire, la révision effective reste bloquée et c'est la même déclaration qu'en 1965 que les Chambres reconduisent en février 1968, à la demande du Gouvernement démissionnaire.

Sous réserve des révisions de 1893 et 1920-1921, relatives au suffrage et au mode de scrutin, la Constitution était ainsi, jusqu'en 1968, restée inchangée. Le cadre constitutionnel belge restait celui d'un Etat unitaire régi par les formes classiques de la monarchie parlementaire. Mais ainsi qu'on l'a dit, à la suite de la *question royale*, le parlementarisme s'était clairement imposé sous sa forme moniste. Il en était résulté une interprétation de la Constitution en termes de primauté du Parlement, voire d'« omnipotence des Chambres ». Certes, dans son économie originelle, la Constitution ne détermine aucune prééminence d'un pouvoir constitué sur l'autre, chacun disposant à l'endroit des autres de certains moyens d'action. Mais à ce régime classique de « séparation-mitigation » des pouvoirs se serait progressivement substitué, avec l'élargissement du suffrage, un système de primauté du pouvoir représentatif du corps électoral. La loi de 1945 relative à l'impossibilité de régner illustre exemplairement

cette prééminence du Parlement sur les autres pouvoirs : quant à son objet, elle subordonnait l'exercice des pouvoirs royaux à la décision des Chambres ; quant à son principe, elle signifiait qu'au pouvoir législatif était lié celui d'interpréter souverainement la Constitution, le pouvoir judiciaire ne s'étant jamais reconnu cette compétence. Au surplus, contrairement au « prescrit » constitutionnel qui fait des organes exécutifs une branche à part entière du pouvoir législatif (art. 26), celui-ci se voyait désormais assimilé au seul Parlement. Le rôle du pouvoir exécutif, et en particulier celui du gouvernement, n'est, dans cette présentation du système constitutionnel, conçu qu'en termes négatifs : c'est parce que les Chambres législatives n'ont pas voulu exercer elles-mêmes la puissance qu'elles avaient acquise que la prééminence du pouvoir législatif — assimilé au seul Parlement — n'a pas conduit au régime d'assemblée (Herman Van Impe, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, 1978, p. 240).

La stabilité gouvernementale et la croissance de l'exécutif

Cette présentation du cadre constitutionnel, prévalante à l'époque considérée, coexiste cependant avec la reconnaissance du rôle prépondérant du cabinet dans le système de gouvernement, comme moteur de l'action politique, et de celui des partis comme siège de décision. En dépit de l'insistance mise sur la primauté du Parlement, il est reconnu que ce sont les états-majors des partis et non les groupes parlementaires ès qualité qui détiennent la réalité du pouvoir. Selon Herman Van Impe, « les partis politiques, comme puissances d'opinion, ont préféré, pour des raisons pratiques, que les Chambres délèguent leur pouvoir de décision à un cabinet qui gère le pays conformément à leur vœu ; (...) c'est donc pour des raisons d'efficacité que les partis politiques belges ont préféré le système de gouvernement de cabinet au régime d'assemblée » (*ibid.*). Dans cette analyse, la référence à la primauté parlementaire apparaît néanmoins comme tout aussi formaliste que celle, naguère encore de rigueur, à la séparation et à l'égalité entre les pouvoirs. Il est clair, quoi qu'il en soit dit, que ce ne sont pas les Chambres qui désignent le gouvernement, mais bien les partis eux-mêmes. Ainsi s'impose l'idée selon laquelle, comme en Grande-Bretagne, les élections législatives permettent la désignation du parti dominant de la future coalition ainsi que du Premier ministre et, dans une certaine mesure, le choix du partenaire gouvernemental : le gouvernement serait ainsi élu au deuxième degré et assuré, de ce fait, d'une certaine stabilité. Et il est vrai que ce schéma, tiré de l'analyse des institutions britanniques

par Bagehot au siècle précédent, semble convenir alors pour décrire le fonctionnement du parlementarisme belge. Durant cette période, en effet, les législatures se sont achevées au terme légal, à l'exception d'un seul cas de dissolution anticipée, en 1961, intervenu dans des circonstances débordant largement la simple crise politique. Les Gouvernements se sont succédé selon le principe de l'alternance : Gouvernement chrétien homogène durant la législature 1950-1954, Gouvernement des « gauches » socialiste et libérale durant la législature 1954-1958, Gouvernement de centre-droit social-chrétien et libéral durant la législature 1958-1961, de centre-gauche chrétien et socialiste durant celle de 1961-1964, coalition brièvement reconduite au début de la législature suivante avant de refaire place au centre-droit.

Mais si l'analyse paraît correcte, elle n'est pas poussée à son terme : il faudrait admettre (comme Bagehot n'hésitait pas à le faire) que dans leur prétendu pouvoir de désignation du cabinet, par le vote de confiance initial qui sanctionne l'accord de coalition, les Chambres ne disposent pas de plus d'autonomie que le roi lorsqu'il « nomme ses ministres » (art. 65 de la Constitution) et que le rôle des parlementaires, en l'espèce, ne diffère pas substantiellement de celui des « grands électeurs » américains chargés d'élire formellement le vainqueur des élections présidentielles.

Les Chambres apparaissent ainsi non pas comme les mandants du Gouvernement responsable devant elles mais simplement comme le cadre du travail législatif dont l'exécutif est l'élément moteur. Ainsi, bien loin d'être celle de l'omnipotence des Chambres, cette période de stabilité est celle de la montée en puissance de l'exécutif. Le thème de la primauté parlementaire, erroné en droit constitutionnel strict, ne l'est pas moins au regard de la pratique institutionnelle. Le régime parlementaire belge se caractérise, dans les décennies d'après guerre, par la tendance, générale dans les démocraties contemporaines, au renforcement de l'exécutif. Celui-ci se manifeste essentiellement sous les aspects suivants : l'exécutif est le moteur de l'activité normative, tendant même à se substituer aux Chambres législatives ; mais l'effacement du Parlement ne se traduit pas seulement dans le domaine législatif mais aussi dans l'affaiblissement du contrôle sur le Gouvernement.

L'exécutif détient, en matière normative, le quasi-monopole de l'initiative puisque non seulement la plupart des lois résultent d'un projet du Gouvernement, mais que celui-ci, en recourant à la discipline majoritaire, dispose des moyens d'arrêter les propositions de loi lorsque ces initiatives parlementaires ne s'inscrivent pas dans le

prolongement de l'action politique qu'il entend mener. Il en va de même en ce qui concerne le droit d'amendement : le Gouvernement peut s'opposer systématiquement à tout amendement parlementaire susceptible de remettre en question, même sur des points mineurs, l'économie du projet qu'il a déposé. Mais le transfert le plus significatif qui s'est produit du Parlement vers le Gouvernement résulte de l'usage croissant de la procédure de législation déléguée, communément appelée « des pouvoirs spéciaux ». Il est vrai que cette pratique n'est pas propre à la période considérée. Née après la première guerre mondiale, elle avait déjà été utilisée par six fois en 1940 et le sera encore plus fréquemment encore après 1978. En revanche, c'est en 1960 qu'apparaît le procédé des « lois-programmes » ou « lois sur les propositions budgétaires ». Le premier exemple en est la « loi unique » du 14 février 1961 qui devait susciter les grandes grèves de décembre 1960. Il s'agit de lois contenant à la fois des dispositions sans incidence budgétaire et des mesures visant à réaliser des économies, impliquant des dérogations ou des modifications à la législation fiscale et sociale. Présentées comme nécessaires à l'exécution du budget, ces lois sont votées sans passer par les étapes des délibérations législatives traditionnelles, la question de confiance implicite qui est liée à l'adoption du budget s'étendant évidemment à celle de la loi-programme. Autant que celle des pouvoirs spéciaux, cette pratique manifeste l'affaiblissement du contrôle parlementaire. Sans doute est-il un peu excessif d'affirmer, comme l'a fait François Perin dès 1960, que « la responsabilité ministérielle devant les Chambres est devenue une pure fiction juridique » (*La démocratie enrayée*, Bruxelles, 1960, p. 29). Mais il est vrai que, au regard de l'avant-guerre, l'efficacité et l'effectivité même des procédés de contrôle politique revêtent désormais un caractère de plus en plus aléatoire. Questions parlementaires, motions, interpellations, enquêtes parlementaires sont tributaires du nouveau rapport de forces entre Parlement et gouvernement, c'est-à-dire d'un renforcement systématique, au moins au niveau parlementaire, du lien entre l'exécutif et sa majorité.

LE TEMPS DES REMISES EN QUESTION

La révision permanente

Tout au long de la seconde période, la Constitution va subir de profondes modifications et est, à l'heure actuelle encore, en 1990, appelée à en connaître de nouvelles. Ces changements consistent

avant tout en une « réforme de l'Etat » tendant à la redistribution des pouvoirs, en particulier du pouvoir législatif, au profit d'institutions nouvelles : celles des communautés et des régions. Cette réforme fondamentale ne reste évidemment pas sans incidence sur le régime parlementaire.

Durant la législature 1968-1971, l'organisation, le fonctionnement et les compétences du Parlement reçoivent quelques importantes modifications. Ainsi l'article 32 *bis* institue la répartition des membres élus de chaque chambre en groupes linguistiques. Certaines lois ne peuvent désormais être adoptées qu'à une majorité spéciale tenant compte de cette répartition. Sur la même base linguistique, sont créés les conseils culturels, démembrements du Parlement national, qui reçoivent des compétences législatives en matière culturelle et linguistique : ils ne sont toutefois pas dotés d'un exécutif propre et le gouvernement national n'est pas responsable devant eux. Est aussi prévue, par l'article 38 *bis* de la Constitution, une procédure spéciale de garantie, dite *sonnette d'alarme*, pouvant être déclenchée à l'occasion de projets ou propositions de loi de nature à porter gravement atteinte aux relations entre communautés. Une nouvelle disposition constitutionnelle vient également modifier l'organisation du pouvoir exécutif : l'article 86 *bis* institue la nécessité de la *parité linguistique* au sein du conseil des ministres. Interrompu par la dissolution anticipée des Chambres du 24 septembre 1971 et bloqué par l'impossibilité politique d'une mise en œuvre de l'article 107 *quater* de la Constitution — qui reconnaît l'existence de trois régions : la Flandre, la Wallonie et Bruxelles —, le processus révisionnel reprend en 1978 à la suite des accords conclus en mai 1977 (*accords d'Egmont*) puis en février 1978 (*accords du Stuyvenberg*).

De 1978 à 1985, durant deux législatures, les Chambres sont constituantes mais ne réalisent qu'une partie du programme de révision contenu dans la déclaration adoptée par le pouvoir législatif en novembre 1978, ce programme ne comportant pas moins de 70 points. Par la suite, durant l'été 1985, l'opposition de l'un des partis de la coalition de centre-droit, reconduite après les élections de septembre, n'a pas permis de poursuivre la révision constitutionnelle durant la nouvelle législature. A la fin de celle-ci un accord s'est néanmoins reformé, sur fond de crise politique grave, tendant à reprendre la tâche révisionnelle. A la suite de la déclaration du 8 novembre 1987, le Parlement issu des élections du 13 décembre 1987 est à nouveau constituant.

Quant aux incidences sur le régime parlementaire, la révision entamée en 1978 est moins significative par ce qui a été réalisé que

par ce qui reste, en principe, à faire. Sans doute, la révision, le 17 juillet 1980, de l'article 59 *bis* de la Constitution relatif aux institutions communautaires, complétée par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août, a créé, à l'échelon des communautés mais aussi des régions, des institutions parlementaires nouvelles : les conseils de communauté et/ou de région, dotés d'exécutifs propres élus en leur sein et responsables devant eux. Ces créations nouvelles, qui procèdent d'une tentative — particulièrement maladroite et inefficace — d'adaptation, à cet échelon de pouvoirs, des règles du parlementarisme rationalisé à l'allemande, ne sont pas dépourvues d'influence sur l'orientation des travaux constitutants visant à la réforme des institutions parlementaires nationales. Mais aucun de ces projets n'a encore abouti et il continue de régner en cette matière une certaine confusion, ainsi que de nombreux désaccords. Il faut néanmoins tenter de faire le point sur l'état de cette question des institutions nationales, dans un système que le programme de révision effectivement accompli depuis 1988 a orienté définitivement dans la voie du fédéralisme.

La principale réforme envisagée se trouve, en effet, en relation étroite avec cette modification essentielle intervenue dans les structures de l'Etat : il s'agit d'adapter le bicamérisme traditionnel aux exigences d'un système fédéral. Cette question, envisagée en premier lieu par le pacte communautaire de 1977, a fait l'objet de propositions très contrastées depuis qu'elle est à l'ordre du jour de la révision constitutionnelle. En 1990, le problème de la composition nouvelle du Sénat, en relation évidente avec celui de ses attributions futures, n'a pas encore trouvé de réponse au sein des Chambres constituantes. Le principe même du bicaméralisme n'est pas remis en cause, d'autant moins qu'il constitue traditionnellement un élément fondamental de la structure institutionnelle d'un Etat fédéral. Un consensus minimal paraît se retrouver sur deux points : le Sénat deviendrait l'assemblée représentative des communautés et régions, conformément aux principes du bicaméralisme fédéral ; il ne conserverait pas nécessairement la plénitude de ses compétences législatives actuelles et perdrait, en tout cas, le droit de mettre en jeu la responsabilité gouvernementale (il est aujourd'hui, avec le Sénat italien, la seule Chambre haute qui ait gardé ce pouvoir). Hors ces deux points, l'incertitude subsiste (Sénat paritaire ou non ? Composé dans sa totalité d'élus directs ? Quelles compétences législatives ?).

Une autre réforme projetée concerne la rationalisation des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, d'abord en ce qui

concerne l'exercice du droit de dissolution, et, incidemment, les procédures de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Cette question figure depuis 1978 au programme de révision constitutionnelle et, dès 1974, dans les déclarations gouvernementales sanctionnant les accords de coalition successifs. La dernière en date (accord de gouvernement du 10 mai 1988) porte : « Le Gouvernement examinera de quelle manière, au niveau national, la durée de la législature et la stabilité gouvernementale pourront être assurées selon un mode analogue à celui prévu pour les régions et les communautés. » Référence est ainsi faite au système allemand de la motion de censure constructive (art. 67 de la Loi fondamentale) dont s'est inspirée la loi du 8 août 1980 instituant les organes des communautés et régions. Cependant, par une incohérence signalée, les déclarations de révision successives n'ont pas explicitement prévu l'adoption de ce système, qui nécessiterait une modification des dispositions constitutionnelles, non sujettes à révision, qui ont trait à la responsabilité ministérielle et au pouvoir royal de nomination des ministres. En effet, la question de la motion de censure constructive, et plus généralement de la stabilité gouvernementale, a été abordée à travers celles dites du « gouvernement de législature » et du « parlement de législature », liées à la révision projetée de l'article 71 de la Constitution relatif au droit de dissolution. La confusion la plus totale semble régner en la matière et les diverses propositions n'ont pas, à ce jour, été suivies d'effets (*v. infra*).

La dernière question débattue ne figure pas au programme de révision en cours. Elle a été suscitée par la décision prise par le roi, le 30 mars 1990, de ne pas apposer sa sanction au projet de loi de dépenalisation de l'avortement. C'est ainsi que, par une nouvelle extension de la notion d'impossibilité de régner, déjà utilisée en 1940, le Gouvernement, invité par le roi à trouver une solution juridique au problème ainsi posé, a sanctionné et promulgué la loi de dépenalisation, avant que les Chambres réunies ne constatent la fin de l'impossibilité de régner en application de la loi du 19 juillet 1945 (*v. supra*). Devant les Chambres réunies, le Premier ministre a évoqué son intention de proposer une « solution structurelle » de nature à éviter la résurgence d'une telle difficulté. Cette solution, qui suppose à nouveau la révision de certaines dispositions constitutionnelles, a généralement été comprise comme impliquant au moins l'abolition de la sanction royale. Mais par une confusion qui procède des circonstances mêmes de la crise, la distinction n'est pas faite entre la question de l'intervention personnelle du roi, qui demeure liée à ces mêmes circonstances, et le problème plus général de l'équilibre entre le

Parlement et l'exécutif : c'est là un nouvel aspect de ce que l'on peut appeler, dans le parlementarisme belge contemporain, la réaction parlementaire.

L'instabilité gouvernementale et la réaction parlementaire

La problématique dite du « gouvernement de législature » et du « parlement de législature » s'est trouvée posée en des termes particulièrement malheureux et inadéquats. La seconde expression est tautologique : un parlement siège durant une législature, que celle-ci s'achève à son terme légal ou par une dissolution anticipée. Calquée sur la première, elle est de nature à introduire une confusion — laquelle s'est réalisée en l'espèce — entre deux questions, celle de la stabilité gouvernementale et celle du recours plus ou moins fréquent aux élections législatives, qui s'articulent dans un rapport déterminé mais ne vont pas nécessairement de concert. Or, plus encore que l'instabilité ministérielle, qui en est néanmoins la cause, la fréquence des élections anticipées depuis 1968 a frappé l'opinion parlementaire : une seule dissolution (en 1961) entre la fin de la *question royale* et 1968 ; cinq entre 1968 et 1978, quand est prise la décision de réviser l'article 71 de la Constitution, et trois encore depuis 1978. Cependant, il est symptomatique que nombre des propositions de révision déposées en ce sens dérivent d'un état d'esprit hostile à l'exécutif et tendent essentiellement à garantir la « stabilité du Parlement », en perdant de vue l'objectif initial de la stabilité gouvernementale. L'instabilité ministérielle est toutefois la note dominante du fonctionnement du parlementarisme belge contemporain : on compte cinq ministères entre octobre 1978 et septembre 1981 ; M. Martens qui revendiquait naguère, comme Premier ministre, l'ancienneté sur Mme Thatcher, omettait de préciser qu'il présidait son huitième cabinet, qu'il n'avait pas été Premier ministre d'avril à décembre 1981 (c'était M. Eyskens) et que depuis la crise de l'automne 1978, conclue par la formation de son premier Gouvernement (3 avril 1979), le pays a connu plus d'un an de crise. Plus encore que l'instabilité, c'est la longueur des crises et la difficulté de formation des gouvernements qui frappent. Pour celle du premier cabinet Martens, on compte 100 jours de crise ; pour celle du huitième cabinet, 180 (9 novembre 1987 - 9 mai 1988). La cause principale réside dans l'implosion du système des partis. Au début de la décennie 1970, les partis communautaires commencent à obtenir une représentation significative au Parlement, tandis que les partis traditionnels éclatent sous l'effet du contentieux communautaire. On passe brutalement du tripartisme stable qui caractérise

la période précédente au multipartisme pur. Dans un tel contexte, plus encore qu'auparavant, la source de l'instabilité ne réside pas dans le Parlement — comme semblent le croire les promoteurs de la motion de censure constructive —, mais dans les dissensions qui surgissent de façon récurrente entre les composantes des coalitions ministérielles. La fragilité qui frappe celles-ci est à la mesure de la complexité des opérations qui déterminent leur formation. La crise de 1987-1988 a vu successivement la désignation par le roi d'un *informateur*, d'un *négociateur*, d'un second *informateur*, d'un *formateur*, M. Dehaene, dont la mission s'étend sur 40 jours et qui finit, probablement à l'initiative du roi, par céder la place à M. Martens, qui constitue finalement le Gouvernement. Nombre d'éléments entrent en ligne de compte : les résultats des élections, la nécessité d'une majorité qualifiée pour la révision de la Constitution, l'opportunité d'une participation « symétrique » (côtés flamand et francophone) des familles politiques traditionnelles, les interférences dues à la formation concomitante des exécutifs communautaires et régionaux, les implications de la « parité linguistique » au conseil des ministres. On ne peut s'étonner qu'un simple accroc puisse mettre à bas un édifice si savamment construit. En 1985, le soutien apporté par le PSC, le plus petit parti de la coalition, au ministre de l'intérieur qui refusait de démissionner après le drame du Heysel a provoqué la démission des ministres d'un autre parti, puis celle du Gouvernement en son entier.

Face à cet exécutif fragilisé, le Parlement constate néanmoins l'inefficacité de ses moyens traditionnels de contrôle. Dans le cas évoqué, le rapport de la commission d'enquête de la Chambre concluait à la responsabilité politique du ministre de l'intérieur, mais la majorité parlementaire, liée par la discipline de vote, refusa de se prononcer sur le rapport de sa commission et vota la confiance au Gouvernement. Confronté, au surplus, à l'inexorable montée de l'exécutif, qui s'est manifestée, en particulier depuis 1978, par le recours de plus en plus fréquent aux lois d'habilitation, dites de pouvoirs spéciaux, le Parlement a cependant réussi à exprimer l'esquisse d'une réaction, que favorise le contexte général d'instabilité gouvernementale. A diverses reprises, les Chambres législatives ont affirmé la conception, constitutionnellement erronée, selon laquelle le Parlement est le pouvoir suprême « en tant que représentant de la Nation souveraine ». Elles l'ont fait à l'encontre du Gouvernement, pour revendiquer la compétence en matière d'organisation administrative. Elles l'ont fait à l'encontre du pouvoir judiciaire et du pouvoir constituant : la proposition de loi votée le 26 juin 1975 par le Sénat, tendant à inter-

dire aux cours et tribunaux de juger de la constitutionnalité des lois, interprétait la Constitution et relevait donc de la seule compétence du pouvoir constituant. Elles l'ont encore fait très récemment à l'occasion du vote de la loi dépénalisant l'avortement (29 mars 1990). Issu d'une proposition parlementaire et adopté par une majorité différente de la majorité gouvernementale, ce texte, qui n'a pas reçu la sanction royale, a donné aux Chambres l'occasion de revendiquer une fois de plus l'exclusivité du pouvoir législatif. Si une révision constitutionnelle devait aller en ce sens, qui entraînerait l'abolition des compétences gouvernementales en la matière, avec celles du roi, la possibilité serait donnée au Parlement de légiférer en toute indépendance de l'exécutif, car celui-ci ne dispose pas, comme en Grande-Bretagne ou en France, des moyens de bloquer une initiative parlementaire. Le régime parlementaire belge irait ainsi dans le sens d'une orientation différente de celle des principes du parlementarisme contemporain.

RÉSUMÉ. — *Deux périodes peuvent être distinguées dans l'évolution du parlementarisme belge contemporain. La première est caractérisée par la stabilité, tant du point de vue constitutionnel que du système de gouvernement. La seconde, qui débute en 1968, est celle des remises en question : la Constitution entre en révision permanente tandis que s'accroissent l'instabilité et la durée des crises ministérielles.*