

L'expédition des affaires courantes

par Antonio MASCARENHAS GOMES MONTEIRO,

Assistant libre à l'Université Catholique de Louvain,
Chercheur au Centre interuniversitaire de droit public.

★

La notion de l'expédition des affaires courantes a déjà son histoire. Elle s'inscrit dans les évolutions du système parlementaire de la Belgique.

La notion de l'expédition des affaires courantes a aussi son mystère. Elle n'est inscrite dans aucun texte de valeur constitutionnelle ou législative. Et pourtant, elle semble commander, depuis l'indépendance de la Belgique, le développement de chaque crise ministérielle.

La notion de l'expédition des affaires courantes semble aujourd'hui avoir ses juges. Leur intervention alimente le débat de nouvelles controverses. Quel est le fondement juridique de la notion d'affaires courantes ? Quelles sont les modalités de contrôle susceptibles d'être mises en œuvre à l'égard des actes d'un gouvernement démissionnaire ? Quelle est l'efficacité de ce contrôle ?

Sur cet ensemble de questions, ne faut-il pas tenter de faire brièvement le point ?

I. L'histoire des affaires courantes.

Qui s'en étonnera ? Le problème de l'expédition des affaires courantes n'a été soulevé que de manière épisodique durant la période unioniste. Catholiques et libéraux étaient, en effet, associés au pouvoir de 1831 à 1846. Ils n'étaient pas groupés dans des partis politiques organisés et le chef de l'Etat, comme l'a bien relevé Mgr Simon, était donc en mesure d'exercer avec succès toutes sortes de pressions pour obtenir des majorités qui répondent à ses préférences (1). Il n'est donc pas exagéré de considérer que, à cette époque, la prérogative reconnue au Roi

(1) SIMON A. « Léopold I^{er} et les partis en Belgique », *Bull. Académie Royale de Belgique, cl. let. sc. morales et pol.*, t. XLVII-5, p. 220.

de nommer, voire de révoquer, ses ministres était pleinement et personnellement exercée.

Une conséquence en résulte : le Roi était à même de remplacer facilement et rapidement une équipe ministérielle par une autre. Les crises ministérielles ne se prolongeaient guère. Dans ces conditions, le problème de l'expédition des affaires courantes ne paraissait pas devoir retenir l'attention des hommes politiques ou des juristes.

Deux précédents se rattachant à la période unioniste méritent, cependant, d'être relevés.

En septembre 1832, le gouvernement de Muelenaere se trouve confronté avec le délicat problème des négociations avec la Hollande. Le chef du gouvernement et ses collègues posent comme condition à toute reprise des négociations l'évacuation préalable de la citadelle d'Anvers et des forts de l'Escaut. Cette proposition n'est pas retenue par la partie adverse. Faut-il faire la guerre à la Hollande ? Ou faut-il au contraire renoncer à l'exigence de l'évacuation préalable ? Les ministres placés devant pareille alternative décident de remettre leur démission au Roi.

Le chef de l'Etat nomme son aide de camp, le Général Goblet, ministre d'Etat et le charge de l'intérim des affaires étrangères. Le Général Goblet ouvrira des négociations directes avec la Hollande. Mais, en prenant la portefeuille des affaires étrangères, il prie les Ministres de l'Intérieur, des Finances et de la Guerre de rester à la tête de leurs départements, comme simples commissaires. Qu'est-ce à dire ? L'expression ne désigne-t-elle pas celui qui est investi temporairement d'une mission limitée et particulière de surveillance ? Ne renvoie-t-elle pas avant la lettre à la notion de « ministre chargé d'expédier les seules affaires courantes » ?

Un second précédent date de 1841. Charles Rogier, ministre des travaux publics d'un gouvernement démissionnaire, avait soumis à la signature du Roi quelques arrêtés de nomination (2) ainsi que différentes mesures de réorganisation des postes (3) et du chemin de fer (4). La publication de ces arrêtés royaux suscite aussitôt de vives réactions dans l'opposition catholique. Ces nominations n'avaient-elles pas un caractère politique ? Les autres mesures n'étaient-elles pas prises dans la hâte et sans étude sérieuse ? L'affaire en resta là. Après que Charles Rogier ait affirmé que la retraite d'un cabinet n'était pas un motif suffisant pour renoncer à des actes qui étaient le résultat d'études et de résolutions antérieures. Après qu'il ait aussi relevé que les actes incriminés ne présentaient pas

(2) Arrêté Royal du 6 avril 1841, Bull. off., n° L, p. 644.

(3) Arrêté Royal du 6 avril 1841, Bull. Off., n° L, pp. 613 et ss.

(4) Arrêté Royal du 21 avril 1841, Bull. Off., n° L, p. 642.

le moindre caractère politique (5). Ne voit-on pas dans cette réponse s'esquisser déjà les limites qui paraissent inhérentes à l'action de tout gouvernement démissionnaire ?

Mais l'unionisme va bientôt prendre fin. Une période de bipartisme lui succède.

A notre connaissance, c'est au cours d'une séance de la Chambre des Représentants, le 4 mars 1846, que le problème de la limitation de la capacité d'exercice d'un gouvernement démissionnaire a été soulevé pour la première fois de manière explicite. A l'ordre du jour figurait la discussion des articles du projet de loi concernant la comptabilité générale de l'Etat. Une question préalable se posait néanmoins : un gouvernement démissionnaire pouvait-il soutenir pareil projet ?

Parmi les nombreuses interventions, deux méritent d'être retenues. Celles de MM. Devaux et Verhaegen (6).

Le député Devaux observe à ce moment que « si le ministère a donné sa démission, il devient un ministère purement administratif ». Et il ajoute : « Un gouvernement démissionnaire doit s'interdire la discussion d'une loi qui touche à l'avenir du pouvoir car ce ministère ne peut sérieusement s'occuper d'une loi semblable ».

Et le député Verhaegen d'opiner dans le même sens : « Si les ministres ont donné leur démission, leur position n'est plus ce qu'elle était il y a deux jours ; peu importe que cette démission n'ait pas été acceptée, que les démissionnaires peuvent avoir le rôle d'administrateurs provisoires, mais le caractère de véritables ministres, avec ce qui est attaché à cette position, ils ne l'ont plus. Ils administrent, c'est vrai, mais provisoirement, jusqu'à ce qu'il ait plu à la Royauté de statuer sur l'offre qu'ils lui ont adressée ».

On pouvait lire encore dans « L'Observateur » du 5 mars 1846 le commentaire suivant : « La démission d'un cabinet est un fait extrêmement grave ; ... il réduit les conseillers de la Couronne au rôle d'agents secondaires, administrateurs provisoires ».

C'est bien d'affaires courantes, entendues ici au sens d'affaires purement administratives, qu'il est ainsi question.

N'est-il pas significatif de constater que l'apparition de la notion coïncide avec un changement important de notre « paysage politique » : l'effondrement du système unioniste et l'avènement du bipartisme. C'est au cours de la même année 1846 que les libéraux décidèrent de se doter d'un parti. C'est à l'occasion des élections du 8 juin 1847, qu'ils remportèrent un important succès. Le chef de l'Etat dut s'incliner devant

(5) Cf *Moniteur*, 12-13 avril 1841.

(6) *Ann. Parl. Ch.*, 4 mars 1846, pp. 860 s.

pareille majorité en formant un gouvernement selon les vœux du Parlement. Non sans hésitation d'ailleurs ; le gouvernement fut formé le 12 août 1847, c'est-à-dire deux mois après le verdict électoral.

Il n'empêche. La période de bipartisme n'a pas permis une véritable éclosion de la notion d'affaires courantes. L'alternance au pouvoir de gouvernements majoritaires et homogènes ne conduisait-elle pas à une grande stabilité ministérielle ? Le problème de l'expédition des affaires courantes, s'il est soulevé maintes fois lors des travaux parlementaires, ne suscite donc pas l'attention qu'il mérite aujourd'hui.

Une triple explication de ce phénomène peut être avancée.

D'abord, le pouvoir exécutif ne connaissait pas les activités débordantes qui lui sont dévolues actuellement. La distinction entre affaires politiques et affaires administratives que tendait déjà à introduire Rogier ne pouvait donc pas avoir une réelle portée. Ensuite la remarquable stabilité ministérielle qui a caractérisé la période du bipartisme ne favorisait pas le développement des crises ministérielles, génératrice d'une limitation plus ou moins prolongée des compétences d'un gouvernement démissionnaire. Enfin — faut-il le rappeler ? — le Roi, élément prépondérant du pouvoir exécutif, était en mesure de contrôler les activités d'un gouvernement démissionnaire. La responsabilité des ministres démissionnaires vis-à-vis du chef de l'Etat revêtait, en effet, une importance capitale en période de crise ministérielle. Le chef de l'Etat pouvait refuser d'accomplir tout acte que son gouvernement lui soumettait et dont il estimait qu'il dépassait le domaine de l'expédition des affaires courantes.

Les réalités politiques vont changer avec l'apparition du multipartisme. Qui ne sait, en effet, que la physionomie du régime parlementaire belge s'est trouvée profondément bouleversée sous l'action combinée du suffrage universel pur et simple pour les hommes et de la représentation proportionnelle ? La fin des gouvernements majoritaires homogènes va de pair avec une période prolongée d'instabilité ministérielle.

Faut-il rappeler que, entre 1918 et 1940 — les années 1922 et 1928 exceptées —, chaque année civile a connu au moins une crise ministérielle ? Faut-il relever encore que les années 1925, 1932, 1936, 1937, 1939 et 1940 ont vécu au moins deux crises ? Au total, en 21 ans, on ne compte pas moins de trente crises et remaniements ministériels.

Encore convient-il de relever que, malgré la succession de ces crises ministérielles à une cadence vertigineuse, une certaine continuité du pouvoir était assurée par la présence quasi permanente des mêmes partis et des mêmes personnalités au gouvernement. Et il faut également relever que, pendant la période de l'entre-deux-guerres, ces crises étaient le plus souvent de courte durée.

Ce qui paraît, par contre, caractériser la vie politique de l'après-guerre, ce n'est pas le nombre des crises mais bien leur importance et leur ampleur.

Les crises politiques sont plus importantes, d'abord, le phénomène s'explique aisément. La primauté acquise par le pouvoir exécutif dans notre système politique, l'élargissement des tâches qu'il entend assumer, la discipline qu'il a pu assurer sur les partis politiques, voire sur certains groupes de pression, autant de facteurs qui rendent la démission d'un gouvernement lourde de conséquences politiques.

Les crises politiques sont aussi plus longues. Un seul exemple : du 24 septembre 1971, date à laquelle le premier gouvernement Eyskens-Cools a obtenu du Roi la dissolution des Chambres, au 25 avril 1974, date de la formation du premier gouvernement Tindemans, la Belgique a vécu sous l'autorité d'un gouvernement démissionnaire plus d'un jour sur quatre ; exactement 246 jours sur 943.

Pour ces motifs, le problème de l'expédition des affaires courantes ne peut plus être éludé. N'est-il pas temps alors d'en préciser avec soin la notion ?

II. La notion des affaires courantes.

Selon une pratique bien établie, chaque fois que le Roi accepte la démission d'un gouvernement, il le prie d'expédier les affaires courantes. En dépit de la constance de cette pratique ancienne — dont nul n'a jamais contesté l'existence —, la portée de la notion d'affaires courantes a, jusqu'à une date récente, été controversée.

La question se ramène à ceci. Les « affaires courantes » renvoient-elles à une véritable notion juridique susceptible en tant que telle d'être circonscrite *a priori* et de faire *a posteriori* l'objet d'un contrôle juridictionnel ? Font-elles, au contraire, référence à une notion purement politique aux contours particulièrement vagues et dont le contrôle reviendrait exclusivement aux Chambres législatives ?

Disons-le d'emblée, la controverse est devenue, pour une part, sans objet. Dans ses arrêts du 21 juin 1974 (*Association des Industries Chimiques de Belgique*) et du 21 août 1975 (*Association du personnel wallon et francophone des services publics*), le Conseil d'Etat de Belgique a tranché la question en érigeant la notion de l'expédition des affaires courantes en catégorie juridique indépendante.

Des interrogations subsistent néanmoins. Elles concernent le fondement juridique et le contenu de la notion.

1. *Le fondement juridique de la notion d'affaires courantes.*

Deux thèses s'affrontent en doctrine.

La première a été défendue par le professeur W.J. Ganshof van der Meersch (7). La notion d'affaires courantes trouverait son fondement dans ce qu'il est convenu d'appeler une coutume constitutionnelle. Mais cette thèse paraît plus affirmer qu'elle ne démontre. Et, dans cette mesure, ne prête-t-elle pas le flanc à la critique ?

La coutume est, en effet, tributaire de deux éléments essentiels : un élément matériel qui se traduit par une pratique « claire, constante et durable » ; et un élément psychologique qui est la conviction généralisée que la pratique mise en œuvre est une règle de droit. Comment démontrer que le principe de l'expédition des affaires courantes réunit bien ces deux éléments constitutifs de la coutume ?

La pratique gouvernementale en période d'affaires courantes ne bénéficie ni de la clarté ni de la constance qui doivent caractériser la norme coutumière. Tout au contraire elle est souvent incohérente et contradictoire. Ainsi elle n'est pas de nature à fournir un contenu précis à la coutume qui a la prétention de faire œuvre juridique.

L'existence de l'élément psychologique reste aussi à prouver. Il semble même que la règle de l'expédition des affaires courantes ait été envisagée pendant longtemps comme un simple précepte de déontologie politique. Cela ne s'explique-t-il pas par l'absence totale, jusqu'à une date récente, de recours postulant l'annulation des actes qui auraient été accomplis par un gouvernement démissionnaire en violation du principe de l'expédition des affaires courantes ?

Par contre, une deuxième thèse a été défendue notamment par le professeur F. Delpérée (8). Elle soutient que la règle qui veut qu'un gouvernement démissionnaire expédie des affaires courantes trouve, en réalité, son fondement dans un principe général du droit public.

Le Conseil d'Etat de Belgique paraît bien se prononcer dans le même sens. Dans l'arrêt « Fédération des Industries chimiques de Belgique », le juge administratif affirme expressément que c'est en vertu du *principe* de la continuité du service public qu'un gouvernement démissionnaire reste compétent pour expédier les affaires courantes (n° 16.490). Et dans l'arrêt « Association du personnel wallon et francophone des services publics », le même juge fait mention d'une règle non écrite, suivant

(7) GANSHOF VAN DER MEERSCH W.J., « La hiérarchie des normes. Aspects de droit public, de droit international et de droit européen », Chaire Francqui 1975-1976, notes de cours, p. 40.

(8) DELPÉRÉE F., « Au fil de la crise », *Journal des Tribunaux*, 1977, p. 601. Voyez aussi du même auteur, « Quelques aspects constitutionnels d'une crise politique », *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1974, n° spécial, pp. 31-34. Dans le même sens, MAROY P., note sous l'arrêt *Jassogne*, Recueil général de jurisprudence, de droit administratif et du Conseil d'Etat, 1969, p. 88.

laquelle la compétence des membres d'un gouvernement démissionnaire se borne à l'expédition des affaires courantes, « qui apparaît comme une règle obligatoire en ce qu'elle procède de l'économie générale de la constitution et, spécialement en ce qu'elle garantit la continuité des services publics » (n° 17.131). Or qu'est-ce que pareille règle sinon celle qu'expriment les principes généraux du droit public ?

Seul le principe de la nécessaire continuité du service gouvernemental paraît bien de nature, en effet, à expliquer pourquoi un gouvernement démissionnaire — qui n'entend plus être responsable devant les Chambres et qui en réalité échappe largement à leur contrôle — peut néanmoins conserver la compétence de mener ou de poursuivre un certain nombre d'initiatives, sous le couvert de l'expédition des affaires courantes.

2. *Le contenu juridique de la notion d'affaires courantes.*

Quelles affaires vont être qualifiées de « courantes » ? Quelles autres affaires vont être considérées comme sortant de l'expédition des affaires « courantes » ?

Il ne semble pas possible de dresser une liste exhaustive des unes ou des autres. Pour ne pas se limiter à examiner des cas d'espèce, peut-être est-il possible de forger quelques catégories susceptibles de recouvrir les espèces qui se présentent à l'occasion de chaque crise ministérielle.

Ainsi, il semble que rentre dans les affaires courantes un premier groupe d'affaires. Habituelles, ordinaires, ce sont celles qui relèvent de la gestion journalière du gouvernement et de l'administration. Ce seront notamment les décisions de routine prises à un échelon inférieur. Elles ne risquent pas d'engager l'avenir politique de l'Etat. Le recrutement des agents publics de l'Etat, par exemple, ne sera pas interrompu par une crise ministérielle.

Un deuxième groupe d'affaires courantes pourrait rassembler les affaires en cours, celles qui constituent le prolongement et l'aboutissement de procédures entamées antérieurement. Le Conseil d'Etat a pu, dans son arrêt *Jassogne*, considérer qu'un ministre démissionnaire reste compétent pour « décider, à l'issue normale d'une procédure de nomination régulièrement engagée, à quel candidat il convient de donner la préférence » notamment si le poste à pourvoir n'est pas très important.

Une troisième catégorie d'affaires courantes vise les affaires urgentes. L'état d'urgence crée, en effet, une situation d'exception dont l'effet principal est d'attribuer à l'autorité publique des pouvoirs dont elle n'aurait pas disposé en temps normal. Encore faut-il que l'urgence soit réelle — et le juge se reconnaît compétent pour vérifier cet état de choses —, qu'elle soit aussi actuelle —, l'urgence crée, par définition, une situation temporaire —. Le juge vérifiera aussi si les mesures prises en vertu de l'urgence n'excèdent pas une période normale.

Il va de soi qu'en cas d'urgence, un gouvernement démissionnaire peut prendre toutes les mesures qui s'imposent, y compris celles qui auraient été prises par un gouvernement de plein exercice en vertu de circonstances exceptionnelles. La nécessité de faire face à un danger imminent pour la collectivité publique légitime, en l'occurrence, l'action du gouvernement démissionnaire. Son inaction, au contraire, serait fautive dans la mesure où elle mettrait en danger la continuité de la vie de l'Etat.

Il est, par contre, d'autres affaires qui, par nature, débordent le cadre de l'expédition des affaires courantes. On les range ici encore dans quelques classifications générales.

Une première catégorie d'affaires non courantes rassemble les décisions politiques de grande importance. Celles qui conduisent, par exemple, à la modification du statut d'un organisme public (C.E., n° 17131, *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, du 14 juillet 1975), celles aussi qui impliquent de nouvelles initiatives gouvernementales ou des choix politiques particulièrement importants. C'est ainsi qu'un gouvernement démissionnaire « ne peut déposer sur le bureau des Chambres un projet de déclaration de révision de la Constitution. Engager la procédure susceptible de modifier la loi fondamentale excède les limites des affaires courantes ; c'est un acte politique particulièrement grave » (Avis d'un collège de spécialistes de droit constitutionnel remis au formateur M. Léo Tindemans, en janvier 1974).

Ne faut-il pas inscrire dans une deuxième catégorie les questions qui ont provoqué la chute du gouvernement ? Ne serait-il pas anormal de les voir traiter et régler dans le cadre de l'expédition des affaires courantes, alors que le contrôle parlementaire, ou plus généralement, le contrôle de l'opinion publique, a fait échouer l'action du gouvernement sur ce point ?

On mesure toute la difficulté d'arriver à des catégories précises. La pratique indique, en effet, que la réalité est complexe et difficile à cerner.

C'est le gouvernement démissionnaire qui apprécie si la décision à prendre porte ou non sur une affaire courante. Mais ses appréciations déroutent souvent par leurs incohérences et leurs contradictions. En fait, pour le gouvernement démissionnaire, l'opportunité politique de la décision prime souvent sur le souci de respecter la légalité.

Pendant les crises ministérielles, la notion d'affaires courantes est invoquée à tort et à travers. Tantôt pour justifier une action, le gouvernement démissionnaire considère que la décision qu'il a l'intention de prendre rentre bien dans le domaine des affaires courantes ; tantôt, comme prétexte d'une abstention commode et politiquement payante, il estime

(9) *Le Soir*, 30 janvier 1974.

que l'affaire à traiter dépasse les bornes de l'expédition des affaires courantes. Cet état de choses donne à la notion d'affaires courantes un contenu fluctuant qui paraît varier au gré des circonstances politiques du moment.

Toute décision gouvernementale, même en période de crise ministérielle, bénéficie d'une présomption de légalité. Mais n'incombe-t-il pas au juge de vérifier, le cas échéant, si la décision d'un gouvernement démissionnaire constitue un excès de pouvoir ? La protection des droits et des intérêts des justiciables est à ce prix. La question des contrôles retient donc ici l'attention.

III. Le contrôle des affaires courantes.

Le contrôle des affaires courantes, c'est d'abord le contrôle qu'exerce le juge administratif. Non que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire soient incompétents pour refuser d'appliquer les actes accomplis par un gouvernement démissionnaire en violation du principe de l'expédition des affaires courantes. Mais jusqu'à présent ils ne paraissent pas encore avoir fait usage de cette prérogative.

Par contre, le Conseil d'Etat a été, à plusieurs reprises, saisi de recours qui l'invitaient à se prononcer sur l'étendue des pouvoirs d'un gouvernement démissionnaire. Et, comme on l'a montré, le juge administratif s'est reconnu compétent, en tant que juge de l'excès de pouvoir, pour contrôler et, le cas échéant, pour annuler les actes d'un gouvernement démissionnaire qui dépassaient les bornes des affaires courantes.

L'exercice de cette compétence n'a pas été sans susciter des objections. Le contrôle de la notion d'affaires courantes ne conduit-il pas le juge de la légalité à exercer un véritable contrôle d'opportunité, et ce dans un domaine éminemment politique ?

L'objection présuppose l'existence d'une opposition irréductible entre la notion de légalité et celle d'opportunité. Mais la dichotomie opérée entre la notion de légalité et celle d'opportunité n'est-elle pas trop rigide ? Si les deux notions ne se recouvrent pas, elles ne s'opposent pas de façon radicale au point de s'exclure réciproquement. Comme le relève à juste titre le professeur M. Waline, la légalité s'oppose à l'illégalité, non à l'opportunité (9).

La légalité est souvent entendue comme étant la conformité d'un comportement à la loi. Mais il arrive que la loi confère à l'autorité

(10) WALINE Marcel, « Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration », *Etudes et documents du conseil d'Etat*, 1956, p. 28.

administrative des attributions dont l'exercice comporte une certaine marge d'appréciation. Il arrive aussi que la loi présente des lacunes ou soit rédigée en termes très vagues, voire obscurs. Dans ces hypothèses, l'intervention du juge est capitale dans la délimitation exacte de la notion de légalité.

Qui ne voit que, dans le domaine de l'expédition des affaires courantes, la part prise par le juge dans la définition de la légalité va être considérable ? Aucun texte écrit, constitutionnel ou législatif, n'impose au gouvernement démissionnaire l'obligation de limiter ses activités à l'expédition des affaires courantes. C'est donc le juge lui-même qui, interprétant les principes fondamentaux du système constitutionnel et du régime parlementaire, érige le principe de l'expédition des affaires courantes en norme obligatoire s'imposant à tout gouvernement démissionnaire. C'est lui qui va énoncer la règle selon laquelle « les ministres démissionnaires conservent le pouvoir de régler les questions dont, à leur estime, la solution ne souffre pas de retard ». C'est lui encore qui va préciser que les actes d'un gouvernement démissionnaire « demeurent soumis aux différents contrôles de la légalité institués par la loi ».

Mais quelle est la portée de ce contrôle ? Comme l'a relevé M.A. de Laubadère, le contrôle du juge ne porte pas sur le pouvoir discrétionnaire lui-même (10). Il ne porte jamais que sur les actes pris en vertu d'une compétence discrétionnaire. En somme, le juge vérifiera si l'autorité administrative a fait un usage adéquat de son pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 21 août 1975, confirme cette interprétation en précisant que la compétence des ministres démissionnaires « ne peut s'exercer que dans les limites strictement nécessaires aux fins qui la justifient » (12). Ainsi donc, le Conseil d'Etat — lorsqu'il est appelé à vérifier si un acte d'un gouvernement démissionnaire a dépassé le cadre des affaires courantes — vérifie l'adéquation entre la compétence strictement nécessaire reconnue au gouvernement démissionnaire et les fins qui justifient cette même compétence.

Dans l'exercice de cette compétence, le juge se trouvera-t-il en présence de questions de pure opportunité ? Sans doute. Comme le souligne encore le professeur M. Waline, « le contrôle de la légalité ne peut, au moins dans certains cas, s'exercer complètement qu'à la condition de comporter un certain contrôle d'opportunité » (12). On n'y voit pas un danger

(11) DE LAUBADERE André, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat français », in *Mélanges offerts à M. Waline, Le juge et le droit public*, t. II, pp. 531-548, 533.

(12) C.E., n° 17.131, du 21 août 1975, *Association du Personnel wallon et francophone des services publics*.

(13) WALINE M., *op. cit.*, p. 1036.

excessif. Le juge administratif s'est toujours montré très soucieux de rester dans les limites de sa compétence. Il s'est montré très prudent même lorsqu'il cherchait à étendre son contrôle à de nouveaux domaines où un besoin de contrôle juridictionnel se faisait sentir.

Malgré son efficacité, le contrôle du juge administratif présente des inconvénients. Ils tiennent à la lenteur de la procédure : la décision tombe, en moyenne, deux ans après l'introduction du recours. Ils tiennent aussi au caractère non suspensif de pareils recours : l'acte contesté, même s'il est entaché d'illégalité, produit intégralement ses effets avant le prononcé de l'arrêt ; ce qui est de nature à occasionner des situations choquantes, voire injustes.

Ne peut-on alors compter sur une autre forme de contrôle, *le contrôle parlementaire* ?

C'est le contrôle parlementaire qui, à l'égard d'un gouvernement démissionnaire peut paraître à première vue le plus commode, voire le plus efficace. S'agissant d'un contrôle de nature politique, son domaine est ainsi plus étendu que celui du contrôle juridictionnel.

En réalité, le contrôle parlementaire à l'égard d'un gouvernement démissionnaire s'avère insuffisant et est d'une efficacité réduite. Insuffisant parce que les possibilités de contrôle sont rares : les Chambres ne se réunissent que sporadiquement pendant les crises ministérielles ; d'une efficacité réduite, étant donné que le contrôle exercé par le parlement est dépourvu de la sanction politique qui est son corollaire : la faculté d'astreindre le gouvernement à démissionner par un vote de méfiance non équivoque. En période de crise ministérielle, le gouvernement est déjà démissionnaire. Si rien ne s'oppose à ce que le parlement adresse un vote de méfiance non équivoque à l'égard d'un gouvernement démissionnaire, il apparaît dans la pratique que les parlementaires renoncent souvent à la mise en œuvre de pareille procédure qui peut paraître on ne peut plus gratuite.

Une autre question mérite d'être posée. Le gouvernement démissionnaire peut-il encore présenter utilement des projets aux Chambres ? La question a été débattue pour la première fois au Sénat lors de la session ordinaire de 1854 (13).

En 1968, aussi, la décision de poursuivre l'œuvre de révision constitutionnelle fut prise grâce à l'action conjointe du gouvernement et du parlement.

Ce dernier a toutefois décidé que le gouvernement démissionnaire n'avait pas le droit d'introduire de nouveaux amendements. En l'occur-

(14) *Ann. Parl., Sénat*, 1854-1855, pp. 138 et suiv.

rence, le gouvernement a agi avec l'accord et sous le contrôle du parlement.

Il faut faire un sort à part au *contrôle du Chef de l'Etat*.

La démission d'un gouvernement exige une vigilance renforcée de la part du Cabinet du Roi. Il lui revient de vérifier si les actes soumis à la signature royale par les ministres démissionnaires ne dépassent pas le domaine de l'expédition des affaires courantes. Chaque fois que le Roi considèrera que l'acte soumis à son approbation dépasse les bornes des affaires courantes, il pourra attirer l'attention du ou des ministres intéressés sur ce fait et leur prier de reporter ou de modifier la décision projetée. Deux hypothèses sont alors concevables. Ou bien le ministre se plie aux observations qui lui sont ainsi adressées par le chef de l'Etat et accepte de modifier ou de différer la décision qui était projetée. Ou bien il ne renonce pas à son initiative. Et le souverain peut théoriquement refuser sa sanction.

Il nous paraît cependant logique d'admettre qu'en cas de désaccord profond entre le Roi et les ministres démissionnaires, les vues de ces derniers doivent finir par l'emporter.

On a parfois suggéré que le ministre démissionnaire, se trouvant en désaccord avec le Roi sur l'opportunité d'une mesure à prendre, convoque le Parlement aux fins de l'inviter à trancher ce litige. Cette solution nous paraît cependant totalement incompatible avec le caractère secret du colloque constitutionnel qui doit se nouer entre le Roi et ses ministres.

Solliciter l'arbitrage du parlement dans un différend qui opposerait le Roi à ses ministres reviendrait à porter à la connaissance du public un problème qui relève de ce colloque secret.

En ce domaine, comme en d'autres où l'influence de la Couronne doit se faire sentir, le Roi agit avant tout en tant que conseiller de ses ministres. Les véritables décisions sont de la compétence des ministres du Roi, puisqu'ils sont les seuls tenus à répondre de leurs actes devant le parlement.

Le contrôle exercé par le Chef de l'Etat ne laisse pas pour autant d'être utile. En attirant l'attention d'un ministre démissionnaire sur le fait qu'il viole le principe de l'expédition des affaires courantes, la remarque du chef de l'Etat peut être prise en considération surtout lorsque la violation du principe est flagrante.

Par contre, selon M. Coremans, un gouvernement démissionnaire ne peut pas consulter *la section de législation du Conseil d'Etat* (15). L'auteur cité fonde son observation sur le fait que les avant-projets de lois et d'arrêtés importants sont examinés par le gouvernement avant d'être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat qui donne son

(15) COREMANS H., « Het regeringsontslag en zijn staatrechtelijke en administratief-rechtelijke gevolgen », *Rechtskundig Weekblad*, 1968, col. 2204.

avis sur des initiatives législatives et réglementaires ayant un caractère définitif. Ce qui implique pour le gouvernement l'obligation d'arrêter sa position quant à la nécessité de la réglementation nouvelle.

L'opinion de M. Coremans présuppose l'impossibilité pour le gouvernement démissionnaire d'arrêter définitivement sa position sur une décision importante. Cette prémisse reste à démontrer. Car rien n'empêche un gouvernement démissionnaire de mettre au point un projet important et de le soumettre à l'appréciation de la section de législation. Quitte à celle-ci de mettre le texte en veilleuse en attendant la formation d'un nouveau gouvernement.

Il n'en reste pas moins que l'efficacité de ce type de contrôle est extrêmement réduite. L'activité gouvernementale, en période de crise ministérielle, est normalement réduite. En outre, le gouvernement peut toujours invoquer l'urgence pour se soustraire à l'obligation de consulter la section de législation. La question de savoir si l'urgence invoquée est réelle ou fictive relèvera de la compétence de la section d'administration du Conseil d'Etat.

Comment ne pas évoquer enfin *le contrôle social* ?

Le contrôle social est celui qui est exercé par l'opinion publique par le biais des « mass media » (presse écrite, radio-télévision). Ce type de contrôle est le plus constant et le plus éclatant. Son importance n'est pas négligeable.

Ayant le mérite de refléter les divers courants d'opinion qui existent au sein de la société, le contrôle social est souvent, comme l'écrit M.A. Molitor (16), « le fait de minorités actives et d'états-majors plus que de la masse des citoyens ».

L'intérêt de ce contrôle social réside essentiellement dans le fait qu'il peut, en critiquant ou en approuvant une décision à prendre ou déjà prise, verser de nouveaux éléments dans le débat.

L'efficacité de ce contrôle est très relative pour ne pas dire aléatoire. Mais quoi qu'il en soit les responsables des affaires publiques ne sont pas indifférents aux réactions de l'opinion publique à l'égard de leur gestion.

En ce qui concerne le gouvernement démissionnaire, ses actes font souvent l'objet d'une large campagne de presse, soit pour les appuyer, soit pour les combattre.

Il n'est point besoin à cet égard de rappeler le rôle joué par la presse dans la concrétisation de l'idée qu'un gouvernement démissionnaire doit se limiter aux affaires courantes.

(16) MOLITOR A., *L'administration de la Belgique*, Institut belge de science politique, Centre de Recherche et d'Information socio-politique, 1974, p. 146.

Ne voit-on pas dans cette intervention immédiate et souvent écoutée la garantie la plus efficace dans une démocratie d'opinions ?



La Belgique aura bientôt cent cinquante ans.

Dès le début de son indépendance, elle a été confrontée au problème de l'expédition des affaires courantes. Elle ne l'a jamais résolu depuis lors.

« La théorie des affaires courantes doit encore être écrite », observait récemment le professeur F. Delpérée (17). Peut-être fallait-il jeter dans le débat quelques éléments d'ordre historique, quelques analyses de jurisprudence, quelques réflexions sur la continuité de l'Etat pour poser les premières pierres de cette construction doctrinale ?

Summary : The settlement of current affairs.

Since the last war, one character of the political system in Belgium is the growth and the duration of the ministerial crisis. Some questions of public law appeared. How is it possible to maintain the continuity of the political and administrative action, without ministerial responsibility to Parliament, during the crisis ? The Belgian Conseil d'Etat contributed, by the notion of the « affaires courantes », sort of general principle of public law, to give a solution to this problem.

(17) DELPERÉE F., *op. cit.* p. 601.

