

# CHAPITRE 21

## RÉSULTATS DES ÉLECTIONS ET FORMATION DES EXÉCUTIFS

PAR

RÉGIS DANDOY

CHARGÉ DE COURS À L'UNIVERSITÉ WASEDA

### INTRODUCTION

Les exécutifs gouvernent l'action politique en Belgique à tous les niveaux de pouvoir. Au niveau local, il s'agit du collège communal (collège des bourgmestres et échevins en Flandre), au niveau provincial du collège provincial (députation en Flandre), au niveau régional et communautaire des gouvernements de Région et Communauté et au niveau fédéral du gouvernement fédéral<sup>(1)</sup>. La formation des exécutifs, qu'elle soit due à des élections ou à une crise politique, est un phénomène de première importance dans le système politico-institutionnel belge. Si les compétences et le mode de fonctionnement de ces exécutifs sont importants pour la compréhension de l'ensemble du système politique, les conditions de son installation et sa composition sont cruciales, non seulement pour le contenu des décisions qui seront prises, mais également pour sa survie. En effet, un exécutif est, en Belgique, confronté à de nombreuses tensions de nature fort diverses, qu'elles soient politiques, économiques, sociétales, institutionnelles ou même événementielles. Dans cette perspective, l'enjeu de la survie et de la longévité d'un gouvernement est de première importance.

---

(1) Il y a en Belgique 589 collèges communaux et collèges des bourgmestres et échevins, 10 collèges provinciaux et députations, trois gouvernements de Communauté (flamande, française et germanophone), deux gouvernements de Région (Wallonne et de Bruxelles-Capitale) et un gouvernement fédéral.

Qui plus est, la formation de coalitions est devenue la règle et les majorités absolues sont actuellement rares, à l'exception du niveau local. Toutefois, depuis la fusion des communes en 1976, le nombre de communes gouvernées par une coalition est en augmentation<sup>(2)</sup>. Mettre en place une coalition implique de nombreux enjeux politiques, que ce soit en termes de négociations en vue de former cet exécutif ou en termes d'*output* de celles-ci (de l'accord de gouvernement au niveau fédéral au « pacte de majorité » présent au niveau communal en Wallonie).

Le processus de formation d'un exécutif est entamé dès la démission de l'exécutif précédent ou la tenue d'élections. Traditionnellement, ce processus débute par les consultations entre les différents acteurs politiques – que cela soit avant ou après les élections – pour se terminer avec le vote de confiance de l'assemblée légitimant alors l'exécutif nouvellement formé. Entre ces deux événements s'écoule une période de temps pouvant aller de quelques heures à quelques mois et marquée par une série d'étapes incontournables et l'intervention de nombreux acteurs. Ces différents éléments seront présentés dans ce chapitre qui se structure en trois temps. Tout d'abord, nous analysons brièvement le poids que les résultats des élections peuvent avoir sur le phénomène de formation d'un exécutif (I), pour ensuite présenter les règles constitutionnelles et légales encadrant cette formation (II), et enfin décrire les grandes étapes du processus de formation, de négociation et de mise en place d'un nouvel exécutif au niveau fédéral, régional, provincial et communal (III).

## I. – LE GOUVERNEMENT N'EST PAS ÉLU

La question du poids des résultats des élections sur la composition d'un gouvernement est particulièrement intéressante. Les résultats du scrutin influencent bien entendu le choix des partis qui seront intégrés dans la coalition et celui d'une personnalité politique pour former cet exécutif et éventuellement en devenir le chef. Il est intéressant de noter au préalable que la formation d'un exécutif n'est pas toujours précédée par des élections parlementaires. En effet, il existe de nombreuses raisons qui peuvent pousser un gouvernement vers la sortie, que ce soit à cause d'événements externes, de dissensions internes, du départ d'un des partenaires de la coalition, ou encore à cause d'une faute politique majeure d'un des membres de l'exécutif. Ainsi, de nombreuses coalitions

---

(2) B. GEYS, B. HEYNDELS et J. VERMEIR, « Explaining the formation of minimal coalitions : Anti-system parties and anti-pact rules », *European Journal of Political Research*, vol. 45, 2006, pp. 957-984.

ont été mises en place sans que des élections n'aient lieu, quel que soit le niveau de pouvoir.

Néanmoins, les élections sont souvent considérées comme décisives sur la formule de coalition puisque les accords de coalition pré-électoraux sont relativement rares au niveau fédéral et régional<sup>(3)</sup> bien que plus présents au niveau local<sup>(4)</sup>. De plus, les partis politiques ont généralement tendance à perdre les élections qui suivent leur expérience de participation au niveau fédéral. Ainsi, entre 1946 et 2014, la perte moyenne d'un gouvernement en termes de voix est environ de 3,5 %. Par exemple, les cinq partis qui constituaient le gouvernement Letermé II ont été sanctionnés par les électeurs et ont perdu ensemble pas moins de 11,7 % des voix. Seuls quatre gouvernements (Leburton, Tindemans III, Martens V et Verhofstadt I) ont, depuis 1946, obtenu un solde électoral positif à la suite de leur participation gouvernementale<sup>(5)</sup>. Sur les 22 élections fédérales qui se sont tenues depuis lors, les partis composant la coalition gouvernementale n'ont jamais gagné tous ensemble (ni même obtenu un score électoral égal à celui du scrutin précédent).

L'influence des résultats électoraux sera évaluée au travers de trois critères : le poids électoral des différents partis (et particulièrement la présence d'un parti dominant), les victoires et succès de ces partis ainsi que les résultats individuels obtenus par certaines personnalités. Ce dernier critère est particulièrement pertinent dans le cadre spécifique des élections communales en Wallonie, comme nous le verrons ci-dessous.

### A. – *Partis dominants et partis vainqueurs*

On peut tout d'abord postuler que le plus grand parti, celui qui emporte le plus grand nombre de sièges dans l'assemblée législative, est celui qui mène les débats pour la formation du gouvernement et se retrouve au sein de l'exécutif. Ajouté au fait que la mission de formation du nouveau gouvernement échoit bien souvent à un représentant du plus grand parti, ce parti se retrouve pratiquement toujours aux commandes du gouvernement.

(3) A. TIMMERMANS, *High Politics in the Low Countries. An empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*, Aldershot, Ashgate, 2003.

(4) P. DUMONT, L. DE WINTER et J. ACKAERT, « La formation des coalitions communales : les pratiques anciennes en héritage », in B. RIHOUX, J. BUELENS et K. DESCHOUWER (dir.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, pp. 117-145.

(5) P. DUMONT, L. DE WINTER et R. DANDOY, « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1722, 2001. Données actualisées par l'auteur.

Ainsi, sur les 44 gouvernements fédéraux qu'a connus la Belgique depuis 1946, le parti bénéficiant du plus grand nombre de sièges à la Chambre a toujours fait partie du gouvernement, à huit exceptions près, comme par exemple le gouvernement Di Rupo en 2011, formé sans la N-VA pourtant le plus parti à la Chambre en 2010. Dans certains exécutifs, la tendance est de former une coalition composée de partis de taille plus modeste afin de reléguer ce parti dominant dans l'opposition. Ce fut par exemple le cas lors de la formation du gouvernement régional bruxellois en 2009 ou lors de la formation de l'exécutif de la commune d'Anvers en 2000 où respectivement le MR et le *Vlaams Blok* furent mis de côté. Parmi les 36 gouvernements fédéraux auxquels participe le parti dominant, ce dernier est parvenu à obtenir le poste de premier ministre à 28 reprises. À l'exception du cas du gouvernement transitoire de Verhofstadt III de 2007 à 2008 et, plus récemment, des gouvernements Di Rupo et Michel, le premier ministre a toujours fait partie du plus grand parti à la Chambre depuis le gouvernement Tindemans III en 1977. La tendance est globalement identique en ce qui concerne les gouvernements régionaux et communautaires malgré quelques exceptions comme celle du gouvernement régional wallon en 2017. Cela se vérifie également au niveau local, étant donné qu'il y a moins de listes en compétition.

L'influence des résultats électoraux sur la formation des coalitions peut également se traduire par une volonté d'inclure dans celles-ci les partis qui gagnent les élections et, *a fortiori*, d'en exclure les partis qui perdent. On peut donc poser l'hypothèse selon laquelle le gouvernement est composé de « vainqueurs », les « perdants » étant relégués dans l'opposition. Pourtant, l'analyse des gouvernements fédéraux post-1949 – première élection comparable à celles de l'après-guerre – révèle une légère tendance à ce que ce soient des partis perdant les élections qui participent au gouvernement. En effet, les 38 gouvernements enregistrés depuis cette date sont composés de partis politiques qui, en moyenne, perdent 0,9 % des voix lors des élections précédant leur participation gouvernementale. La tendance est identique au niveau communal puisque les partis de la majorité perdent plus que les autres<sup>(6)</sup>.

Mais ce constat n'est pas uniforme car, globalement, les exécutifs ont une caractéristique « mixte », c'est-à-dire qu'ils sont composés à la fois de perdants et de gagnants. C'est le cas pour 26 gouvernements fédéraux, en particulier sur la période 1974-2014. Cette tendance est

(6) B. HEYNDELS, D. JOTTIER et F. WILLE, « Le bon travail paye-t-il ? Qualité des politiques et résultats électoraux », in B. RIHOUX, J. BUELENS et K. DESCHOUWER (dir.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, pp. 147-166.

principalement expliquée par la fragmentation du système de partis à la suite de la scission des partis traditionnels, et au nombre plus élevé de partenaires nécessaires à la formation d'une coalition reposant sur une assise parlementaire viable. Ces gouvernements ont en moyenne un bilan électoral nul puisque les pertes et les gains des différents partenaires s'équilibrent.

Dans l'ensemble, les partis politiques qui gagnent les élections ne sont donc pas plus susceptibles de faire partie de la coalition gouvernementale que les autres. *A contrario*, on peut remarquer qu'il y a une tendance – faible mais existante – à ce que les partis qui perdent les élections participent au gouvernement fédéral. Le gouvernement Di Rupo a ainsi été composé de six partis, dont cinq ont subi une défaite électoral en 2010. En dépit de cette analyse, on observe globalement que ce sont bien souvent les mêmes partis qui font partie de la coalition gouvernementale et qu'il y a peu d'alternance au pouvoir. Ainsi, le CVP a participé sans discontinuer à 25 gouvernements de 1958 à 1999 malgré une perte de 6 % entre 1968 et 1999, tandis que le PS est resté au pouvoir de 1988 à 2014 alors qu'il a perdu pendant cette période 3,9 % des voix au niveau national.

### B. – *La popularité du chef de l'exécutif*

Dans quelle mesure les résultats électoraux individuels des candidats influent-ils sur la nomination du chef de l'exécutif ? On peut postuler que plus un candidat obtient de voix de préférence, plus la probabilité qu'il soit désigné comme dirigeant de l'exécutif est élevée. Le score individuel en termes de voix de préférence devient alors un enjeu intrinsèque des élections. Depuis 2006<sup>(7)</sup>, c'est tout particulièrement le cas pour les élections communales en Wallonie. Dans cette Région, devient bourgmestre le candidat du plus grand parti faisant partie de la majorité qui a obtenu le plus de voix de préférence. Le rôle de l'électeur est donc accru<sup>(8)</sup>, même si cette innovation n'a pas entraîné de modification du comportement électoral<sup>(9)</sup>. Néanmoins, cette règle peut mener

(7) Art. L 1123-4 CWADEL (arrêté du gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant sur la codification de la législation relative aux pouvoirs locaux).

(8) P. DUMONT, L. DE WINTER et J. ACKAERT, « La formation des coalitions communales : les pratiques anciennes en héritage », in B. RHOUX, J. BUELENS et K. DESCHOUWER (dir.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, pp. 117-145.

(9) E. OLISLAGERS et K. STEYVERS, « Coalition formation in Belgian municipalities. Theoretical stage-setting and empirical try-out », Communication présentée à l'école d'été *Local Government Studies. New trends in local government studies*, Kristiansand, 22-29 juin 2010.

à certaines surprises puisque pas moins de 12,2 % des bourgmestres nommés ne sont pas ceux que leur parti avait placés en tête de liste<sup>(10)</sup>.

Au niveau fédéral, l'analyse des voix de préférence indique que le candidat en tête des suffrages ne devient pas toujours premier ministre. Dans l'histoire récente, si ce fut le cas pour les gouvernements Dehaene II en 1995 et Letermé I en 2008, cette hypothèse ne se vérifie pas pour les trois gouvernements Verhofstadt. Ce dernier était au Sénat à la troisième place derrière le premier ministre sortant, Jean-Luc Dehaene (CD&V), et son co-listier Marc Verwilghen en 1999, second derrière Steve Stevaert (sp.a) en 2003 et également second derrière Yves Letermé (CD&V) en 2007. Depuis 2014, le Sénat ne comprend plus de sénateurs directement élus sur base de collèges linguistiques, ne permettant plus de comparer la popularité des différents candidats sur l'ensemble de l'espace linguistique flamand ou francophone. On observe des tendances similaires aux niveaux régional et communautaire puisque les personnalités désignées à la tête de ces exécutifs sont parfois nommées, non pas grâce à leurs performances électorales, mais parce que leur profil correspond souvent à la stratégie du parti pour cette Région ou Communauté. Ainsi, le ministre-président wallon Willy Borsus (MR) provient d'une petite circonscription électorale (Arlon - Marche-en-Famenne - Bastogne) et n'avait obtenu en 2014 que 12.397 votes, second derrière Josy Arens (cdH), tandis que le ministre-président bruxellois Rudi Vervoort (PS) n'avait fait que le cinquième score en termes de voix de préférence la même année.

Au demeurant, il est difficile de parler d'élection directe du chef de l'exécutif via les élections. L'électeur ne détermine pas qui prend la tête de l'exécutif, sauf dans les communes wallonnes comme nous l'avons mentionné. Néanmoins, quel que soit le niveau de pouvoir, un score important en termes de voix de préférence a une certaine influence sur le processus de formation du gouvernement. De plus, la popularité des leaders au niveau fédéral est bien souvent prise en compte lors de la désignation de personnalités pour les missions d'information, de formation ou d'autres types de missions confiées par le Roi.

## II. – RÈGLES INSTITUTIONNELLES

Au niveau fédéral, tout un ensemble de règles constitutionnelles et formelles régit le processus de formation d'un gouvernement et de nomination des ministres qui le composent. Selon l'article 96 de la

---

(10) G. MATAGNE, E. RADOUX et P. VERJANS, « La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2094, 2011.

Constitution, « Le Roi nomme et révoque ses ministres » et, selon l'article 104, « Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'État fédéraux ». Formellement, c'est donc le souverain qui désigne les membres du gouvernement. Dans la pratique, ce sont bien souvent le formateur et les présidents des partis composant la coalition qui proposent les noms des ministres au Roi, ce dernier n'ayant que très rarement son mot à dire. En respect de ces deux articles de la Constitution, les ministres du gouvernement nouvellement créé n'entrent officiellement en fonction qu'à la suite de leur prestation de serment devant le Roi. Signalons en outre que la Constitution stipule que seuls les Belges peuvent être ministres (art. 97)<sup>(11)</sup>, qu'aucun membre de la famille royale ne peut être ministre (art. 98) et que le Conseil des ministres doit compter des personnes de sexe différent (art. 11bis).

Au niveau communal, le processus est sensiblement différent. Avant 2001, le bourgmestre était formellement nommé par le Roi (et donc par le ministre de l'Intérieur) mais était, en pratique, proposé par conseil communal, via l'entremise du gouverneur. Après 2001 et la régionalisation de la loi communale<sup>(12)</sup>, le bourgmestre est, en Flandre et à Bruxelles, nommé par le gouvernement régional flamand ou bruxellois. Ces Régions maintiennent la possibilité, le cas échéant, de désignation du bourgmestre hors du conseil communal. Du côté wallon, le schéma de désignation du bourgmestre est, comme on l'a vu plus haut, plus complexe.

Une autre règle constitutionnelle d'importance régit la composition du Conseil des ministres. Selon l'article 99 introduit en 1995, le Conseil des ministres compte quinze membres au plus. Depuis cette date, les gouvernements comptent généralement le nombre maximal de ministres – à savoir quinze – mais des exceptions existent, comme par exemple le gouvernement Verhofstadt III qui en comptait quatorze, de même que le gouvernement Michel. Remarquons que si le nombre de ministres est limité par la Constitution, le nombre de secrétaires d'État ne l'est pas et peut donc être utilisé afin de mieux gérer les équilibres entre partis au sein de l'exécutif et de compenser les partis politiques qui s'estimeraient lésés par la répartition des portefeuilles<sup>(13)</sup>.

(11) Il en est de même en ce qui concerne les bourgmestres.

(12) À la suite des accords du Lambermont (16 octobre 2000) et de la St Polycarpe (23 janvier 2001), la loi spéciale du 13 juillet 2001 a consacré la régionalisation de la loi communale. Cette loi spéciale prévoyait entre autres notamment l'octroi aux Régions de la compétence en matière d'organisation et d'élection des pouvoirs locaux. Cette compétence mènera à l'établissement du *Vlaamse Gemeentedecreet* et du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

(13) M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein du Conseil des ministres », *Res Publica*, vol. 49, n° 4, 2007, pp. 602-627. J. M. FERNANDES, F. MEINFELDER et C. MOURY, « Wary Partners: Strategic Portfolio Allocation and Coalition Governance in Parliamentary Democracies », *Comparative Political Studies*, 2016, vol. 49, n° 9, pp. 1270-1300.

L'article 99 de la Constitution stipule en outre que, le premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que de ministres d'expression néerlandaise. Cette règle est d'importance puisqu'elle prévient toute coalition constituée exclusivement de partis appartenant à la même communauté linguistique et qu'elle impose qu'il y ait ainsi au moins un partenaire de chacune des deux principales Communautés au gouvernement<sup>(14)</sup>. Néanmoins, cette règle n'impose ni la symétrie au niveau de la coalition – c'est-à-dire l'intégration des « partis-frères » au nord comme au sud du pays – ni d'atteindre la majorité dans les deux groupes linguistiques au Parlement. Enfin, d'autres règles sont à prendre en compte, comme celle qui stipule qu'au moins un membre du gouvernement régional flamand doit être domicilié à Bruxelles.

Au niveau régional bruxellois, le gouvernement est strictement composé de huit membres ; un ministre-président, deux ministres francophones, deux ministres flamands et trois secrétaires d'État (dont au moins un francophone et un flamand). Dans la pratique, le gouvernement bruxellois est toujours composé de cinq membres francophones et trois membres flamands afin de refléter au mieux le poids démographique des deux populations. De plus, ce gouvernement doit reposer sur une majorité dans les deux groupes linguistiques au Parlement régional bruxellois.

Dans les autres Régions et Communautés, c'est un nombre maximal de ministres qui est fixé. Depuis 1988, ce nombre a été augmenté et est désormais fixé à onze ministres pour la Flandre, sept pour la Wallonie et quatre pour la Communauté française. Ce dernier nombre a été revu à la hausse – maximum huit ministres – en 1999. Signalons enfin que les secrétaires d'État n'existent pas au sein de ces exécutifs. Au niveau communal, le nombre de sièges d'échevins composant le collège est déterminé par les différents décrets régionaux. Ce nombre est – comme celui du nombre de conseillers communaux – lié au nombre d'habitants dans la commune.

Au terme de la procédure de formation, l'exécutif nouvellement constitué se présente devant l'assemblée compétente et est soumis à un vote de confiance. Ce vote de confiance nécessite que l'exécutif dispose d'une assise parlementaire suffisante, à savoir au moins 50 % des sièges

---

(14) Au sein du gouvernement fédéral, il n'y pas de représentation minimale garantie prévue pour un germanophone. Si un membre germanophone vient à être désigné, il sera comptabilisé dans le quota francophone. Dès lors, la présence d'un ministre germanophone est peu probable, les partis francophones tenant à leur nombre réduit de sièges disponibles (sept). Il n'y a ainsi jamais eu de ministre germanophone, à l'exception du secrétaire d'État Willy Schyns (de janvier à octobre 1973).



plus un. Cette caractéristique est commune à tous les niveaux de pouvoir en Belgique, du fédéral au communal, en passant par le régional, le communautaire et le provincial.

Néanmoins, remarquons que certaines majorités particulières sont parfois requises dans certaines assemblées. C'est ainsi le cas des lois fédérales dites à majorité spéciale qui nécessitent d'obtenir une majorité des suffrages au sein de chacun des groupes linguistiques, ou des révisions de la Constitution qui requièrent une majorité des deux tiers parmi tous les membres des deux assemblées (art. 195 Const.). C'est également le cas pour certaines ordonnances votées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces majorités spéciales, ajoutées à la procédure dite de la « sonnette d'alarme » au niveau fédéral (art. 54), ont pour conséquence que l'exécutif repose dans la plupart des cas sur une large majorité de sièges au Parlement et dans les deux groupes linguistiques.

### III. — LES ÉTAPES DE LA FORMATION DU GOUVERNEMENT

À l'exception du niveau communal, les dispositions légales encadrant la formation d'un nouveau gouvernement ne déterminent en aucune manière la façon dont doivent se dérouler les négociations pour la formation du gouvernement, les étapes importantes, les acteurs à consulter, etc. Ce processus de formation relève davantage du domaine de la coutume et a été consolidé par les nombreuses formations de gouvernement qu'a connues la Belgique depuis sa création<sup>(15)</sup>. Quatre grandes étapes peuvent être relevées. La première concerne – au niveau fédéral – le rôle direct du Roi, à savoir les consultations royales et les nominations de personnalités pour des missions d'information et de formation du gouvernement ; la seconde concerne les négociations entre représentants des partis en vue de rédiger un programme de gouvernement commun ; la troisième traite de la composition du gouvernement *per se*, à savoir la répartition des portefeuilles et la sélection des personnalités politiques ; et la dernière rend compte de la validation des étapes précédentes par deux acteurs qui ont été peu impliqués lors des étapes précédentes : les congrès de partis et l'assemblée législative.

(15) Il arrive cependant que des changements en matière de composition de la coalition se produisent en cours de législature sans que la procédure de formation ne soit enclenchée. Au niveau fédéral, ce fut ainsi le cas des gouvernements minoritaires Eyskens II, qui s'élargit en 1985 aux libéraux afin de former Eyskens III, et de Tindemans I qui s'élargit au RW afin de former Tindemans II en 1974.

### A. – *Les consultations et missions royales*

Au niveau fédéral, la coutume attribue au Roi des compétences élargies dès les tout premiers instants de la formation du gouvernement, parfois même dans les jours qui précèdent l'acceptation formelle de la démission du gouvernement. Le Roi a ainsi trois principaux instruments à sa disposition – les consultations royales, la nomination d'un informateur et la nomination d'un formateur, ainsi que toute une série de missions intermédiaires ou parallèles – qu'il module à son gré selon la progression de la formation du gouvernement, le processus n'étant bien souvent pas linéaire.

Pendant les jours qui suivent les élections ou la démission du gouvernement précédent, le Roi reçoit individuellement en audience une série de personnalités du monde politique mais également du monde socio-économique afin de déterminer les possibilités de formation d'un nouveau gouvernement. Ces consultations royales durent généralement quelques jours, auxquels le Roi peut adjoindre une période de réflexion. Ensuite, le Roi confie une mission à une personnalité politique en vue de former un gouvernement. Ces missions peuvent prendre différentes formes.

Un informateur peut ainsi être pressenti comme nécessaire lorsque les résultats des élections offrent plusieurs formules de coalition possibles ou lorsque, au vu du contexte politique et institutionnel, la formation du gouvernement peut s'avérer complexe. La mission de l'informateur consiste à évaluer les rapports de force entre partis et familles politiques et à informer le Roi sur les formules possibles de coalition. Il vérifie, au cours de consultations bilatérales parfois semblables aux consultations royales, quels sont les partis qui sont prêts à participer au pouvoir, quels sont leurs partenaires privilégiés, et comment une majorité parlementaire peut être dégagée. L'informateur fait ensuite rapport au Roi sur la base des informations glanées auprès des différents partis.

Un formateur – voire deux co-formateurs – peut être nommé directement après la démission du gouvernement précédent ou faire suite au travail d'un informateur. Il a pour mission la formation d'un nouveau gouvernement. La tâche qui lui est attribuée consiste à tenter de rassembler autour d'une table les partis souhaitant faire partie du gouvernement, à arbitrer et à faciliter les négociations menant à un accord de gouvernement et à la composition du gouvernement. Mis à part quatre exceptions<sup>(16)</sup>, le formateur qui mène à bien sa mission et parvient à

(16) P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1664, 1999. En 2014, Kris Peeters (CD&V) est nommé co-formateur aux côtés de Charles Michel (MR) qui deviendra premier ministre.

former un gouvernement devient le premier ministre du nouveau gouvernement. Il est à noter que le premier ministre finalement nommé appartient toujours à la même famille politique que le formateur.

Dans le cas de situations complexes ou d'un échec du formateur, le Roi a devant lui plusieurs possibilités. Il peut reprendre le processus depuis le début avec la nomination d'un informateur, éventuellement précédée de nouvelles consultations. Le Roi peut aussi décider d'à nouveau déléguer une mission de formation à un décideur politique sans repasser par l'étape de l'information. Jusqu'à la fin des années 1970, le choix du souverain oscillait seulement entre ces deux types de mission – information ou formation – en cas d'échec de la tentative de formation du gouvernement.

Au cours des dernières décennies, le Roi a régulièrement décidé de confier à certaines personnalités politiques des missions *ad hoc* avec un mandat plus ou moins large et se situant parfois à mi-chemin entre l'informateur et le formateur. Il peut ainsi nommer un négociateur (comme Willy Claes en 1988, Jean-Luc Dehaene en 1991 ou Wouter Beke en 2011) ou un pré-formateur (Elio Di Rupo en 2010), dont la mission se situe entre les tâches d'informateur et de formateur. Il peut également faire appel à un ou plusieurs médiateur(s) (Willy Claes et Charles-Ferdinand Nothomb en 1979, Jean-Luc Dehaene en 2007, André Flahaut et Danny Pieters en 2010), un explorateur (Herman Van Rompuy en 2007), un clarificateur (Bart De Wever en 2010) voire un conciliateur (Johan Vande Lanotte en 2010). Ces missions sont plutôt de courte durée – généralement d'une à trois semaines – et sont caractérisées par la remise de rapports intermédiaires et d'un rapport final par le chargé de mission.

Dans les autres niveaux de pouvoir, ces missions existent rarement ou de manière relativement informelle. Cette absence s'explique par le fait que – étant généralement plus courte – elle requiert moins d'étapes intermédiaires mais également par l'absence d'un acteur politique se situant au-dessus de la mêlée et coordonnant les différentes étapes de négociations. Néanmoins, on constate une évolution récente aux niveaux régional et communautaire (surtout depuis l'organisation d'élections non simultanées entre les niveaux fédéral et sub-national) à l'utilisation du même vocable pour la formation de leurs exécutifs. Contrairement au niveau fédéral, il n'est pas rare que la personne en charge de la formation des exécutifs régionaux et communautaires ne devienne pas ministre-président(e). En 2014, Laurette Onkelinx a pris en main la formation du gouvernement bruxellois qui sera confié à Rudi Vervoort tandis que Paul Magnette a négocié la formation du gouvernement communautaire francophone confié à Rudy Demotte en parallèle avec celle de son gouvernement régional wallon.

B. – *Les coalitions*

Dans une deuxième étape de formation du gouvernement, les acteurs se mettent autour de la table afin de discuter de la composition de la coalition et du contenu de l'accord du gouvernement. Les négociations politiques entre les partis et leurs représentants visent à rassembler les futurs partenaires et à tenter d'obtenir un accord sur les grandes orientations politiques à donner au gouvernement. Une règle informelle veut que cela soit le plus grand parti de la plus grande famille politique qui mène la danse lors des négociations mais ce n'est pas toujours le cas, à l'instar des négociations menées par le cdH et Ecolo lors de la formation des gouvernements régionaux wallons et bruxellois en 2009.

La forme principale prise par les exécutifs en Belgique est celle de la coalition. Puisqu'il est rare – les seules exceptions récentes se situent au niveau communal – d'observer des majorités absolues, tous les exécutifs sont composés d'au minimum deux partis. Les coalitions minoritaires sont également exceptionnelles en raison de la nécessité d'obtenir la confiance de l'assemblée. Mais il n'est pas rare d'observer des coalitions surnuméraires, c'est-à-dire composées de partis non nécessaires pour atteindre cette majorité dans l'assemblée. Ce type de coalition peut s'expliquer par la nécessité d'atteindre des majorités spéciales (voy. *supra*) et par des exigences de symétrie et/ou de congruence.

Une caractéristique essentielle au gouvernement fédéral en Belgique est celle de la pratique de la symétrie pour la détermination des partis politiques qui composent la coalition<sup>(17)</sup>. Concrètement, les partis appartenant à la même famille – également appelés partis frères – ont été jusque fin 2007 toujours ensemble au gouvernement ou dans l'opposition au niveau fédéral. Une conséquence de cette situation est qu'un gouvernement comprend souvent un parti « de trop », c'est-à-dire un parti politique mathématiquement non nécessaire à la coalition, et qui ne doit sa place dans l'exécutif qu'à la présence de son parti frère de l'autre côté de la frontière linguistique.

De même, il n'est pas rare d'observer des coalitions « congruentes »<sup>(18)</sup>, c'est-à-dire répliquant les compositions des coalitions régionales à celle du niveau fédéral. Puisque les acteurs politiques sont largement les mêmes aux différents niveaux de pouvoir, ils conditionnent en général

(17) R. DANDOUY et N. DE DECKER, « Peut-on encore parler de "partis frères" en Belgique ? », in J.-B. PILET, J.-M. DE WAELE et S. JAUMAIN (dir.), *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

(18) W. SWENDEN, « Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium », *Publius*, vol. 32, n° 3, 2002, pp. 67-87. K. DESCHOUWER, « Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting : Belgium 1995-2008 », *Regional & Federal Studies*, vol. 19, n° 1, 2009, pp. 13-35.

leur participation à un gouvernement régional à celle de leur entrée dans la coalition fédérale (ou *vice versa*). Il y a ainsi une claire tendance non seulement à construire des gouvernements fédéraux symétriques mais également des gouvernements régionaux et fédéraux congruents, c'est-à-dire composés des mêmes partis politiques. Par exemple, en 1999, le parti écologiste francophone n'était mathématiquement pas nécessaire au gouvernement wallon mais a été associé à cette coalition dans une logique de congruence avec le gouvernement fédéral. En 2014, l'Open Vld n'était pas indispensable au gouvernement régional flamand mais y a été intégré afin d'assurer sa participation au gouvernement fédéral.

Plus récemment, on a pu observer la mise en place de formules inédites de coalition au niveau fédéral et régional. En 2007 et pour la première fois de l'histoire politique contemporaine belge<sup>(19)</sup>, un parti traditionnel – le PS – se retrouve intégré dans l'équipe gouvernementale alors que son parti frère – le sp.a – a fait le choix de l'opposition. Le même scénario s'est reproduit en 2014 étant donné que le cdH a souhaité ne pas entrer dans le gouvernement Michel, à l'inverse de son parti frère CD&V. Il s'agit d'un élément nouveau qui s'ajoute à celui de la rupture également récente de la règle de congruence entre les niveaux de pouvoir fédéraux et régionaux<sup>(20)</sup>. Tous les gouvernements belges ont respecté cette pratique de congruence jusque 1999, année lors de laquelle la VU entre dans le gouvernement flamand mais pas au fédéral. Ce scénario de non-congruence s'est reproduit à de nombreuses reprises à l'instar des cas de partis au pouvoir à la région mais pas au fédéral (Groen ! et Ecolo entre 2003 et 2004, CD&V/N-VA entre 2004 et 2007, sp.a entre 2007 et 2011, cdH entre 2004 et 2007 et entre 2014 et 2017, PS depuis 2014), et de partis au pouvoir au fédéral mais pas à la région (MR entre 2004 et 2017 et Open Vld entre 2009 et 2014). Entre 2014 et 2017 du côté wallon, on se situait ainsi dans une non-congruence intrégrale puisqu'aucun des partis siégeant au gouvernement wallon (PS et cdH) n'étaient inclus dans la coalition fédérale.

Au niveau communal, l'impact de la sphère politique nationale et/ou régionale est également important. Les coalitions observées à ce niveau sont moins idéologiques qu'à d'autres niveaux et sont plus affectées à la fois par des considérations locales (acteurs, enjeux, etc.) et par les

(19) Une première ébauche de rupture de cette symétrie fédérale a eu lieu en 2003 lorsqu'Ecolo a quitté le gouvernement Verhofstadt I deux semaines avant les élections fédérales alors que son parti frère – AGALEV – était resté au sein de la coalition gouvernementale.

(20) En se limitant aux deux principales Région et Communauté du pays et en faisant abstraction des gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone.

débats et tendances au niveau national<sup>(21)</sup>. Les coalitions au niveau local, comme aux autres niveaux, sont enfin caractérisées par la mise à l'écart de partis d'extrême droite. En raison de la mise en place du cordon sanitaire, le *Vlaams Belang* et le FN n'ont à aucun moment eu accès à un exécutif. Mais ce cordon sanitaire a un impact certain sur la vie des coalitions et des autres partis. Ainsi, la présence d'un *Vlaams Belang* fort accroît la probabilité d'obtenir des coalitions minimales gagnantes au niveau communal<sup>(22)</sup>.

### C. – Les négociations

Ce sont généralement les présidents de partis ou de sections locales qui se retrouvent autour de la table de négociation, à l'exception du parti du formateur qui est souvent représenté par ce dernier. Au niveau communal, le président de section du parti négocie dans 68,3 % des cas<sup>(23)</sup>. Les présidents de partis ou leurs représentants négocient tous les aspects et étapes liés à la formation de l'exécutif : la formule de coalition, le contenu de l'accord de gouvernement ainsi que la répartition des portefeuilles. Les présidents décident ainsi quels seront « leurs » représentants (ministres, échevins, etc.) au sein de l'exécutif et peuvent parfois émettre un veto sur certaines personnalités d'autres partis à l'image de l'éviction de Michel Daerden du gouvernement régional wallon en 2009.

Les négociations pré-électorales en vue de la formation des exécutifs ne sont pas rares en Belgique. Elles s'observent aux niveaux fédéral, régional et provincial mais surtout au niveau communal. En 2000, pas moins de 43,3 % des exécutifs communaux ont fait l'objet d'un accord pré-électoral<sup>(24)</sup>.

Depuis 1958, les partenaires de la coalition au niveau fédéral rédigent un accord de gouvernement. Repris depuis par tous les autres niveaux de pouvoir, cet accord contient toute une série d'éléments, parfois variables selon les gouvernements. Il reprend de manière souvent détaillée les principales politiques publiques qui vont être menées par le

(21) K. STEYVERS, H. REYNAERT, K. DE CEUNINCK et T. VALCKE, « All Politics is Local, Partisan or National ? Local Lists in Belgium », in M. REISER et E. HOLTSMANN (dir.), *Farewell to the Party Model ? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, pp. 169-193.

(22) B. GEYS, B. HEYNDELS et J. VERMEIR, « Explaining the formation of minimal coalitions : Anti-system parties and anti-pact rules », *European Journal of Political Research*, vol. 45, 2006, pp. 957-984.

(23) P. DUMONT, L. DE WINTER et J. ACKAERT, « La formation des coalitions communales : les pratiques anciennes en héritage », in B. RIHOUE, J. BUELENS et K. DESCHOUWER (dir.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008, pp. 117-145.

(24) *Ibid.*

gouvernement au cours de la législature, tous portefeuilles confondus, et parfois accompagnées d'un calendrier d'application.

La durée de vie du gouvernement y est parfois mentionnée, que cela soit une référence à une fin programmée de l'exécutif ou un accord pour prolonger la formule de coalition au-delà des élections afin de réaliser un projet important (comme dans le cas du gouvernement Tindemans IV en 1977). Les méthodes de prise de décision, de concertation ou encore de résolution des conflits sont également parfois mentionnées dans ces accords. Enfin, il n'est pas rare d'y voir associée la question de la répartition des ressources de patronage et de politisation de l'administration publique (nominations et promotions dans le secteur public)<sup>(25)</sup>.

Les négociations sur le contenu de l'accord de gouvernement sont généralement assez longues et constituent l'étape de la formation qui prend le plus de temps, parfois de nombreuses semaines. Les étapes ultérieures – répartition des portefeuilles, aval du parti, prestation de serment et vote de confiance – sont globalement plus courtes et peuvent parfois ne requérir que quelques jours.

De manière identique, au niveau communal et à l'exception de la région bruxelloise où les membres du collège sont élus par le conseil communal, les règles imposent un accord écrit préalable qui spécifie la composition complète du collège et qui n'est plus que confirmé par le conseil par la suite. Ce document permet d'éviter une certaine instabilité au sein des conseils communaux et le non-respect des accords conclus entre partenaires. En Wallonie, ce document s'intitule le « pacte de majorité » et ses caractéristiques sont quasi similaires du côté flamand.

#### D. – *La composition du gouvernement*

Lors de l'attribution concrète des portefeuilles au sein de l'exécutif, quatre éléments sont généralement pris en compte afin d'obtenir un exécutif équilibré et représentatif des différentes tendances. Ainsi, les négociateurs représentant les partis de la coalition traitent du nombre de postes à pourvoir, du nombre de portefeuilles par parti, de la distribution de ces portefeuilles entre partis et de la désignation des personnalités qui vont occuper le siège de ministre.

Avant 1995, le nombre de ministres au niveau fédéral n'était pas limité, ce qui a parfois conduit à la formation de très larges gouvernements, à l'instar des 36 membres du gouvernement Martens III en 1980 (27 ministres et 9 secrétaires d'État). Depuis 1995 et la limitation

(25) P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1664, 1999.



constitutionnelle du nombre de ministres à maximum 15, le nombre de secrétaires d'État est utilisé afin de contourner cette règle puisque ce nombre n'est pas limité<sup>(26)</sup>. La multiplication des secrétariats d'État permet également de contourner la règle constitutionnelle de parité linguistique qui impose que, malgré leur assise parlementaire bien souvent supérieure, les partis politiques flamands disposent du même nombre de ministres que leurs partenaires francophones, le premier ministre éventuellement excepté. Par exemple, le gouvernement Michel en 2014 comprend quatre secrétaires d'état flamands afin de compenser la sur-représentation du parti francophone MR au gouvernement. Il y a en moyenne plus de secrétaires d'État flamands que francophones (59 %) <sup>(27)</sup>.

Le nombre de représentants par parti au sein de l'exécutif est généralement calculé en fonction du nombre de sièges que ce parti occupe dans l'assemblée. Plus un parti est fort au sein de cette assemblée, plus il peut obtenir de postes de ministres (ou autres fonctions qui y sont associées, comme celles des présidents d'assemblées ou du commissaire européen). Pour la répartition des postes entre les partenaires, une pratique s'est développée depuis les années 1980 : le « modèle des points » qui voit chaque partenaire de la coalition recevoir un nombre de points, selon son poids électoral, à répartir entre les différentes fonctions gouvernementales (le premier ministre valant trois points, un ministre deux points, un secrétaire d'État un point)<sup>(28)</sup>. Néanmoins, on observe au niveau fédéral une assez forte disproportionnalité entre le nombre de sièges au Parlement et le nombre de portefeuilles pour la période 1946-1999<sup>(29)</sup> même si les gouvernements régionaux ont récemment utilisé la méthode D'Hondt pour répartir le portefeuilles ministériels entre les partis.

Comme indiqué plus haut, le poste de chef de l'exécutif revient généralement au plus grand parti de la coalition. En ce qui concerne

(26) Outre cette fonction de rééquilibrage, un des rôles des secrétaires d'État a été historiquement de parfois « surveiller » un ministre. En effet, les secrétaires d'État ne sont pas formellement indépendants : ils sont officiellement adjoints à un ministre qui parfois n'appartient pas au même parti. Comme le secrétaire d'État dispose de compétences sensiblement identiques à celles de « son » ministre, il exerce *de facto* une fonction de contrôle sur les activités de celui-ci, comme par exemple la nomination d'Eddy Boutmans (AGALEV) comme secrétaire d'État à la coopération au développement, adjoint au ministre des Affaires étrangères Louis Michel (MR). Ce système a été abandonné avec l'avènement du gouvernement Verhofstadt II en 2003. Depuis lors, les secrétaires d'État ont toujours été attachés à un ministre de leur parti ou de leur famille politique.

(27) P. DUMONT, St. FIERS et R. DANDROY, « Ups and downs of ministerial careers in a partitocratic federal state », in K. DOWDING et P. DUMONT (dir.), *The selection of ministers in Europe. Hiring and Firing*, Londres et New York, Routledge, 2009, pp. 125-146.

(28) M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein du Conseil des ministres », *Res Publica*, vol. 49, n° 4, 2007, pp. 602-627, ici p. 613.

(29) P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1664, 1999.



la répartition des autres portefeuilles, le poids des idéologies doit être souligné<sup>(30)</sup>. Les partis politiques tendent à occuper des portefeuilles qui concernent les priorités de leurs électeurs et leur permettent de mettre en œuvre des pans importants de leur programme. L'exemple de l'agriculture dans le giron du CD&V est frappant, tout comme celui des postes à connotation environnementale dévolus aux partis écologistes ou encore les maroquins à tendance plus sociale (affaires sociales, emploi, etc.) qui tendanciellement reviennent aux socialistes.

Le contenu des portefeuilles ministériels (domaines des politiques publiques et compétences) varie fortement selon le gouvernement et fait également l'objet de négociations. Ce contenu n'est pas figé et peut être adapté aux rapports de force et être éventuellement utilisé comme moyen de rééquilibrage entre partis. De plus, certains portefeuilles *ad hoc* ne sont apparus que temporairement et/ou sont intimement liés au contexte du moment, comme les secrétariat d'État à la préparation de la présidence belge de l'Union européenne et secrétariat d'État à la modernisation du SPF Finances.

La dernière étape de la composition de l'exécutif concerne la désignation des personnalités politiques qui vont occuper les portefeuilles répartis entre partis. Cette étape n'est pas totalement indépendante de la précédente puisque dans leur répartition des sphères d'influence et des portefeuilles, il n'est pas rare que les présidents de partis ou de sections aient déjà à l'esprit le nom de la personne qui va occuper le poste. En outre, les négociateurs eux-mêmes décident parfois de devenir membres de l'exécutif. Néanmoins, certains équilibres doivent être maintenus au sein de chaque délégation partisane au gouvernement fédéral.

Ces équilibres concernent de nombreux aspects de la vie politique. Tout d'abord, un équilibre doit être respecté entre membres expérimentés – qui ont déjà siégé auparavant dans l'exécutif – et nouveaux visages qui apportent une image de dynamisme et de renouveau. En parallèle, les présidents de partis ou de sections doivent garder à l'esprit de valoriser l'expérience de leur représentant dans le domaine concerné par son portefeuille, son expérience en politique en général, ainsi que sa capacité de rapporter un gain électoral à plus long terme.

Ensuite, des équilibres intra-partisans entrent en ligne de compte, comme la diversité géographique des membres de l'exécutif – à savoir un équilibre entre provinces ou grandes fédérations composant le parti – ou les rapports de pouvoir entre idéologies, factions et tendances au sein du parti. C'est par exemple le cas dans le chef du MR où la représentation

(30) *Ibid.*

du FDF était jusque 2011 une question importante. Enfin, la question de la représentation équilibrée entre genres peut être intégrée. Cependant, bien que l'article 11*bis* de la Constitution impose la présence de femmes dans les exécutifs, aucune règle n'impose la parité et on observe une sous-représentation chronique des femmes au sein des différents exécutifs, à quelque niveau que cela soit. Le gouvernement flamand a ainsi été le seul à compter plus d'un tiers de femmes en son sein entre 2008 et 2016.

Au niveau communal et provincial, ces équilibres sont moins importants, à la fois à cause de l'échelle et de l'homogénéité socio-démographique de certaines communes, mais également parce que la politique locale est moins affectée par les changements structurels présents au niveau national, tels que la féminisation, la professionnalisation, etc.<sup>(31)</sup>.

### E. – *La validation par les partis et le Parlement*

La pratique des congrès de participation existe au niveau fédéral depuis 1961. Ces congrès de partis sont invités à se prononcer sur le contenu de l'accord de gouvernement, et généralement aussi sur la répartition des portefeuilles entre partis. Cette étape est importante puisque, formellement, chaque congrès de parti dispose d'un droit de veto. De par sa nature, l'accord de coalition lie l'entièreté du parti, à savoir non seulement les membres de l'exécutif, mais également les parlementaires et conseillers qui vont devoir appliquer celui-ci. De plus, ce congrès renforce la discipline de parti, légitime toute action décidée par le sommet du parti et permet de sanctionner d'éventuelles dissensions et critiques provenant de l'interne.

Aux niveaux régionaux et fédéraux, les congrès de participation ont toujours avalisé l'accord de gouvernement, à deux exceptions près<sup>(32)</sup>. Néanmoins, l'acceptation de cet accord varie sensiblement au cours du temps et selon les partis. L'importance du taux de participation, des absentions et des votes négatifs permet d'identifier des tensions internes importantes au sein de certains partis<sup>(33)</sup>.

(31) K. STEYVERS, H. REYNART, K. DE CEUNINCK et T. VALCKE, « All Politics is Local, Partisan or National? Local Lists in Belgium », in M. REISER et E. HOLTSMANN (dir.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, pp. 169-193.

(32) La fédération bruxelloise des libéraux francophones a refusé de participer aux trois premiers gouvernements Tindemans en 1974 et 1977. La fédération bruxelloise d'Ecolo a également refusé de participer au gouvernement bruxellois de 1999 et a décidé de rester dans l'opposition alors que le parti entrerait dans les majorités au fédéral, en Région wallonne et aux Communautés française et germanophone.

(33) P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1664, 1999.

L'ultime étape de la formation du gouvernement consiste en un vote de confiance à l'égard du gouvernement par le Parlement fédéral. Historiquement, ce vote de confiance – qui existe depuis 1919 – se déroulait à la Chambre des représentants et au Sénat. Mais depuis 1995, le gouvernement n'est plus responsable devant le Sénat même si certains premiers ministres continuent par tradition à y présenter la déclaration gouvernementale<sup>(34)</sup>. La caractéristique de ce vote est qu'il a lieu après que les ministres aient prêté serment devant le Roi et est donc postérieur à l'entrée en fonction formelle du gouvernement.

La déclaration gouvernementale est présentée devant la Chambre par le premier ministre et est ensuite soumise à un vote de confiance, obligeant le gouvernement à disposer d'une assise parlementaire suffisante. Le phénomène est identique au niveau régional et communautaire. Il s'agit généralement d'un vote classique majorité contre opposition, où peu de votes dissidents ont été observés, mais parfois avec une marge de manœuvre très réduite comme lors du vote de méfiance constructive utilisé pour la première fois au parlement wallon en 2017 et amenant à un changement de coalition au gouvernement wallon. À l'inverse, il n'est pas rare que des partis extérieurs à la coalition soutiennent le gouvernement à l'occasion de ce vote, particulièrement dans le cas des gouvernements minoritaires<sup>(35)</sup>. Ce fut ainsi le cas en 1958 où le gouvernement Eyskens II était majoritaire au Sénat mais minoritaire à la Chambre et a reçu le soutien de deux députés libéraux et d'un député VU, ou des gouvernements Verhofstadt III et Leterme I – pourtant majoritaires – qui ont été soutenus par des députés de la N-VA en 2007.

## CONCLUSION

Si, globalement, les exécutifs en Belgique sont majoritaires et formés sur la base de coalitions, la diversité en termes de formes et de formules de coalition est assez remarquable. On observe ainsi de nombreux exécutifs allant de la monopartite à l'hexa-partite et cela quel que soit le niveau de pouvoir. Car de larges coalitions rassemblant de

(34) A. ANDRÉ, S. DEPAUW et K. DESCHOUWER, « Changing Investiture Rules in Belgium », in E. R. RASCH, S. MARTIN et J. A. CHEIBUB (dir.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 49-66.

(35) En 1946, le gouvernement minoritaire Spaak I n'a pas réussi à obtenir la majorité des voix lors de ce vote de confiance et a donc dû remettre sa démission au Roi. D'un autre côté, si le gouvernement devient minoritaire au cours de sa vie, aucun vote de confiance n'est requis. Cela a ainsi été le cas du gouvernement Tindemans III en 1977 qui est devenu minoritaire suite au départ du RW et qui n'a pas dû présenter de nouvelle déclaration gouvernementale devant les Chambres et se soumettre au vote de confiance.

nombreux partis peuvent ainsi s'observer par exemple au niveau fédéral lorsqu'il est nécessaire de réformer la Constitution (et donc d'obtenir au minimum la majorité des deux tiers à la Chambre), au niveau régional bruxellois lorsque les règles imposent une représentation des partis au gouvernement sur une base linguistique, ou encore au niveau communal lorsque quasiment tous les partis démocratiques doivent s'allier pour maintenir le parti d'extrême droite dans l'opposition.

Ces larges coalitions, leur imbrication via les phénomènes de symétrie et de congruence et malgré la présence de préaccords électoraux, ainsi que la nécessité – parfois légale – de rédiger des accords de gouvernements ou des pactes de majorités, imposent une période relativement longue de négociations. La formation des exécutifs en Belgique est, dans l'ensemble, un phénomène politique qui peut aller de quelques heures à quelques mois. Au demeurant, les règles en vigueur pour former les exécutifs ne peuvent qu'en partie expliquer cette (longue) période de négociations et des éléments de nature plus politiques viennent parfois s'y adjoindre : tentatives avortées de former des exécutifs avec différents partenaires, volonté de construire une coalition stable sur la base du document écrit reprenant les actions à venir de la majorité, etc.

Si les règles en matière de formation des exécutifs peuvent parfois limiter la marge de manœuvre des négociateurs, par exemple au sujet du nombre de partis à inclure, du nombre de portefeuilles à distribuer et de certaines caractéristiques (linguistique, genre, etc.), les considérations politiques reprennent bien souvent le dessus, que cela soit par exemple en termes de stratégies multi-niveaux ou en termes de pacification de conflits internes au parti. Car la participation au pouvoir constitue pour chaque parti une opportunité non seulement de mettre en œuvre des pans de son programme politique mais également de se positionner de manière plus favorable dans l'incessante compétition politique.

#### BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ANDRÉ, A., DEPAUW, S. et DESCHOUWER, K. « Changing Investiture Rules in Belgium », in RASCH E. R., MARTIN, S. et CHEIBUB, J.A. (dir.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 49-66.
- DANDOUY, R. et DE DECKER, N., « Peut-on encore parler de “partis frères” en Belgique ? », in J.-B. PILET, J.-M. DE WAELE et JAUMAIN, S. (dir.), *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

- DUMONT, P. et DE WINTER, L., « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1664, 1999.
- DUMONT, P., DE WINTER, L. et DANDROY, R., « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1722, 2001.
- DUMONT, P., FIERS, St. et DANDROY, R., « Ups and downs of ministerial careers in a partitocratic federal state », in K. DOWDING et P. DUMONT (dir.), *The selection of ministers in Europe. Hiring and Firing*, Londres et New York, Routledge, 2009, pp. 125-146.
- GEYS, B., HEYNDELS, B. et VERMEIR, J., « Explaining the formation of minimal coalitions : Anti-system parties and anti-pact rules », *European Journal of Political Research*, vol. 45, 2006, pp. 957-984.
- RIHOUX, B., BUELENS, J. et DESCHOUWER, K. (dir.), *Entre l'électeur et le quartier général. Les sections locales des partis et les élections communales de 2006*, Bruxelles, VUB Press, 2008.
- STEYVERS, K., REYNART, H., DE CEUNINCK, K. et VALCKE, T., « All Politics is Local, Partisan or National ? Local Lists in Belgium », in M. REISER et E. HOLTSMANN (dir.), *Farewell to the Party Model ? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, pp. 169-193.
- SWENDEN, W., « Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium », *Publius*, vol. 32, n° 3, 2002, pp. 67-87.
- TIMMERMANS, A., *High Politics in the Low Countries. An empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*, Aldershot, Ashgate, 2003.

