

Le gouvernement

par François PERIN,

Chargé de cours à la faculté de droit de l'université de Liège.

★

I

Entre l'Institution monarchique et le Parlement, le Gouvernement constitue l'élément charnière et le moteur de l'Etat.

Il n'y a point de réforme sur quelque plan que ce soit qui ne dépende en dernière analyse de lui.

Dans le cadre des « réflexions sur la crise de nos institutions », c'est au cadet des professeurs de Droit constitutionnel de ce pays qu'est échu l'honneur périlleux de s'attaquer au problème le plus difficile et le plus dangereux : le Gouvernement.

Parti en 1830 d'un régime où les ministres se réunissaient peu et pour échanger des vues sur des questions relativement simples, en dehors de toute organisation de l'institution qu'ils constituaient, sous la pression de l'accroissement des charges de la puissance publique et de leur complexité ainsi que sous l'influence de la vie politique mettant au pouvoir des équipes ministérielles hétérogènes, le Conseil des ministres est devenu le principal rouage de l'Etat ⁽¹⁾.

Le Conseil des ministres est aussi devenu le nœud gordien du régime, l'organe menacé perpétuellement de paralysie ou de dislocation dont la santé difficile et souvent branlante met en péril le dynamisme de la société tout entière.

La crise du gouvernement parlementaire n'est pas un phénomène nouveau et propre à notre pays dans les circonstances actuelles.

C'est un fait européen. Il est latent depuis 40 ans. Il suffit d'un choc politique, une crise économique, un incident parfois d'intérêt secondaire mais qui heurte la sensibilité des masses pour que ce phénomène permanent apparaisse aux yeux de l'opinion publique avec son caractère aigu.

« Ce pays est las de l'effort inefficace, de l'agitation en pure perte. Il veut un Gouvernement qui marche sous une impulsion ferme et constante dans un sens clairement déterminé. Il veut entendre ce rythme joyeux de la machine bien réglée qui avance et qui produit. Nous savons que son exigence est légitime et qu'elle correspond à l'instinct même de la conservation.

A nous de prouver qu'elle n'est pas incompatible avec le régime parlementaire, à nous de comprendre notre tâche et de montrer que nous n'en sommes pas indignes, à nous d'empêcher que l'on cherche ailleurs. »

Ces propos ne sont pas de moi. Ils ont été écrits en 1934 par Léon Blum, cet homme d'Etat français qui a incarné de la façon la plus émouvante mais aussi la plus tragique et la plus décourageante, le sort de la démocratie française. Ces propos nous conviennent hélas parfaitement bien ⁽²⁾.

Qu'il n'y ait dans mon pessimisme aucune sorte d'équivoque. Je n'entends pas faire le procès du Gouvernement actuel. Ce n'est pas mon objet, ce n'est pas le lieu.

Les difficultés que j'ai la lourde tâche d'analyser devant vous ce soir sont les difficultés de tous les gouvernements belges depuis plusieurs décades. Je n'ai jamais tu mon opinion ; je n'ai jamais ménagé mes critiques même quand la famille d'opinions à laquelle je me rattache les trouvait très inopportunes.

Que reproche-t-on donc à la machine gouvernementale ?

(1) Voir W.J. Ganshof van der Meersch. Préface à l'ouvrage de D. Urbain: la fonction et les services du premier ministre, 1958.

(2) « La réforme gouvernementale ». Paris, 1934.

N'est-il pas inévitable en démocratie qu'une partie de l'opinion soit mécontente du Gouvernement et fasse campagne contre lui ?

Nos amis britanniques parlent-ils d'une crise des institutions parce que l'opposition mène la vie dure au Gouvernement ?

Au contraire, je crois qu'ils y voient un signe de santé de la démocratie.

Pourquoi s'en prendre désormais, dans notre pays, aux institutions elles-mêmes ? Ne sont-elles pas aussi parfaites que les institutions britanniques sur lesquelles d'ailleurs, elles sont calquées ? Où le bât blesse-t-il ? Du côté de la monarchie, du côté du Parlement, du côté du gouvernement ?

A isoler les pièces de la machine, on risque de passer à côté de la difficulté et de proposer pour chacune d'elles séparément des aménagements sans doute utiles, des rajeunissements nécessaires mais assez secondaires. Je suis persuadé que si l'on procède à l'examen minutieux des éléments de l'Etat dans une optique statique on ne trouvera pas grand chose à modifier.

Il faut se placer à un point de vue dynamique et observer le fonctionnement des rouages de l'Etat en mouvement les uns par rapport aux autres.

En d'autres termes il faut examiner comment les gouvernements naissent, vivent et meurent.

L'institution gouvernementale est inintelligible si on ne la saisit et si on ne la situe dans son mouvement même, par rapport à l'institution monarchique, par rapport au Parlement, mais aussi par rapport aux partis que notre droit public ignore mais qui constituent pourtant la substance même de notre vie politique.

Dès lors mon discours est condamné à ne pas être académique, si l'on entend par ce mot l'aimable aptitude à décrire les choses d'une manière si formelle et si étrangère à leur contenu réel qu'il n'en résulte aucun mal pour personne si ce n'est le terrible ennui qui s'abat sur les auditoires paralysés par leur politesse.

Nous allons donc nous avancer allègrement sur les terrains les plus glissants.

II

Comment les Gouvernements naissent-ils ?

La Constitution ne s'embarrasse pas de subtilités extrêmes : elle affirme simplement que le Roi nomme ses ministres.

Dans les faits, la composition des gouvernements dans nos régimes parlementaires est une tâche périlleuse, ardue, difficile et qui mobilise beaucoup de monde.

Le Roi, comme vous le savez, procède à des consultations préalables : Présidents des Chambres, chefs des groupes parlementaires, présidents des partis politiques, hommes politiques en vue en raison de leur prise de position dans les circonstances de la crise, quelquefois les représentants autorisés des milieux d'affaires, quelquefois encore ceux des milieux syndicaux.

Le but de ces consultations est de dégager l'alliance politique susceptible de recueillir une majorité parlementaire et de découvrir quel est l'homme qui sera le gardien et le représentant de cette alliance, c'est-à-dire le premier ministre.

La formation des gouvernements belges s'annonce bien souvent très pénible. Lorsque la situation politique est particulièrement inextricable, le Roi fait appel à une sorte de sage-femme qui porte le nom d'« informateur » et dont la tâche n'est pas de former le Gouvernement mais bien d'aider à sa naissance. Les manœuvres préalables ont parfois une nature telle que l'on juge prudent d'épargner à la délicatesse royale le contact brutal et trop réaliste avec le monde politique.

Lorsqu'on a trouvé l'homme de la nouvelle alliance, le Roi le charge de former le nouveau gouvernement. Le formateur doit mettre sur pied une équipe susceptible de satisfaire une majorité parlementaire, c'est-à-dire les partis politiques représentés au Parlement et décidés à s'unir pour gouverner le pays.

Tout cela n'est pas chose aisée, le dosage est délicat. Il s'opère sur des plans multiples ; dosage politique d'abord : chaque partenaire de l'alliance a des exigences qui ne sont pas nécessairement proportionnelles à son caractère représentatif dans l'opinion et au Parlement ; ce qui compte dans cette étrange arithmétique, ce n'est pas l'importance réelle des partenaires, mais c'est le fait que telle formation, fut-elle minoritaire (elles sont toutes minoritaires puisqu'aucun groupe n'a la majorité au Parlement), est indispensable à l'alliance.

Dosage linguistique et local ensuite : proportion équitable de flamands, de wallons et de bruxellois.

Dosage social enfin : dans la plupart des cas il ne faut oublier ni les bourgeois, ni les ouvriers, ni les paysans, ni les classes moyennes avec leur très riche éventail de nuances. On comprend dans ces conditions que la formation d'un Gouvernement demande une patience et une souplesse infinie. L'écheveau est parfois si enchevêtré que le formateur s'y empêtre, et à bout de souffle, remet son tablier.

C'est alors que l'arbitre royal relance les négociations, exhorte les partenaires du jeu politique à renouer leurs contacts pour éviter le gouffre d'une carence prolongée du pouvoir.

C'est surtout entre 1934 et 1940 que la formation des gouvernements dans notre pays s'est heurtée à des difficultés inextricables provoquant chez le roi Léopold des réactions de très vif mécontentement. « Il est incompréhensible, aurait dit le Roi, lors de la formation d'un Gouvernement Van Zeeland en juin 1936, que les questions de dosage politique et de personnes prolongent la carence gouvernementale alors que les partis sont d'accord sur le programme ! » Mêmes difficultés plus d'un an après lors de la formation d'un gouvernement Janson, en novembre 1937 : « Il y a contradiction, disait le monarque, entre la volonté d'union nationale des partis et la carence à laquelle aboutissent les efforts des formateurs du Gouvernement. La situation actuelle ne peut se prolonger. » Elle s'est pourtant prolongée.

Les années 1938 et 1939 furent catastrophiques à cet égard ; et lors de la démission du Gouvernement Pierlot en mars 1939, le Roi exprima son opinion sur le régime dans une lettre publiée sous la responsabilité ministérielle. Le Roi disait : « La première condition qui s'impose, celle dont dépend, je n'hésite pas à l'affirmer, le sort même du régime, c'est la restauration — dans toute son indépendance et dans toute sa capacité d'action — d'un pouvoir exécutif vraiment responsable, c'est-à-dire formé d'hommes qui puissent assurer le gouvernement du pays pendant toute une législature si possible, sans se trouver entravés dans leur action par les mots d'ordre de partis, par des pressions de groupes ou de sous-groupes, ou par des préoccupations partisans. »

Vaines exhortations. A la veille de la deuxième

guerre mondiale, le régime belge était au bord de l'effondrement. Les gouvernements impossibles à former, impossibles à maintenir en vie, se succédaient, dans le découragement général, à un rythme accéléré. Depuis le 20 novembre 1934, les Gouvernements ont eu la durée suivante : 4 mois, 13 mois, 17 mois, 6 mois, 9 mois, 2 mois, 5 mois, 8 mois.

Je n'hésite pas à dire que le drame monarchique qui a déchiré la Belgique de 1945 à 1950 trouve sa source autant dans les difficultés de fonctionnement du régime qui ont découragé et irrité le monarque que dans les circonstances tragiques de la guerre et de la défaite de 1940, ou les circonstances difficiles de l'occupation allemande.

La formation laborieuse des gouvernements n'est pas un trait propre à la Belgique. Sans insister sur l'histoire très connue de la III^e et IV^e République française, faut-il rappeler que chez nos amis hollandais les crises ministérielles sont inextricables et qu'il faut en moyenne deux mois au moins pour former un gouvernement qui a quelque chance de stabilité.

La conclusion de la première partie de mon analyse est que le régime parlementaire actuel en Belgique et aussi ailleurs est fondé sur l'existence de partis politiques fortement organisés dont les états-majors négocient entre eux pour constituer le pouvoir. C'est un fait, nous n'y pouvons rien. Il est d'ailleurs inutile de s'insurger contre ce fait : éliminer les partis politiques c'est tuer la liberté et lancer le pays dans des aventures dont personne ne veut.

Le Roi, face aux pouvoirs des partis, n'est qu'un arbitre qui préside aux négociations sans jamais s'y engager.

La situation du Roi est plus délicate encore en Belgique qu'en Grande-Bretagne où le rôle de la Reine est simplifié par l'avènement au Parlement d'un parti majoritaire à la Chambre des Communes, dont le leader devient automatiquement le Premier ministre du Royaume Uni. L'absence de majorité absolue dans notre régime parlementaire donne à l'arbitre royal un rôle inattendu au XX^e siècle, mais qui n'en est pas moins actif.

III

Il ne suffit pas pour les gouvernements de naître. Il faut encore vivre.

Quelles sont les conditions d'existence de nos gouvernements ?

Depuis un peu plus de quarante ans, la coutume politique parlementaire veut que les partenaires de l'équipe au pouvoir soient liés par un contrat politique préalable. Non seulement les ministres sont liés par ce contrat, mais encore les partis qui l'ont négocié et par conséquent les groupes parlementaires qui représentent les partis dans les deux assemblées. Ce contrat politique préalable est publiquement lu devant le Parlement. C'est la déclaration gouvernementale qui précède le vote de confiance, véritable investiture coutumière, du pouvoir gouvernemental par les assemblées. Dans la pratique belge, depuis quarante ans, ces déclarations gouvernementales présentent à mes yeux, un double défaut : elles sont interminables et confuses.

Interminables d'abord, parce qu'elles prétendent tout régler, régir une législature entière, affronter tous les problèmes et apporter une solution qui se veut adéquate. Il faut, bien entendu, beaucoup de mots pour contenter tout le monde dans tous les secteurs.

Confuses ensuite, souvent équivoques, parce qu'elles prétendent, sur tous les problèmes à la fois, faire l'unanimité des ministres, des partis alliés et des parlementaires de ces partis qui constituent la majorité dans les assemblées. Il y a longtemps que cette prétention ne trompe plus personne. Cette unanimité sur toute chose est une fiction qui ne fait plus de dupes. On se demande, pourquoi les gouvernements successifs s'obstinent à se livrer à cette pénible et inutile corvée. Si j'écoutais mon sentiment, j'en proposerais la suppression pure et simple. Ne serait-il pas préférable de demander aux gouvernements successifs de faire annuellement rapport sur leurs activités, préférant ainsi juger les gouvernements sur les actes plutôt que sur leurs manifestations d'intention ? Il en est ainsi pour le gouvernement des Etats-Unis et de la Suisse. Je crois sincèrement que c'est beaucoup plus sérieux.

Mais, à la rigueur, je veux bien reconnaître à la déclaration gouvernementale un minimum de vertu. Le Parlement peut refuser légitimement de prendre un chat dans un sac. Le Gouvernement doit dès lors attirer l'attention sur le sens de son action future mais sa déclaration devrait être concise et limitée. Que le Gouvernement se borne le jour de sa naissance à exhiber comme état-civil les

traits saillants de son programme, les caractéristiques de l'alliance politique dont il est issu et à mon avis c'est essentiellement son orientation économique et sociale qu'il doit révéler. Mais pourquoi prétendre contre tout bon sens aborder tous les problèmes dans une impossible unanimité ministérielle ?

Le contrat gouvernemental en effet présente un défaut supplémentaire : il se veut exclusif. En fait, malgré les démentis de pure forme, il entend monopoliser l'initiative politique et législative et éliminer des débats parlementaires toutes les suggestions qui ne correspondent pas aux clauses du contrat qui lie les partenaires. Comme l'unanimité la plupart du temps s'est faite sur des mots, des formules équivoques qui cachent très mal les désaccords profonds, la déclaration gouvernementale qui se veut exclusive ne réussit qu'à être paralysante.

En effet, au cours de la vie du gouvernement toutes les questions politiques sont soumises au Conseil des ministres.

Si c'est un acte d'exécution de la déclaration gouvernementale sous forme de projet de loi, de projet d'arrêté ou de projet de crédit budgétaire qui est soumis au Conseil des ministres, les formules vagues de la déclaration prennent un aspect terriblement concret. L'accord sur les mots fait souvent place au désaccord sur les actes. Il faut alors élaborer de laborieux compromis jusqu'à ce que l'unanimité des ministres se fasse ou, et c'est hélas le plus souvent le cas, encommissionner l'affaire, c'est-à-dire la remettre dans un tiroir dont elle ne sortira jamais plus.

Si c'est une affaire qui n'était pas prévue dans la déclaration gouvernementale, l'accord sera encore plus malaisé car les opposants — il y en a toujours — auront un argument décisif : cette affaire n'était pas prévue dans notre contrat, par conséquent puisqu'elle nous divise, il faut l'écarter. Les partis et les groupes parlementaires étant liés par ce même contrat, il n'y a aucune chance sérieuse pour que la question litigieuse soit tranchée librement par le Parlement. Toute tentative pour reprendre quelque liberté que ce soit est considérée comme une rupture du contrat dont la sanction est la mort du gouvernement par la voie de la dislocation interne. Ce qui revient à dire que, dans notre régime parlementaire, la coutume confère aux membres du Conseil des ministres, et par la voie de conséquence aux partis ou fragments de partis

de la coalition gouvernementale, un véritable droit de veto contre toute proposition de décision quelconque.

Dans ce système gouvernemental, le rôle du parlementaire se réduit essentiellement à voter pour ou contre le gouvernement, ou à s'occuper de vétilles locales sans importance, sauf peut-être pour la popularité personnelle des interpellateurs.

Le Parlement, dans ces conditions, n'est plus qu'une Chambre d'entérinement des décisions gouvernementales sur les points essentiels de la politique du pays.

La question de confiance, c'est-à-dire la menace de la démission collective du gouvernement, est posée d'une manière permanente et d'ailleurs implicite dans la plupart des cas.

Presque jamais, le parlementaire ne se prononce sur l'objet de la discussion en raison de l'opinion qu'il en a, mais essentiellement en raison de sa position à l'égard du gouvernement. Il votera oui s'il fait partie de la majorité, non s'il fait partie de l'opposition.

Dans ce système gouvernemental, la responsabilité collective et solidaire des ministres domine et écrase la responsabilité personnelle des membres du gouvernement pris isolément.

On ne peut s'en prendre à un ministre sans mettre en péril l'équipe tout entière. Cette pratique que rend illusoire la responsabilité constitutionnelle des ministres, aboutit à des abus criants.

On a vu des majorités parlementaires renoncer en fait à exercer ce droit constitutionnel de contrôle de certains ministres manifestement fautifs, pour ne pas risquer de mettre en péril l'existence du gouvernement tout entier et sa politique générale.

Régime de veto, régime de paralysie, régime d'irresponsabilité personnelle, régime aussi des intrigues et des coups fourrés.

N'a-t-on pas vu récemment dans une matière particulièrement grave, un ministre démissionner sans qu'on en connaisse les motifs, sans que la politique de ce ministre n'ait été débattue approuvée ou blâmée par le Parlement ?

Qui détient le pouvoir du dernier mot dans ces conditions ? Est-ce le Parlement, représentant le peuple, organe suprême de la souveraineté natio-

nale, délibérant publiquement sous les yeux de l'opinion tout entière, ou quelques groupes ou sous-groupes politiques, indéfiniment variables d'ailleurs, plus ou moins représentés au sein du Conseil des ministres et usant de la règle de l'unanimité, c'est-à-dire du veto, pour imposer, dans le secret, ses interdits ou ses désirs, sous l'influence, hélas fréquente, de quelque intérêt privé.

Que deviennent les partis politiques dans les conditions de ce système ? Les partis ne deviennent-ils pas des organes du pouvoir, au lieu d'être avant tout des associations d'hommes libres, de citoyens unis par une même conception politique, une même idéologie, et totalement indépendants du pouvoir, mais inspirant et critiquant le pouvoir ?

Dans les conditions actuelles, les partis politiques, pris dans l'engrenage du système, dans la dialectique de ce contrat préalable, ont tendance à perdre le sens de leur doctrine et de leur action. Cette doctrine se dilue dans l'opportunisme gouvernemental. Les partis se vident dès lors de leurs meilleurs militants pour devenir des machines électorales groupant une clientèle médiocre, intéressée, sans idéal et sans dynamisme.

IV

Les gouvernements meurent comme ils vivent. Ce n'est guère le Parlement, à quelques exceptions près, qui renverse le gouvernement dans notre pays parce que le gouvernement aurait perdu la confiance des assemblées.

Le gouvernement tombe par le désaccord des partis qui s'étaient coalisés pour le former. Il y a eu dans notre histoire, depuis le suffrage universel de 1918, des périodes d'instabilité aiguë, j'ai fait allusion à l'une d'entre elles tout à l'heure. Il y a eu par contre des périodes de stabilité relative. Depuis 10 ans nous vivons une de ces périodes-là. La stabilité n'est une vertu que si elle assure une continuité dans l'action. Elle n'est pas une vertu quand elle assure la continuité dans l'immobilisme.

Gouverner, c'est prévoir. Mais s'il faut penser avant d'agir, contrairement à une formule célèbre, les idées et les intérêts risquent de se heurter, les querelles éclatent, les majorités se divisent, les intérêts acquis mis en jeu ont le temps de se mobiliser pour se défendre, les pressions s'exercent, les gouvernements sont au bord de la dislocation.

Le refus de prévoir, l'étrange volonté de vivre au jour le jour sont devenus désormais pour nos gouvernements une condition d'existence.

V

La crise du régime est-elle imputable aux hommes ?

Est-ce une crise morale, comme on l'a souvent écrit ?

Je suis pour ma part persuadé que les hommes politiques, même les meilleurs, sont pris dans un mécanisme faussé, hérité du siècle passé où il avait un sens et où il permettait l'action limitée qu'on attendait de lui mais qui dans le contexte socio-politique du 20^e siècle ne correspond plus à aucune réalité.

Il est donc stérile, je crois, de se livrer à de vaines récriminations sur la conscience civique des citoyens belges et de leurs représentants. Les exhortations morales dans l'histoire n'ont jamais réussi à rien changer. Nous sommes pris dans un mécanisme paralysant. Il faut donc l'assouplir. Les rouages sont enrayés, il faut donc les débloquer.

VI

Pour sortir le régime de l'impasse, quels sont les remèdes ?

Le Roi, comme l'espèrent ou le souhaitent certains, peut-il être l'instrument du salut ?

Le rôle du Roi doit être clair. Il ne peut se perdre dans l'équivoque. Ce rôle reste dans les limites, à mon avis, de l'arbitrage. Le Roi ne peut entrer lui-même dans le jeu politique, faire le poids et déterminer l'orientation politique du Gouvernement. La responsabilité politique de la formation du Gouvernement incombe au premier ministre seul. Il n'appartient pas de perturber cette règle claire de la vie politique des nations modernes. Le Roi ne peut, à peine de sortir de son rôle et de compromettre l'institution même qu'il incarne, former un Gouvernement à son gré en dehors des partis politiques.

Telle est la pratique politique et constitutionnelle du XX^e siècle. Elle n'est pas celle du XIX^e siècle, contrairement à ce que l'on dit souvent. Au XIX^e siècle, les Rois parvenaient encore à imposer leur homme de confiance au Parlement consentant. Un

des plus illustres premiers ministres de notre pays, Auguste Beernaert, était l'homme de confiance de Léopold II. Il n'était pas le produit d'un état-major du parti majoritaire au Parlement. Mais cette majorité était consentante. La vie politique est profondément différente d'un siècle à l'autre. Les monarchies ne jouent plus aucun rôle sur la scène politique mondiale actuelle, alors que les plus grandes puissances politiques du XIX^e siècle, étaient des monarchies très actives et très influentes et n'étaient pas toutes des monarchies constitutionnelles et parlementaires.

Nos parlements, élus au suffrage universel, n'ont, de leur côté, rien de commun avec les parlements du XIX^e siècle, assemblées de notables issus d'un corps électoral restreint, représentant tout au plus un à deux pour cent de la population.

Dans le contexte politique actuel, le Roi règne et ne gouverne pas. On devrait plutôt dire dans une optique plus scrupuleuse de l'histoire et de son évolution, que le Roi règne et ne gouverne plus. On a dit que c'était une hérésie. Je ne sais pas si c'est une hérésie, mais ce que je sais c'est que le respect scrupuleux de cet adage est devenu pour les monarchies à notre époque, la condition même de leur maintien et de leur existence.

La responsabilité des partis politiques et des états-majors est donc énorme dans la vie de la Nation. Leur action doit être efficace et rapide à peine de créer de dangereuses impasses génératrices d'anarchie. Toute carence du pouvoir due à leur maladresse ou leur obstination provoquerait dans notre pays un vide dangereux dont certains rêvent de profiter pour lancer la couronne dans une aventure sans issue.

Après un premier succès dû au découragement et à l'irritation légitime de l'opinion publique, le Gouvernement royal ne pourrait que déboucher sur le vide et se heurter tôt ou tard à des réactions violentes mettant l'institution monarchique elle-même en péril. Un régime de type gaulliste, a écrit un journal conservateur modéré⁽³⁾ le 12 août 1960, serait un désastre pour la Belgique, parce que c'est la couronne qui devrait jouer le rôle actif de chef d'Etat qui est l'élément essentiel de la V^e République française. La monarchie de Charles de Gaulle est une monarchie élective, elle est temporaire et

(3) Le Courrier de l'Escout.

responsable en dernière analyse devant le peuple français lui-même, comme le président des Etats-Unis est responsable devant le peuple américain.

La monarchie belge est une monarchie héréditaire, et par cela même définitivement irresponsable. Elle en est réduite par nature à un rôle d'arbitrage objectif et, à l'égard des masses, à un rôle moral et symbolique ou, si l'on veut, psycho-social. Elle n'a pas de rôle politique à jouer.

Il n'y a donc pas d'autre issue pour le régime que de se réformer lui-même. Toute intervention d'un Deus ex Machina serait une catastrophe. Il n'y a pas dans notre pays, dieu merci, de général sauveur de la patrie qui tire sa légitimité de l'histoire ou, à défaut, de la force des armes.

VII

La solution réside-t-elle dans une rationalisation de la structure du Gouvernement ?

Léopold I^{er} avait cinq ministres. Il y en a actuellement vingt, plus quatre ministres sous-secrétaires d'Etat. C'est à la fois trop et pas assez. Je m'explique.

C'est beaucoup trop : la promptitude, la cohérence et le dynamisme nécessaires à l'action gouvernementale d'un Etat moderne ne peuvent être le fait d'une nombreuse équipe. Un gouvernement n'est pas une assemblée délibérante au sein de laquelle sont soigneusement représentés tous les groupes de pression possibles et imaginables. Combien j'approuve à cet égard les suggestions faites récemment par le député Marc Antoine Pierson, tendant à réduire les membres du Conseil de Cabinet à une dizaine d'hommes tout au plus, y compris le premier ministre. Une équipe de sept à dix hommes peut prendre énergiquement les rênes du pays, mais à une condition : c'est de penser avant d'agir et d'être débarassée, pour ce faire, du fardeau harassant de la bureaucratie étatique.

Conduire une politique est une chose, assurer la gestion quotidienne d'une service public ou département ministériel en est une autre, encore qu'il y ait entre les deux une connection évidente. C'est la raison pour laquelle j'ai dit que vingt-quatre ministres, c'était à la fois trop et pas assez. Même avec ce nombre excessif de portefeuilles les diverses pyramides administratives que sont les ministè-

res et les grands services publics débouchent sur une sorte de goulot d'étranglement appelé communément Cabinet ministériel, où règne une agitation extrême mais totalement dépourvue de la moindre impulsion créatrice.

Il faut décongestionner le pouvoir politique en adjoignant aux ministres peu nombreux un nombre suffisant de ministres sous-secrétaires d'Etat pour assurer la gestion des départements ministériels sous la direction du Conseil de cabinet. Tous les ministres sous-secrétaires d'Etat doivent jouer du contreseing ministériel et prendre la responsabilité personnelle des actes qu'ils contresignent.

Les partis politiques devraient admettre que la structure du Gouvernement et le nombre des ministres et des sous-secrétaires d'Etat soient fixés par la loi afin que cette structure rationnelle ne soit pas constamment bouleversée, par opportunisme, à chaque crise gouvernementale, pour des motifs complètement étrangers au bon fonctionnement des institutions nationales.

Que les partis délibèrent, qu'ils négocient, soit, et qu'ils forment le pouvoir. Mais qu'ils s'imposent une discipline salutaire dans leur intérêt même et dans celui de la démocratie et de la liberté : un cadre préalable qu'il est interdit d'enfler. Cette proposition n'a rien d'insolite. Nos amis suisses obéissent à une règle de ce genre depuis plus d'un siècle. Leur constitution a eu la sagesse de fixer le nombre des ministres à sept, et il semble qu'ils ne s'en portent pas plus mal, au contraire.

En outre, il faut admettre une seconde règle d'or, essentielle à mon avis, en vue de la réforme saine du régime parlementaire. Le principe en est simple : on ne peut faire partie de deux institutions à la fois, le Gouvernement et le Parlement, alors que la seconde institution est chargée de contrôler la première. Quand un parlementaire devient ministre, il devrait, pour la durée de ses fonctions abandonner son mandat au profit de son suppléant. Il y a à cela un double avantage : le contrôlé ne fait plus partie des contrôleurs et ne se voit plus amené à se manifester, un peu ridiculement il faut bien le dire, la confiance qu'il a en lui-même ; et en outre, le ministre enfin déchargé de la corvée des multiples votes pourra s'adonner à ses tâches essentielles et négliger cette présence inutile au Parlement mais matériellement indispensable dans les conditions actuelles.

Ce n'est pas la seule incompatibilité d'exercice que je préconise. Je souhaiterais également que soit proclamée par la voie législative l'incompatibilité du mandat parlementaire avec le mandat communal (tout au moins le mandat actif, bourgmestre et échevins), le mandat syndical et surtout le mandat dans les Conseils d'administration des grandes sociétés financières et industrielles. Mais ceci est une parenthèse, ce n'est pas l'objet de la conférence de ce soir.

VIII

La rationalisation de la structure du Gouvernement est une réforme nécessaire ; ce n'est pas une réforme suffisante.

L'inextricable problème posé par le contrat gouvernemental et l'unanimité solidaire des équipes ministérielles du parlementarisme classique reste entier et voue notre pays à l'immobilisme et à la paralysie.

La complexité de la vie politique et sociale ne permet plus de former, comme au temps jadis, des majorités gouvernementales homogènes, et par conséquent efficaces, c'est-à-dire décidées à réaliser un programme pratique sur lequel l'accord unanime s'est fait.

Il n'y a pas dans le contexte politique actuel de majorité homogène et unanime sur toutes les questions à la fois :

Politique économique et sociale, questions ethniques et linguistiques, affaires étrangères et militaires, question scolaire, réforme administrative, réforme judiciaire, statut civil de la famille, santé publique, travaux publics, etc.

Toutes ces questions existent, elles doivent être résolues et nous devons trouver des mécanismes politiques et institutionnels qui sortent l'État de l'immobilisme et qui affrontent tous les problèmes. Faut-il au préalable qu'une équipe homogène et unanime trouve des points d'accord, simultanément, sur tous ces problèmes à la fois ? Telle est, je crois, la question.

On ne peut trouver, dans nos parlements issus du suffrage universel, des équipes ministérielles dont tous les membres sans exception manifestent leur accord sur tous les problèmes à la fois. Est-ce que dès lors les questions sont de nature insolubles ? S'il n'y a pas de gouvernement unanime sur

toutes les questions à la fois quelle que soit la coalition que l'on met sur pied, il y a au Parlement, sur chacune de ces questions séparément, une majorité pour dégager une solution dans un sens déterminé, majorité qui n'est pas issue d'un parti seul puisqu'aucun ne détient la majorité des sièges, mais majorité issue de négociations entre les divers groupes politiques.

Ces majorités varient d'après les matières en discussion.

Elles n'ont pas nécessairement la même composition interne.

C'est là, la vérité politique de notre siècle, notamment dans notre pays, qu'on a mal dégagée et qu'on a mal entrevue.

Puis-je donner un exemple : la question ethnique, la frontière linguistique, les rapports entre Wallons et Flamands.

On peut trouver une solution. C'est un problème qu'on met régulièrement dans le tiroir parce qu'il divise le Gouvernement. Tous les gouvernements, ceux du passé, et je ne me fais aucune illusion, ceux de l'avenir sont et seront divisés à cet égard. Cette question peut trouver une solution négociée (personne ne peut imposer la sienne) entre Flamands, Wallons et Bruxellois de divers partis (les partis sont eux-mêmes très profondément divisés sur cette question).

Il y aura une majorité très hétéroclite contre une minorité aussi très hétéroclite pour dégager une solution neuve.

Autre exemple : les grandes agglomérations, dont on parle depuis 20 ans, en vain d'ailleurs.

Les grandes villes n'ont pas de statut adéquat à la vie moderne.

Il y a au Parlement une majorité pour adopter une solution. Il n'y a pas d'impasse au Parlement. Mais cette majorité sera hétérogène, elle sera composée d'un certain nombre de parlementaires de tous les partis contre un certain nombre de parlementaires des mêmes partis.

Il y a aussi au Parlement des majorités qui peuvent se dégager pour résoudre des problèmes difficiles et irritants de politique étrangère.

Faut-il, ne faut-il pas reconnaître la Chine communiste ?

Ce n'est pas moi, à cette tribune, qui vous donnerai la réponse.

J'ai mon avis, vous avez le vôtre. Ce n'est pas notre objet, ce soir.

Mais je dis qu'il faut que nos institutions nationales soient saisies du problème et qu'elles décident dans un sens ou dans l'autre, en toute clarté, chacun donnant librement son avis.

Est-ce que vous croyez qu'il faut, pour que la démocratie soit respectée, que la majorité qui pourrait se dégager pour résoudre la question linguistique soit exactement la même que celle qui se dégagerait sur la question chinoise, ou sur le problème des grandes agglomérations, ou sur la réforme de la fiscalité, ou encore sur la politique économique et sociale ?

Tous ces problèmes peuvent être résolus mais pas nécessairement par la même majorité parlementaire. Actuellement la rigidité des gouvernements s'oppose à cette liberté du Parlement. Celui-ci est paralysé par la menace de l'éclatement de l'équipe ministérielle..

On ne peut tout de même pas changer de gouvernement à chaque ordre du jour de la Chambre ou du Sénat. Le Parlement, en tant que tel, est donc, à mon avis, un instrument utilisable si la question de vie ou de mort des gouvernements ne venait constamment perturber ses travaux.

Il faut donc nettement séparer les deux institutions, Gouvernement et Parlement, dont l'interdépendance actuelle s'avère paralysante.

Ce n'est pas le Gouvernement qu'il faut immuniser contre l'ingérence abusive du Parlement ; mais au contraire il faut libérer le Parlement de la tutelle que le Gouvernement fait peser lourdement sur lui par l'usage constant, implicite et abusif de la question de confiance.

Le langage gouvernemental, quel que soit le gouvernement, est le suivant : « Vous ne pouvez rien faire, vous parlementaire, qui déplaît à l'une ou l'autre fraction du Gouvernement sinon c'est la crise, nous nous en allons. »

Ne rien faire qui ne fasse l'unanimité des ministres, c'est imposer au Parlement la quadrature du cercle, c'est le figer dans une paralysie sans espoir.

Que les ministres recherchent entre eux le maxi-

mum d'accords possibles, c'est raisonnable, c'est souhaitable.

Mais le désaccord persistant ne peut se solder par l'immobilisme ni non plus par de vaines crises gouvernementales qui ne résolvent rien du tout.

Il ne faut céder la place, il ne faut changer de gouvernement que pour permettre l'installation d'un autre gouvernement avec une autre orientation.

On ne change pas d'équipe devant une opposition contradictoire qui jette les gouvernements par terre sans produit de substitution : cela, c'est la mort des démocraties.

Ce fut l'expérience tragique de la république de Weimar, ainsi que de l'éphémère république espagnole. Quand l'accord ne peut se faire, le Parlement doit être saisi et non éliminé, et il doit pouvoir statuer librement en votant des motions ou des propositions de loi. La question confiance, c'est-à-dire la question de la vie ou la mort du Gouvernement, doit être soigneusement écartée, les majorités se formant librement et d'une manière variable selon les objets en discussion. La solution adoptée doit être appliquée loyalement par le Gouvernement, même si ses membres ne sont pas unanimes sur la solution issue des débats parlementaires.

Stabilisation du Gouvernement, libération du Parlement, fin de l'immobilisme, fin du droit de veto qui paralyse le régime, telles sont à mon avis les conditions d'une rénovation saine du régime parlementaire.

Pour accentuer la séparation du Parlement et du Gouvernement, il ne faut faire ni une révolution ni même, ce qui est encore plus difficile, une révision constitutionnelle !

La responsabilité collective et individuelle des ministres reste entière. Il ne s'agit pas de recréer un autocratie quelconque d'un exécutif qui ne serait responsable devant personne, mais cette responsabilité doit être interprétée autrement. Elle doit être interprétée d'une manière plus souple, plus efficace, plus sévère, plus draconienne pour les membres du pouvoir.

Quand les membres du Gouvernement ne peuvent se mettre d'accord, que le pouvoir suprême, représentant la Nation, statue. Ce pouvoir suprême, c'est le Parlement.

L'exécutif n'a qu'à s'incliner. Je sais que c'est un profond bouleversement, non pas de notre droit public, mais de nos mœurs politiques. Ce bouleversement est-il possible ? Techniquement, oui. Il n'y a aucune impasse. Il est faux de dire que nos coutumes parlementaires sont intangibles et qu'il n'y a pas d'autre système en dehors des aventures dictatoriales de droite ou de gauche dont personne ne veut. Il est faux de dire : « notre régime est le moins mauvais des régimes ». C'est là une formule de scepticisme conservateur extrêmement stérile. L'obstacle n'est pas dans la constitution ; l'obstacle n'est pas dans nos institutions : elles sont adaptables.

On m'a dit souvent : « Votre système ne sera jamais adopté, il y a trop de gens intéressés au maintien de ce veto que vous dénoncez et qui paralyse le régime. Chacun peut tour à tour s'en servir pour maintenir ses privilèges et paralyser toutes les réformes qui les mettraient en péril. Les hommes politiques au gouvernement n'accepteront jamais de s'incliner devant les majorités parlementaires variant indéfiniment suivant les objets en discussion. Ils n'abandonneront jamais cette arme de chantage. »

Il est possible que les pessimistes aient raison, que nos régimes parlementaires n'auront par la force de se réformer eux-mêmes, et que nos sociétés sclérosées vont droit à leur effondrement.

En 1789, à la veille de la révolution française, la société belge était une des plus sclérosées et des plus immobiles de l'ancien régime. Réfractaire à tout mouvement, à toute réforme, la révolution brabançonne contre Joseph II était au fond une révolution pour maintenir les vieilles structures vermoulues et non pour les abattre et en créer de nouvelles.

La Confédération des Etats-Belgique Unis, présidée par Vandernoot, véritable symbole vivant de

la stupidité conservatrice, fut le fruit le plus stérile de notre histoire nationale.

C'est le régime de la Convention, sous l'occupation française, qui fit, sans ménagement aucun pour notre susceptibilité, l'œuvre de destruction indispensable : et c'est Bonaparte qui, sur les ruines de cette société vétuste, en bâtit une nouvelle dont les structures survivent encore de nos jours.

Faut-il faire la comparaison ? Au XX^e siècle, devant des bouleversements mondiaux sans précédent, sommes-nous, Belges, tout juste bons à nous révolter pour ne rien faire, à protester pour ne rien changer ?

Sommes-nous enfermés dans un conservatisme étroit, totalement incapables de toucher à nos habitudes mentales ? Sommes-nous voués à nous accrocher désespérément à un acquis qui s'effrite inexorablement avec le temps ?

Sommes-nous incapables du moindre sursaut créateur ?

Toute réponse est un empiètement sur l'avenir que nul ne peut prévoir. Mais nous ne sommes pas spectateurs. Que nous le voulions ou non, nous sommes tous les éléments vivants de l'histoire.

A chacun de nous de prendre parti. Lorsque l'on nous convie à nous résigner au statu quo, lorsque l'on nous vante les avantages d'un conservatisme élégant, sceptique et désabusé ; quand on veut nous ôter le goût du risque et de l'imagination créatrice, notre réponse, et je l'espère celle de ma génération et des générations qui me suivent, est NON ; cela JAMAIS.

Je sais qu'il ne faut pas espérer pour entreprendre ni réussir pour persévérer. Que cette devise séculaire soit celle de tous ceux qui ne renoncent point, de tous ceux qui, de toutes les fibres de leur être, sont activement solidaires des sociétés et des civilisations qui naissent et non de celles qui meurent.

