

La formation des gouvernements en Belgique

Régis DANDROY

Un changement de gouvernement, qu'il soit dû à une crise politique ou à un renouvellement des Chambres suite à des élections, est un phénomène de première importance dans le système politico-institutionnel belge. Si les compétences et le mode de fonctionnement du gouvernement sont importants pour comprendre l'ensemble du système politique, les conditions de son installation et sa composition sont cruciales, pour le contenu des décisions qui seront prises comme pour sa survie. En Belgique, un gouvernement est confronté à de nombreuses tensions, politiques, économiques, sociétales, institutionnelles ou même événementielles.

Dans les faits, la formation d'un gouvernement commence lorsque le Roi a formellement accepté la démission du gouvernement précédent présentée par son Premier ministre¹. Commence alors le processus de formation d'un nouveau gouvernement qui, traditionnellement, débute par les consultations royales pour se terminer avec le vote de confiance de la Chambre au gouvernement nouvellement formé. Entre ces deux événements, s'écoule un laps de temps qui peut aller de quelques jours à plus d'un an, comme après les élections fédérales de juin 2010. Elle est marquée par une série d'étapes incontournables et l'intervention de nombreux acteurs. Au bout d'un processus politique assez complexe de négociation, un nouveau gouvernement peut prendre place.

Mentionnons néanmoins que lors de cette étape de transition entre deux gouvernements, l'Etat ne se retrouve pas sans exécutif puisque le gouvernement démissionnaire reste en place et est chargé des *affaires courantes*. Le concept d'affaires courantes recouvre les actes que peut poser un gouvernement démissionnaire

¹ Le Roi a le pouvoir de refuser – pour diverses raisons – cette démission. On ne peut donc pas parler de formation d'un nouveau gouvernement dans ces circonstances.

(puisque'il n'est plus contrôlé par le parlement), c'est-à-dire pour l'essentiel les tâches de gestion journalière et les mesures urgentes à prendre en fonction de l'actualité. Ce gouvernement d'affaires courantes reste ainsi en place jusqu'à ce que les membres du nouveau gouvernement prestent serment devant le Roi.

Contrairement au gouvernement d'affaires courantes, le gouvernement dit « de transition » est, comme tout autre gouvernement, investi de toutes les compétences et prérogatives dont bénéficie le pouvoir exécutif. Comme son nom l'indique, sa caractéristique principale est son aspect temporaire. Il s'agit souvent d'un gouvernement au programme politique restreint, chargé par exemple d'élaborer et de faire voter une déclaration de révision de la constitution ou de préparer la tenue d'élections législatives. Les gouvernements de transition sont créés afin d'éviter qu'un gouvernement d'affaires courantes ne doive rester en place jusqu'aux élections suivantes, jusqu'à un événement particulier ou jusqu'à la formation du gouvernement dit « définitif ». Entre autres exemples, on citera les gouvernements Vanden Boeynants II en 1978, Martens VII en 1987 et Verhofstadt III en 2007.

Pour parler de changement de gouvernement fédéral, il faut au moins l'un des trois éléments suivants : la tenue d'élections législatives fédérales, anticipées ou liées à la fin de la législature ; le changement de la composition partisane du gouvernement ou le changement de Premier ministre ². En l'absence de l'une de ces trois conditions, on parle non de changement de gouvernement mais de remaniement ministériel. Les deux premiers éléments sont traités en détail dans ce chapitre. Quant au dernier, signalons que le changement du seul Premier ministre à la tête du gouvernement n'a eu lieu que sept fois dans l'histoire politique belge ³.

Ce chapitre se structure en trois temps. Nous commençons par analyser brièvement le poids que les résultats des élections parlementaires peuvent avoir sur le phénomène de formation d'un gouvernement, avant de présenter les règles constitutionnelles encadrant cette formation et de décrire les grandes étapes du processus de formation, de négociation et de mise en place d'un nouveau gouvernement au niveau fédéral.

Le gouvernement n'est pas élu

La question de l'importance des résultats des élections sur la composition du gouvernement est particulièrement intéressante. Notons au préalable que la formation d'un gouvernement n'est pas toujours précédée par des élections parlementaires. En effet, il existe de nombreuses raisons qui peuvent pousser un gouvernement vers la porte de la sortie : des événements externes, des dissensions internes, le départ d'un des partenaires de la coalition ou encore une faute politique majeure d'un des membres du

² P. DUMONT et L. DE WINTER, « La formation et le maintien des coalitions », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1664, 1999, p. 14.

³ Pholien remplace Duvieusart à la tête du gouvernement en 1950 ; Van Houtte devient Premier ministre du même gouvernement en 1952 ; Vanden Boeynants succède à Tindemans en 1978 ; Marc Eyskens remplace Martens en 1981 ; plus récemment, Leterme succède à Verhofstadt en 2008. Herman Van Rompuy à Yves Leterme en 2008 et... Yves Leterme à Herman Van Rompuy en 2009.

gouvernement⁴. Ainsi, pas moins de six gouvernements différents – basés sur quatre formules de coalition différentes, sans compter les formules de coalition qui ont été tentées – se sont-ils constitués sur la base des résultats des seules élections de 1978.

Les élections sont rarement considérées comme décisives pour la formule de coalition vu la rareté des accords de coalition pré-électoraux⁵. De plus, les partis politiques perdent en général les élections qui suivent leur participation à l'exécutif fédéral : entre 1946 et 2007, la perte moyenne d'un gouvernement en voix est d'environ 3,5 points de pour cent. Seuls quatre gouvernements (Leburton, Tindemans III, Martens V et Verhofstadt I) ont, depuis 1946, obtenu un solde électoral positif suite à leur participation gouvernementale⁶. Par exemple, les quatre partenaires formant le gouvernement Verhofstadt II (VLD – PS – MR – SP.a-Spirit) ont ensemble perdu 9,3 points de pour cent en 2007, le MR étant le seul parti de la coalition à avoir augmenté son score électoral. Lors des vingt et une élections qui se sont tenues depuis 1946, les composantes de la coalition gouvernementale n'ont jamais gagné toutes ensemble (ou au minimum obtenu un score électoral égal à celui du scrutin précédent). Elles ont perdu ensemble à sept reprises ; dans les quatorze cas restants, certaines composantes ont gagné, d'autres ont perdu.

Le parti dominant

Le plus grand parti, celui qui emporte le plus grand nombre de sièges dans les deux chambres, mène la négociation pour la formation du gouvernement et se retrouve au sein de l'exécutif fédéral. Comme le formateur est aussi souvent choisi dans ses rangs, ce parti obtient quasi toujours la fonction de Premier ministre.

Sur les quarante et un gouvernements qu'a connus la Belgique depuis 1946, le parti bénéficiant du plus grand nombre de sièges à la Chambre⁷ a toujours fait partie du gouvernement, à sept exceptions près : trois gouvernements de l'immédiate après-guerre (gouvernements Spaak I, Van Acker III et Huysmans), le gouvernement Van Acker IV en 1954, où le PSC-CVP se retrouve dans l'opposition et les trois premiers gouvernements Tindemans de 1974 à 1977, dont le parti socialiste belge (PSB-BSP) encore unitaire ne fait pas partie. Dans les trente-quatre gouvernements auxquels participe le parti dominant, ce dernier a obtenu le poste de Premier ministre à vingt-sept reprises. Sauf dans le gouvernement transitoire de Verhofstadt III de 2007 à 2008, le Premier ministre a toujours fait partie du plus grand parti à la Chambre depuis le gouvernement Tindemans III en 1977.

⁴ Sur les raisons qui poussent un gouvernement – ou un ministre – à démissionner, voir P. DUMONT, L. DE WINTER, R. DANDOY, « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1722, 2001.

⁵ A. TIMMERMANS, *High Politics in the Low Countries. An empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*, Aldershot, Ashgate, p. 33.

⁶ P. DUMONT, L. DE WINTER et R. DANDOY, *loc. cit.* Données mises à jour par nos soins.

⁷ Depuis 1946, seuls quatre partis peuvent revendiquer cette étiquette de plus grand parti : le PSC-CVP unitaire entre 1946 et 1968, le PSB-BSP unitaire de 1968 à 1979, le CVP (CD&V) de 1979 à 1999 et depuis 2007, et le VLD entre 1999 et 2007.

Des partis qui gagnent ou qui perdent

Lors de la formation des coalitions au niveau du gouvernement fédéral peut aussi se manifester une volonté d'y inclure les partis qui gagnent les élections et, *a fortiori*, d'en exclure les partis qui perdent afin de tenir compte du choix de l'électeur : le gouvernement se composerait donc des « vainqueurs », les « perdants » étant relégués dans l'opposition. L'analyse des gouvernements post-1949 – première élection comparable à celles de l'après-guerre – révèle plutôt une légère tendance à ce que ce soient des partis perdant les élections qui participent au gouvernement : les trente-six gouvernements enregistrés depuis cette date se composent de partis politiques qui, en moyenne, perdent 0,6 point de pour cent des voix lors des élections précédant leur participation gouvernementale.

Mais ce constat n'est pas uniforme. Globalement, les gouvernements sont « mixtes » : ils se composent à la fois de perdants et de gagnants. C'est le cas pour vingt-deux gouvernements sur les trente-six étudiés, surtout entre 1974 et 2008. Cette tendance s'explique surtout par la fragmentation du système de partis suite à la scission des partis traditionnels et par le nombre plus élevé de partenaires nécessaires pour former 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.

En revanche, on recense sept cas de gouvernements constitués exclusivement de partis qui ont gagné les élections sur les trente-six analysés affichant, en moyenne, un gain de 5,6 points de pour cent des voix par rapport à l'élection précédente. Il s'agit de gouvernements mono-partisans (les gouvernements Duvieusart et Pholien en 1950, Van Houtte en 1952 et Eyskens II en 1958) et bi-partisans (Eyskens I en 1949 et Van Acker IV en 1954). Le seul exemple de gouvernement récent et composé d'une large coalition victorieuse est le gouvernement Verhofstadt II en 2003 où les quatre partenaires (VLD – PS – MR – SP.a-Spirit) ont gagné les élections qui précèdent (progrès de 10,4 points de pour cent).

Sept gouvernements se composent exclusivement de partis ayant perdu les élections, avec une perte moyenne de 8,7 points de pour cent. Ces gouvernements se situent presque tous entre 1965 et 1974 (gouvernements Harmel, Vanden Boeynants, Eyskens IV et V, Leburton et Tindemans I), à l'exception du gouvernement Dehaene I en 1992 qui comprend quatre partenaires (CVP – PSC – PS – SP) ayant ensemble perdu 8,1 points de pour cent. Le record en termes d'inclusion de partis « perdants » est détenu par le gouvernement bipartisan Harmel de 1965 qui comptabilise un solde négatif total de 15,4 points de pour cent.

Dans l'ensemble, les partis politiques qui gagnent les élections parlementaires ne sont pas plus susceptibles de faire partie de la coalition gouvernementale que les autres. *A contrario*, il y a une tendance – faible mais réelle – à ce que les partis qui perdent les élections participent au gouvernement. Reste que, globalement, ce sont souvent les mêmes partis qui font partie de la coalition gouvernementale et il

y a peu d'alternance au pouvoir : le CVP a participé sans discontinuer à vingt-cinq gouvernements de 1958 à 1999⁸, le PS est aux affaires depuis 1988.

La popularité du Premier ministre

Dans quelle mesure les résultats électoraux individuels des candidats influent-ils sur la nomination du Premier ministre ? Peut-on postuler que plus un candidat obtient de voix de préférence, plus la probabilité qu'il soit nommé Premier ministre est élevée ? Pour ce faire, il convient de mettre en relation le score électoral des différents Premiers ministres en Belgique en se basant sur les voix de préférence lors des élections au Sénat. La particularité des élections sénatoriales est que la répartition des sièges se fait sur deux collèges électoraux linguistiques (néerlandophone et francophone) tandis que ceux de la Chambre sont proportionnellement divisés entre onze circonscriptions basées sur les limites provinciales, à l'exception de l'ancienne province du Brabant. Il est donc plus aisé d'obtenir un nombre de voix de préférence considérable au Sénat qu'à la Chambre puisque le nombre d'électeurs y est bien plus important⁹. Le score individuel de la tête de liste au Sénat devient alors un enjeu majeur des élections. Même si, formellement, un sénateur a moins de compétences qu'un député fédéral, les leaders des partis politiques préféreront souvent se présenter au Sénat pour des raisons politiques ou symboliques. Cette observation ne se vérifie cependant pas pour les partis francophones aux élections fédérales du 13 juin 2010.

Tableau 1. Top 5 des voix de préférence pour les élections au Sénat (1995-2007)

	1995		1999		2003		2007	
1	<i>Dehaene</i>	484 305	<i>Dehaene</i>	562 239	<i>Stevaert</i>	604 667	<i>Leterme</i>	796 521
2	<i>Tobback</i>	453 700	<i>Verwilghen</i>	419 130	<i>Verhofstadt</i>	573 182	<i>Verhofstadt</i>	493 355
3	<i>Verhofstadt</i>	423 335	<i>Verhofstadt</i>	376 082	<i>Michel</i>	446 469	<i>Vande Lanotte</i>	306 949
4	<i>Busquin</i>	267 268	<i>Michel</i>	266 403	<i>Di Rupo</i>	442 537	<i>Michel</i>	232 328
5	<i>Gol</i>	259 476	<i>Tobback</i>	265 088	<i>De Clerck</i>	343 816	<i>Vanhecke</i>	219 218

Source : résultats électoraux, ministère de l'Intérieur.

L'analyse des voix de préférence (tableau 1) indique que le candidat qui obtient le plus de voix ne devient pas toujours Premier ministre. Ce fut le cas pour les Premiers ministres des gouvernements Dehaene II en 1995 et Leterme en 2008 mais pas pour les quatre gouvernements Verhofstadt. Ce dernier était troisième derrière le Premier ministre sortant et son co-listier Marc Verwilghen en 1999, second derrière Stevaert (sp.a) en 2003 et second aussi derrière Yves Leterme (cd&v) en 2007¹⁰.

⁸ Les démocrates chrétiens flamands ont ainsi perdu, à l'échelle nationale, près de 6 points de pour cent entre 1968 et 1999.

⁹ Lors des élections sénatoriales de 2007, 2 520 773 électeurs belges ont voté pour un parti appartenant au collège électoral francophone, pour 4 090 106 dans le collège électoral néerlandophone. En comparaison, la plus grande circonscription à la Chambre totalise 1 274 721 électeurs inscrits (Anvers).

¹⁰ Herman Van Rompuy ne s'est pas présenté au Sénat mais à la Chambre, dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde, où il a obtenu le plus grand nombre de voix de

Il est donc difficile de parler d'élection directe du Premier ministre via les élections sénatoriales. L'électeur ne détermine pas qui devient Premier ministre ¹¹. Mais un score important en termes de voix de préférence lors de ces élections a une certaine influence sur le processus de formation du gouvernement. La popularité des leaders est bien souvent prise en compte lors de la désignation de personnalités désignées comme informateur, formateur ou pour accomplir d'autres types de missions confiées par le Roi.

Règles institutionnelles

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 Constitution, « le Roi nomme et révoque ses ministres » et, selon l'article 104, « le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat fédéraux ». Formellement, le souverain désigne donc 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 qu'un pouvoir d'influence. Selon ces deux articles de la Constitution, les ministres du gouvernement nouvellement créé n'entrent officiellement en fonction que suite à leur prestation de serment devant le Roi. En outre, la Constitution stipule que seuls les Belges peuvent être ministres (article 97), qu'aucun membre de la famille royale ne peut l'être (article 98) et que le conseil des ministres doit compter des personnes de genre différent (article 11*bis*).

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 en général le nombre maximal de ministres – à savoir quinze – avec des exceptions comme le gouvernement Verhofstadt III qui en comptait quatorze. Remarquons que si le nombre de ministres est limité par la Constitution, le nombre de secrétaires d'Etat ne l'est pas.

Ce même article de la Constitution stipule en outre que, le Premier ministre excepté le cas échéant, 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 au même rôle linguistique et qu'elle impose qu'il y ait ainsi au moins un partenaire de chacune des deux principales Communautés au gouvernement ¹². Cette règle

préférence parmi les candidats flamands (31 403 voix, loin devant Philip De Man, Vlaams Belang).

¹¹ Sur l'hypothèse d'une élection directe du Premier ministre, voir B. MADDENS, « De rechtstreekse verkiezing van de premier : een vergelijkende analyse », *Res Publica*, 42/4, 2000, p. 399-428.

¹² Au gouvernement fédéral, il n'y pas de représentation minimale garantie prévue pour un germanophone. Si un membre germanophone est désigné, il sera comptabilisé dans le quota francophone. Comme les partis francophones tiennent à leur nombre réduit de sièges disponibles (sept ou huit), la présence d'un ministre germanophone est peu probable : il n'y en a d'ailleurs jamais eu et on ne relève qu'un seul secrétaire d'Etat Willy Schyns (de janvier

n'impose néanmoins ni la symétrie au niveau de la coalition – c'est-à-dire l'inclusion des « partis-frères » au nord comme au sud du pays – ni d'atteindre la majorité dans les deux groupes linguistiques au parlement.

Au terme de la procédure de formation, le gouvernement nouvellement constitué se présente devant la Chambre et est soumis à un vote de confiance. Ce vote de confiance l'oblige à disposer d'une assise parlementaire suffisante, à savoir au moins 50% des sièges plus un. Certaines majorités particulières sont parfois requises dans les deux chambres. C'est le cas des lois à majorité spéciale¹³ qui nécessitent une majorité des deux tiers et 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 dans les deux assemblées (article 195 de la Constitution). En raison de ces majorités spéciales, ajoutées à la procédure dite de la « sonnette d'alarme » (article 54), le gouvernement repose dans la plupart des cas sur une large majorité de sièges au parlement et dans les deux groupes linguistiques.

Les étapes de la formation du gouvernement

Les règles constitutionnelles 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 création¹⁴. On relève quatre grandes étapes. La première concerne 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 compétences et la sélection des personnalités politiques. La dernière rend compte de la validation des étapes précédentes par deux acteurs peu impliqués lors des étapes précédentes : les congrès de partis et le parlement.

Les consultations royales et les missions d'(in)formation

Les consultations royales

La coutume attribue au Roi des compétences élargies au tout début de la formation du gouvernement, parfois même avant l'acceptation formelle de la démission du

à octobre 1973). Voir R. DANDROY, G. SANDRI, V. VAN INGELGOM, « La représentation politique des minorités linguistiques : une analyse comparée des communautés francophones d'Italie et germanophone de Belgique », papier présenté au colloque *Vues d'ici et d'ailleurs. Minorités linguistiques et francophonies en perspective*, Québec, Canada, 5-7 mai 2008.

¹³ Par exemple, l'article 4 de la Constitution réglant les limites des quatre régions linguistiques.

¹⁴ Il arrive parfois que des changements de gouvernement – dans la composition de la coalition surtout – se produisent en cours de législature sans que la procédure de formation (consultations royales, formateur, etc.) soit enclenchée. Ce fut le cas des gouvernements minoritaires Eyskens II, qui s'élargit en 1958 aux libéraux afin de former Eyskens III, et de Tindemans I qui devient Tindemans II en 1974 en incluant le RW.

gouvernement¹⁵. Le Roi dispose de trois instruments principaux – les consultations royales, la nomination d'un informateur et la nomination d'un formateur, 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 une série de personnalités en audience afin de déterminer les possibilités de formation d'un nouveau gouvernement. Il rencontre ainsi successivement le Premier ministre sortant, les présidents de la Chambre et du Sénat, les présidents des principaux partis – en général par ordre décroissant d'importance – et une série de personnalités du monde socio-économique (des représentants des syndicats, du patronat, le gouverneur de la Banque nationale). D'autres acteurs politiques sont parfois reçus comme les Vice-premiers ministres sortants ou les ministres d'Etat¹⁶.

Soulignons une règle informelle : le souverain n'a jamais reçu les représentants des partis d'extrême droite (Vlaams Belang et Front national). Bien que le Vlaams Belang soit devenu le troisième parti de Belgique en 2007 (avec quelque 800 000 voix à Chambre), le cordon sanitaire concerne aussi le processus de formation du gouvernement. Peut-être aussi ce parti n'a-t-il jamais été consulté en raison de sa volonté d'abolir la monarchie. Signalons enfin que même s'il a fait partie de cinq gouvernements de 1944 à 1947, le parti communiste n'a plus été consulté par le souverain depuis.

L'informateur

Les consultations royales durent en général quelques jours, auxquels le Roi peut adjoindre une période de réflexion. Ensuite, le Roi peut soit nommer directement un formateur, soit désigner un informateur. La désignation d'un informateur peut ainsi s'imposer lorsque les résultats des élections suggèrent plusieurs formules de coalition possibles ou lorsque, au vu du contexte politique et institutionnel, la formation du gouvernement s'avère complexe. Cet informateur est en général une personnalité politique expérimentée qui a une connaissance approfondie des acteurs, des enjeux et des institutions. Il n'est pas rare de voir des ministres d'Etat ou des anciens Premiers ministres chargés de cette mission. Entre 1945 et 2009, pas moins de trente-trois missions d'information ont été menées.

Créée pour la première fois en 1935 par Léopold III, 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 coalition¹⁷. Il vérifie, au cours de consultations bilatérales parfois semblables aux consultations royales, quels sont les partis prêts à

¹⁵ En juillet 2008, Yves Leterme a présenté la démission de son gouvernement et le souverain, tout en reportant sa réponse, a consulté de nombreuses personnalités politiques.

¹⁶ Lors du processus de formation qui a mené au gouvernement Verhofstadt III en 2007, neuf ministres d'Etat ont été consultés : Jean-Luc Dehaene, Wilfried Martens, Guy Verhofstadt, Philippe Moureaux, José Daras, Jos Geysels, Gérard Deprez, Louis Michel et Willy Claes.

¹⁷ La tâche de l'informateur est parfois plus large que celle d'une « simple » mission d'information, à l'instar des mandats donnés à d'Alcantara en 1968 et à De Saeger en 1972 qui, outre leur mission d'information, ont été chargés d'entamer les négociations pour parvenir à un

participer au pouvoir, quels sont leurs partenaires privilégiés et comment dégager une majorité parlementaire. L'informateur fait ensuite rapport au Roi – il remet aussi des rapports intermédiaires au cours de sa mission – sur la base des informations glanées auprès des différents partis. Le contenu de ce rapport peut varier mais dégage des pistes de réflexion pour le formateur futur et peut aller jusqu'à conseiller au Roi la nomination de tel ou tel formateur.

Le formateur

Le formateur peut être nommé directement après la démission du gouvernement précédent ou après une mission d'informateur. Il doit tenter de rassembler autour d'une table les partis souhaitant faire partie du gouvernement, arbitrer et faciliter les négociations menant à un accord de gouvernement et à la composition du gouvernement. En règle générale, le formateur qui mène à bien sa mission et parvient à former un gouvernement devient le Premier ministre du nouveau gouvernement. Quatre exceptions sont à relever¹⁸ : le Premier ministre nommé *in fine* appartiendra à la même *famille politique* que le formateur.

Dans le cas de situations complexes ou d'un échec du formateur, plusieurs possibilités s'offrent au Roi. Il peut reprendre le processus depuis le début et désigner un informateur, après de nouvelles consultations le cas échéant : ce fut le cas en 1968 pour la formation du gouvernement Eyskens IV, en 1991-1992 pour la formation de Dehaene I ou de Verhofstadt III en 2007. Le roi peut aussi décider de confier une nouvelle mission de formation à un homme politique sans repasser par l'étape de l'information (citons la deuxième mission de formation d'Yves Leterme en 2007 suite à la mission d'exploration d'Herman Van Rompuy). Jusqu'à la fin des années soixante-dix, le souverain choisit entre ces deux types de missions – information ou formation – en cas d'échec de la tentative de formation du gouvernement.

Plus récemment et dans le cas de négociations complexes, le Roi peut 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 formateur¹⁹. Il nommera alors un négociateur (Willy Claes en 1988 ou Jean-Luc Dehaene en 1991-1992) entre les tâches d'informateur et de formateur ou encore un médiateur (Willy Claes et Charles-Ferdinand Nothomb en 1979, André Flahaut et Dany Pieters en

accord de gouvernement dans un climat de tensions communautaires. Voir P. DUMONT et L. DE WINTER, *loc. cit.*, p. 15.

¹⁸ Paul Van Zeeland (PSC/CVP) forme en 1950 le gouvernement au profit de Joseph Pholien (PSC/CVP) ; Paul Vanden Boeynants (PSC), Premier ministre sortant, forme en 1968 le gouvernement que présidera Gaston Eyskens (CVP). Le même Vanden Boeynants, Premier ministre sortant d'un gouvernement de transition, forme en 1979 le gouvernement dont Wilfried Martens (CVP) devient Premier ministre. Jean-Luc Dehaene (CVP) forme en 1992 le gouvernement au profit de Wilfried Martens (CVP).

¹⁹ Signalons que les missions de médiateurs confiées du 17 juillet au 19 septembre 2008 par le Roi à François-Xavier de Donnea, Raymond Langendries et Karl-Heinz Lambertz s'écartent du rôle traditionnellement dévolu aux missions royales puisqu'aucune formation de gouvernement n'est en cours pendant cette période.

2010)²⁰. La mission de Jean-Luc Dehaene en 2007 oscille entre les deux puisqu'il a été nommé médiateur et négociateur. Le Roi peut aussi désigner un pré-formateur (Elio Di Rupo en 2010), un conciliateur (Johan Vande Lanotte en 2010-2011) ou encore un explorateur (Herman Van Rompuy en 2007). Ces missions sont de courte durée en général – une à deux semaines – et sont ponctuées par la remise de rapports intermédiaires et d'un rapport final sur leur mission²¹.

Les négociations politiques

Au cours de la deuxième étape de formation du gouvernement, les acteurs quittent le domaine des discussions bilatérales pour se mettre autour de la table et 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 le plus grand parti de la plus grande famille politique mène les négociations.

Symétrie et congruence

Une caractéristique essentielle au gouvernement fédéral en Belgique est la symétrie des partis politiques qui composent la coalition²². Concrètement, les partis appartenant à la même famille ont été jusqu'à la fin de l'année 2007 toujours ensemble au gouvernement ou dans l'opposition au niveau fédéral. Résultat, un gouvernement comprend souvent un parti « de trop », c'est-à-dire un parti mathématiquement non nécessaire à la coalition, qui ne doit sa place dans l'exécutif qu'à la présence de son parti-frère de l'autre côté de la frontière linguistique. Les exemples de ces gouvernements excédentaires sont nombreux : Eyskens IV et V, Martens II et IV, M. Eyskens, Martens IX, et Verhofstadt I.

Certains auteurs identifient une pratique de « double symétrie »²³ ou de coalitions « congruentes »²⁴ en répliquant les compositions des coalitions régionales au niveau fédéral. Puisque pour l'essentiel les acteurs politiques sont les mêmes aux différents

²⁰ P. DUMONT et L. DE WINTER, *loc. cit.*, p. 15.

²¹ Ces missions se succèdent dans le temps mais sans ordre prédéfini. Ainsi, la formation du gouvernement Verhofstadt III a vu intervenir successivement en un peu plus de six mois un informateur (Didier Reynders), un médiateur et négociateur (Jean-Luc Dehaene), un formateur (Yves Leterme), un explorateur (Herman Van Rompuy), un formateur (Yves Leterme), un informateur (Guy Verhofstadt) et un formateur (Guy Verhofstadt). Des consultations royales peuvent aussi prendre place entre ces différentes missions ou en parallèle, comme les consultations entreprises par le Roi en juillet 2007 pendant la première mission de formation d'Yves Leterme ou en novembre 2007 lors de la deuxième tentative de formation d'Yves Leterme.

²² Voir R. DANDOUY, N. DE DECKER, « Peut-on encore parler de « partis frères » en Belgique ? », in J.-B. PILET, J.-M. DE WAELE, S. JAUMAIN (éd.), *L'absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009.

²³ P. DUMONT et L. DE WINTER, *loc. cit.*

²⁴ K. DESCHOUWER, « To govern and/or not to govern. Incongruent coalitions in Belgium (1995-2007) », papier présenté à la *ECPR General Conference*, Université de Pise (Italie), 6-8 septembre 2007.

niveaux de pouvoir, ils conditionnent en général leur participation à un gouvernement régional à leur entrée dans la coalition fédérale (ou vice-versa). Il y a ainsi une tendance évidente à mettre en place des gouvernements fédéraux symétriques mais aussi des gouvernements régionaux et fédéraux congruents, c'est-à-dire composés des mêmes partis politiques²⁵. Par exemple, en 1999, le parti écologiste francophone n'était mathématiquement pas nécessaire au gouvernement wallon mais y a été associé dans une logique de congruence avec le gouvernement fédéral.

Sur l'ensemble des gouvernements qu'a connus la Belgique depuis la scission des partis traditionnels, et à quelques exceptions près, tous les gouvernements fédéraux ont été symétriques, c'est-à-dire intégrant les partis frères de chaque côté de la frontière linguistique. Ainsi, ces partis frères sont ensemble dans le gouvernement ou ensemble dans l'opposition. Cette affirmation se vérifie pour toutes les familles politiques.

Cependant, plus récemment, les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy ont inauguré une formule inédite de coalition au niveau fédéral. Pour la première fois dans l'histoire politique contemporaine belge²⁶, un parti traditionnel – le PS – fait partie de l'équipe gouvernementale alors que son parti frère, le SP.a, fait le choix de l'opposition²⁷. Il s'agit d'un élément nouveau qui s'ajoute à la rupture récente aussi de la règle de congruence entre les niveaux de pouvoir fédéral et régionaux²⁸. Si l'on excepte le cas de la VU présente dans le gouvernement flamand mais pas au fédéral entre 1999 et 2003 et le cas de Groen! et Ecolo présents respectivement dans les exécutifs flamand et wallon alors qu'ils ne siégeaient pas dans la coalition fédérale entre 2003 et 2004, les gouvernements belges ont respecté cette pratique de congruence jusqu'en 2004. Pour la période 2004-2007, le CD&V-N-VA et le CDH siègent uniquement au niveau régional alors que le MR ne siège qu'au gouvernement fédéral (le VLD siège dans l'exécutif flamand). Le scénario est sensiblement identique à partir de 2007 : le SP.a-Spirit ne siège qu'au niveau régional (le PS est présent aux deux niveaux) et le MR n'appartient qu'à la coalition gouvernementale fédérale.

Les négociateurs

Ce sont en général les présidents de partis qui se retrouvent autour de la table de négociation, à l'exception du parti du formateur qui est souvent représenté par ce dernier. Les présidents de partis négocient tous les aspects et étapes liés à la formation du gouvernement : la formule de coalition, le contenu de l'accord de gouvernement, la répartition des portefeuilles. Les présidents désignent « leurs » ministres au fédéral et

²⁵ P. DELWIT et J.-B. PILET, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in S. GOVAERT (éd.), *L'Etat de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 57.

²⁶ 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 – y restait.

²⁷ P. DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2010 (2^e édition).

²⁸ En se limitant aux deux principales Régions et Communautés du pays et en faisant abstraction des gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone.

peuvent parfois s'opposer à la présence de personnalités d'autres partis : la candidature de Jean-Luc Dehaene à un poste de ministre aurait été refusée par les partis libéraux en raisons de son profil trop « à gauche »²⁹.

Ces présidents de partis sont souvent accompagnés d'autres négociateurs – des membres influents des partis ou des spécialistes, souvent parlementaires, des domaines traités. Ainsi, en 1988, pas moins de quatre-vingt-cinq personnes ont été directement impliquées dans les négociations du gouvernement Martens VIII³⁰. Avec l'apparition des cartels électoraux, il n'est pas rare que deux personnes représentent ce cartel, à savoir les deux présidents de partis³¹. Pour les partis qui se présentent seuls sur les listes électorales, le président de parti est souvent accompagné du vice-président du parti, de son chef de cabinet, du directeur du centre d'études du parti ou encore d'un spécialiste choisi dans le sérail³². Nombre de futurs Vice-premiers ministres et ministres importants n'ont pas participé aux négociations et les négociateurs n'entrent pas toujours au gouvernement. Même si certains présidents de partis décident de cumuler les fonctions de président et celle de (Vice-premier) ministre, certains préfèrent conserver leur fonction.

L'accord de gouvernement

Avant 1958, le seul document permettant d'appréhender les politiques que mènerait le gouvernement au cours de la législature était la déclaration de gouvernement lue par le Premier ministre devant les chambres. Depuis cette date, les partenaires de la coalition rédigent un accord de gouvernement, accord rendu public depuis 1965. Cet accord reprend toute une série d'éléments, qui varient selon les gouvernements. Il reprend de manière souvent détaillée les politiques publiques principales que mènera le gouvernement au cours de la législature, tous portefeuilles confondus, avec parfois un calendrier d'application. Ensuite, le rôle des différents acteurs est souvent mis en exergue, comme le rôle joué par le parlement fédéral dans l'introduction de telle ou telle proposition de loi.

La déclaration mentionne parfois la durée de vie du gouvernement, en référence à une fin programmée du gouvernement – comme la date à laquelle le gouvernement Verhofstadt III ferait place au gouvernement Leterme – ou à un accord pour prolonger la formule de coalition au-delà des élections afin de réaliser une réforme de l'Etat, comme dans le cas du gouvernement Tindemans IV en 1977. Les méthodes de prise de décision, de concertation ou encore de résolution des conflits figurent aussi dans les accords de gouvernement. Enfin, il n'est pas rare d'y voir mentionnée la question de la

²⁹ W. DEWACHTER, « De vorming van twee federale regeringen : Verhofstadt IV en Leterme I (f). Of de onmacht van politiek België om zich opnieuw uit te vinden », *Res Publica*, 50/2, 2007, p. 171.

³⁰ A. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 34.

³¹ C'est, dans une moindre mesure, le cas aussi du MR où la tendance FDF est souvent représentée lors des négociations aux côtés du président du parti.

³² A noter encore que, dans le cas du parti Ecolo, les deux co-présidents ne sont pas *de facto* négociateurs : lors des négociations pour la formation du gouvernement en 2007, le co-président Jean-Michel Javaux était accompagné du sénateur de Communauté Marcel Cheron.

répartition des ressources dans l'administration publique (nominations et promotions dans le secteur public)³³.

Concrètement, le processus et le style de négociation de l'accord de gouvernement sont fluctuants³⁴. Ils varient selon l'environnement politique, la personnalité du formateur, les partis formant la coalition et les rapports de force personnels. Parfois, le formateur présente un document de base aux autres négociateurs – rédigé par son parti ou fruit d'un préaccord entre plusieurs partis – et procède par amendements successifs. Les négociations peuvent aussi se dérouler soit de manière séquentielle – les thèmes sont traités les uns après les autres – soit de manière synchronique – plusieurs thématiques sont abordées en parallèle dans des groupes de travail³⁵ – soit selon une approche graduelle – les dossiers les plus ardues et les plus sensibles politiquement sont mis de côté et traités à la fin du processus, etc. Quelle que soit la stratégie adoptée, les points les plus importants sont toujours traités par les présidents de partis.

Les négociations sur le contenu de l'accord de gouvernement sont en général 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, congrès de participation, prestation de serment et vote de confiance – sont plus courtes et ne durent parfois que quelques jours.

Les accords de gouvernement sont de plus en plus longs et détaillés. Dans les années soixante, les accords font en moyenne 4 500 mots, pour 13 000 mots dans les années soixante-dix et près de 20 000 dans les années quatre-vingt, avant de connaître une faible réduction dans les années quatre-vingt-dix³⁶. Récemment, les accords tendent à enfler à nouveau puisque l'accord de 1999 comptabilisait 14 744 mots, celui de 2003, 26 733 mots et celui de 2008, 14 972. Alors qu'avec la délégation de compétences vers d'autres niveaux de pouvoir – fédéralisation et européanisation –, on aurait pu s'attendre à une diminution parallèle de la longueur de ces accords.

La composition du gouvernement

Lors de l'attribution concrète des portefeuilles au sein du gouvernement, quatre éléments sont en général pris en compte afin d'obtenir un exécutif équilibré et représentatif des différentes tendances. Les négociateurs représentant les partis de la coalition traitent du nombre de postes à pourvoir, du nombre de portefeuilles par parti, de la répartition de ces portefeuilles entre partis et de la désignation des futurs ministres.

³³ P. DUMONT et L. DE WINTER, *loc. cit.*, p. 34-35.

³⁴ A. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 34.

³⁵ Lors de la formation du gouvernement Verhofstadt III, le Roi avait, en novembre 2007, confié la mission aux deux présidents des chambres (Herman Van Rompuy et Armand De Decker) d'entamer un « dialogue sur la poursuite de l'élaboration équilibrée de nos institutions et un renforcement de la cohésion entre les communautés ». Concrètement, cette mission a impliqué des consultations et des négociations parallèles à la formation du gouvernement par Yves Leterme

³⁶ A. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 34.

Le nombre de ministres

Avant 1995, le nombre de ministres n'était pas limité, ce qui a donné parfois des gouvernements très larges : le gouvernement Leburton I en 1973 comptait trente-six membres (vingt-deux ministres et quatorze secrétaires d'Etat), l'équipe Martens III en 1980, pas moins de vingt-sept ministres et neuf secrétaires d'Etat. L'avantage de ce grand nombre de postes est qu'il permet de mieux respecter les rapports de force en présence au parlement fédéral et de faciliter les négociations puisque le nombre de mandats à attribuer est plus important.

Depuis 1995 et la limitation constitutionnelle du nombre de ministres à quinze maximum, on désigne des secrétaires d'Etat afin de contourner cette règle puisque ce nombre n'est pas limité³⁷. La multiplication des secrétariats d'Etat permet aussi de contourner la règle constitutionnelle de parité linguistique qui impose que, malgré leur assise parlementaire souvent supérieure, les partis politiques flamands disposent du même nombre de ministres que leurs partenaires francophones, le Premier ministre excepté le cas échéant. Cet élément explique en partie pourquoi, dans une perspective de rééquilibrage des inégalités parlementaires, le Premier ministre appartient dans la plupart des cas à la communauté linguistique néerlandophone. Dans cette même logique, il y a en moyenne plus de secrétaires d'Etat néerlandophones que francophones (59%)³⁸. A deux exceptions près : les gouvernements Leterme et Van Rompuy en 2008 qui comptent deux secrétaires d'Etat flamands contre cinq francophones.

Outre l'utilisation flexible du nombre de secrétaires d'Etat, d'autres postes se sont ajoutés aux négociations, selon la même logique : plus le nombre de mandats à se partager augmente, plus les négociations sont aisées. Le poste de commissaire européen – selon un calendrier différent – fait depuis 1988 partie intégrante des négociations sur la composition du gouvernement, de même que les postes de président des deux chambres fédérales. Plus récemment, la composition des gouvernements régionaux entre en jeu lors d'élections simultanées : il n'est pas rare d'observer des coalitions congruentes parfois surnuméraires dont la composition au niveau régional influe sur celle au niveau fédéral (et vice versa)³⁹.

³⁷ Outre cette fonction de rééquilibrage, un des rôles des secrétaires d'Etat a été historiquement de parfois « surveiller » un ministre. Les secrétaires d'Etat ne sont pas formellement indépendants. Ils sont officiellement adjoints à un ministre qui n'appartient pas toujours au même parti. Comme le secrétaire d'Etat dispose de compétences sensiblement identiques à celles de « son » ministre, il exerce *de facto* une fonction de contrôle sur les activités de celui-ci. Cet élément doit être pris en compte lors de l'analyse de la répartition des portefeuilles entre partis. Un exemple de cette pratique est la nomination d'Eddy Boutmans (Agalev) comme secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, adjoint au ministre des Affaires étrangères Louis Michel (MR). Mais ce système a été abandonné avec l'avènement du gouvernement Verhofstadt II en 2003. Depuis, les secrétaires d'Etat ont toujours été attachés à un ministre de leur parti ou de leur famille politique.

³⁸ P. DUMONT, S. FIERS, R. DANDROY, « Ups and downs of ministerial careers in a partyocratic federal state », in K. DOWDING, P. DUMONT, *The selection of ministers in Europe. Hiring and Firing*, Londres & New York, Routledge, 2009, p. 131.

³⁹ Ce fut le cas en 1988 lors de la formation du gouvernement Martens VIII où, dans une logique d'équilibre général, la participation du SP et de la VU au gouvernement flamand Geens IV a été liée à leur participation au gouvernement fédéral.

Le nombre de ministres par parti

Si la règle constitutionnelle de parité au conseil des ministres a une influence directe sur le nombre de ministres par communauté linguistique, elle influe par conséquent sur le nombre de ministres par parti. Une des solutions politiques appliquée jusqu'en 2007 est celle des gouvernements symétriques, c'est-à-dire associant dans l'exécutif les deux partis des mêmes familles politiques. Depuis, l'asymétrie au gouvernement crée des déséquilibres flagrants, indépendamment du poids politique réel des partis. Le cas des gouvernements Leterme et Van Rompuy en 2008 illustre ce constat : deux partis flamands (CD&V et Open VLD) se partagent neuf sièges de ministres, tandis que trois partis francophones se partagent huit sièges, ce qui a une influence directe sur le nombre de portefeuilles auxquels pouvait prétendre chaque parti.

Le nombre de ministres par parti – dans chaque groupe linguistique – est calculé en fonction du nombre de sièges occupés à la Chambre des représentants. Plus un parti est fort dans son groupe linguistique à la Chambre, plus il peut revendiquer de postes de ministres (ou d'autres fonctions qui y sont associées). Il existe néanmoins une assez forte disproportionnalité entre le nombre de sièges au parlement et le nombre de portefeuilles pour la période 1946-1999⁴⁰. L'analyse du nombre de ministres par famille politique montre aussi des tendances claires. Avant la scission des partis traditionnels, le parti libéral a proportionnellement obtenu plus de postes que les partis social chrétien et socialiste tandis que les partis dits « non traditionnels » (communiste, écologistes et régionalistes – à l'exception du FDF) sont sous-représentés⁴¹.

La distribution des portefeuilles

Comme indiqué plus haut, le poste de Premier ministre revient en général au plus grand parti de la coalition⁴². Le poids des idéologies joue dans la répartition des autres portefeuilles⁴³. Les partis revendiquent des portefeuilles en relation avec les priorités de leurs électeurs afin de mettre en œuvre des pans importants de leur programme. L'agriculture est chère au CD&V ; les postes à connotation environnementale sont dévolus aux partis écologistes, les maroquins à tendance plus sociale (affaires sociales, pensions, emploi, etc.), plutôt aux socialistes ; les portefeuilles des affaires bruxelloises et des réformes institutionnelles sont occupés respectivement par le FDF et le RW. Les partis non traditionnels reçoivent aussi des portefeuilles plus périphériques (aide au développement, commerce extérieur ou politique scientifique).

Le contenu des portefeuilles ministériels (domaines des politiques publiques et compétences) varie fortement selon le gouvernement et fait l'objet de négociations. Loin d'être figé, il peut être adapté aux rapports de force et utilisé comme moyen de rééquilibrage entre partis. De plus, certains portefeuilles *ad hoc* sont éphémères, selon le contexte du moment, comme les postes en rapport avec le Congo ou les réformes

⁴⁰ P. DUMONT et L. DE WINTER, *loc. cit.*, p. 38.

⁴¹ *Ibid.*, p. 39.

⁴² Une exception notoire est la nomination de Guy Verhofstadt comme Premier ministre en 2007 alors que son parti était, dans la coalition gouvernementale, troisième en voix et quatrième en sièges à la Chambre.

⁴³ P. DUMONT et L. DE WINTER, *loc. cit.*, 1999, p. 40.

institutionnelles. Enfin, le contenu des maroquins des secrétaires d'Etat est parfois réduit, ce qui illustre leur fonction de rééquilibrage du gouvernement, à l'instar du secrétariat d'Etat à l'Informatisation de l'Etat sous Verhofstadt II, du secrétariat d'Etat aux Personnes handicapées et de celui chargé de la préparation de la présidence de l'Union européenne des gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy.

La désignation des ministres

La dernière étape de la composition du gouvernement – avant la prestation de serment devant le Roi – concerne la désignation des personnalités politiques qui vont occuper les portefeuilles répartis entre partis. Elle n'est pas tout à fait 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 aient déjà à l'esprit le nom des titulaires futurs. En outre, les négociateurs eux-mêmes – en général les présidents de partis – décident parfois de devenir ministres. Il faut néanmoins respecter certaines caractéristiques et certains équilibres dans chaque délégation partisane au gouvernement fédéral.

Ces équilibres concernent de nombreux aspects de la vie politique. Il faut réaliser un équilibre entre les ministres expérimentés⁴⁴ – qui ont déjà siégé auparavant au gouvernement fédéral – et les nouveaux venus qui apportent une image de dynamisme et de renouveau. En parallèle, les présidents de partis doivent valoriser les compétences du ministre dans le champ couvert par son portefeuille, son expérience politique en général et sa capacité de rapporter un gain électoral à plus long terme⁴⁵.

Ensuite, des équilibres intra-partisans entrent en ligne de compte, comme la diversité géographique des ministres – à savoir un équilibre entre provinces ou grandes fédérations composant le parti – ou les rapports de pouvoir entre factions et tendances au sein du parti. C'est le cas en particulier au CD&V où les *standen*, c'est-à-dire les factions qui représentent les intérêts du syndicat, des agriculteurs et des classes moyennes, tentent d'imposer un ou plusieurs ministres de leur mouvance au gouvernement. C'est aussi le cas au MR, où la représentation du FDF est une question importante. Enfin, le souci d'assurer une représentation équilibrée entre genres peut intervenir, même si aucune règle n'impose la parité et si l'on observe une sous-représentation chronique des femmes au gouvernement.

Enfin, si la question de l'équilibre entre les ministres provenant de la Chambre et les ministres provenant du Sénat est moins pertinente depuis la réforme de l'Etat en 1993, celle de l'origine parlementaire ne manque pas d'intérêt : de 1945 à 2007, 92% des ministres appartiennent à l'une ou l'autre chambre⁴⁶. Notons aussi un accroissement du nombre de candidats provenant des parlements régionaux et communautaires. Les ministres choisis en-dehors des parlements sont souvent des spécialistes ayant des

⁴⁴ Les ministres expérimentés occupent en général les portefeuilles dits régaliens : les Affaires étrangères, la Justice, la Défense, la Santé. Voir P. DUMONT, S. FIERS, R. DANDROY, in K. DOWDING, P. DUMONT, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁵ Voir S. FIERS, P. DUMONT, R. DANDROY, « The selection and deselection of Belgian federal ministers, 1946-2005 », papier présenté à l'*ECPR Joint Session of Workshop*, Grenade, 14-19 avril 2005, p. 19-23.

⁴⁶ P. DUMONT, S. FIERS, R. DANDROY, in K. DOWDING, P. DUMONT, *op. cit.*, p. 132.

compétences dans un dossier particulier ou reflètent la volonté d'ouverture de leur président de parti.

La validation par les partis et le parlement

Les congrès de participation

La pratique des congrès de participation remonte à 1961. Ces congrès sont invités à se prononcer sur le contenu de l'accord de gouvernement, et en général aussi sur la répartition des portefeuilles entre partis. Cette étape est importante puisque, formellement, chaque congrès de parti dispose d'un droit de véto. De par sa nature, l'accord de gouvernement lie la totalité du parti : les ministres, mais aussi les parlementaires qui vont devoir appliquer des pans de l'accord de gouvernement (lorsque des propositions de loi ou des votes sont requis). De plus, ce congrès renforce la discipline de parti, légitime toute action décidée par le sommet du parti et permet de sanctionner des dissensions et critiques internes éventuelles.

Vu l'importance de l'enjeu et la culture politique propre à certains partis – l'on pense ici aux partis écologistes – on pourrait supposer que cette étape est parfois critique. Les congrès de participation ont pourtant toujours avalisé l'accord de gouvernement, à deux exceptions près⁴⁷ mais avec des variantes au cours du temps et selon les partis. L'importance du taux de participation, des abstentions et des votes négatifs permet d'identifier des tensions internes importantes dans certains partis. Dumont et De Winter observent que plus les coalitions sont larges, moins les congrès sont favorables à l'accord, puisque le poids relatif du parti dans l'accord et dans la répartition des portefeuilles est proportionnellement moins important. Ce phénomène s'accroît dans le cas de coalitions surnuméraires, où un parti n'est mathématiquement pas indispensable à l'assise parlementaire du gouvernement.

Le vote de confiance

La dernière étape de la formation du gouvernement consiste en un vote de confiance du gouvernement par le parlement fédéral. Historiquement, ce vote de confiance – qui existe depuis 1919 – se déroule à la Chambre et au Sénat. Mais depuis 1995, le gouvernement n'est plus responsable devant le Sénat. Ce vote a lieu après que les ministres aient presté 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. Il s'agit en général d'un vote classique majorité contre opposition, où peu de votes dissidents ont été observés. A l'inverse, il n'est pas rare que des partis extérieurs à la coalition soutiennent le gouvernement à l'occasion de ce vote, en particulier dans le cas des gouvernements

⁴⁷ 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 préféré rester dans l'opposition à la Région de Bruxelles alors que le parti entrait dans les majorités au fédéral, en Région wallonne et dans les Communautés française et germanophone.

minoritaires⁴⁸ : en 1958, 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 ; des députés de la N-VA ont soutenu les gouvernements Verhofstadt III et Letermé – pourtant majoritaires – en 2007.

Ces cas renvoient à la question plus générale de la nécessité d'obtenir la majorité des voix dans les deux groupes linguistiques à la Chambre. Aucune règle constitutionnelle n'impose cette double majorité lors du vote de confiance, mais elle confère au gouvernement une légitimité politique et symbolique accrue. Néanmoins, certaines majorités spéciales sont requises dans le cadre de certaines matières et il est de coutume que le gouvernement obtienne la majorité dans les deux groupes linguistiques. Le gouvernement Van Rompuy n'a obtenu la majorité que dans le groupe linguistique francophone en 2009.

Conclusion

La Belgique a connu quarante-quatre gouvernements depuis la fin de la seconde guerre mondiale. On y trouve une majorité de gouvernements de coalition et de gouvernements majoritaires mais la diversité des formes et des formules de coalition est grande. Si l'on s'attache au nombre de partis au pouvoir, on dénombre pas moins de cinq gouvernements mono-partisans, huit gouvernements bipartites, quatre gouvernements tripartites, quinze gouvernements à quatre partis, dix gouvernements à cinq partis et deux gouvernements à six partis. On relève aussi quatre gouvernements minoritaires (Spaak I, Eyskens II, Tindemans I et Tindemans III) contre quarante exécutifs majoritaires. De plus, l'expérience des gouvernements tripartites traditionnels, avec les trois grandes familles du pays, a été tentée à plusieurs reprises, lors des gouvernements de l'immédiat après-guerre et lors des gouvernements Leburton en 1973 et Martens III en 1980. Plus récemment, observons aussi l'occurrence de trois gouvernements asymétriques.

Le parti le plus souvent présent est le parti social chrétien. Il fait partie de toutes les coalitions sauf en 1945-1947, 1954-1958 et 1999-2007, c'est-à-dire dans trente-six gouvernements sur quarante-quatre, avec une période de quarante et une années consécutives au pouvoir, de 1958 à 1999. Cette présence constante s'explique par plusieurs éléments dont sa position au centre du clivage socio-économique, qui constitue le clivage principal au niveau fédéral, à l'exception des années 1954-1958 dominées par le clivage Etat-Eglise. Quant aux socialistes francophones, ils sont aux affaires depuis 1988. En raison de la fragmentation du système de partis, de nouvelles formations ont participé aux négociations : les partis régionalistes dès le début des années soixante-dix et les partis écologistes à partir des années quatre-vingt-dix⁴⁹.

⁴⁸ En 1946, le gouvernement minoritaire Spaak I, fraîchement nommé, 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 perd sa majorité, aucun vote de confiance n'est requis. Ce fut le cas du gouvernement Tindemans III en 1977 qui est devenu minoritaire suite au départ du RW et n'a pas dû présenter de nouvelle déclaration gouvernementale devant les chambres ni se soumettre au vote de confiance.

⁴⁹ Le RW a participé au gouvernement Tindemans II de 1974 à 1977, le FDF aux gouvernements Tindemans IV, Van den Boeynants II et Martens I de 1977 à 1980, et la VU aux gouvernements

La formation des gouvernements en Belgique est, dans l'ensemble, un phénomène politique qui peut prendre quelques semaines, voire quelques mois⁵⁰. Les processus de formation les plus longs ont été enregistrés pour Martens I en 1979 (106 jours), Martens XIII en 1988 (148 jours) et Verhofstadt III en 2007 (194 jours), sans parler bien sûr du record atteint après les élections du 13 juin 2010. Cette longueur remarquable s'explique par différents éléments. Tout d'abord, de nombreuses formules de coalition ont souvent été testées, ralentissant le processus. Le nombre moyen de tentatives pour la période 1946-1999 est de 1,4 par formation⁵¹ mais on compte pas moins de onze tentatives pour former Martens I en 1979. La recherche de la coalition optimale est donc souvent l'élément qui ralentit le processus.

Le nombre élevé de partis joue un rôle dans la longueur de la formation du gouvernement. Plus le nombre de partis impliqués est élevé, plus il devient complexe de former une coalition au niveau fédéral. Parallèlement à l'accroissement graduel du nombre effectif de partis depuis les années soixante, on remarque ainsi que le dernier gouvernement mono-partisan a été formé en 1958, la dernière bipartite date de 1966 et la dernière tripartite, de 1972. Même si le phénomène des partis-frères – à relativiser au vu des trois gouvernements formés en 2007 et 2008 – permet de simplifier l'équation de la coalition, pas moins de onze partis différents ont partagé le pouvoir au gouvernement depuis 1977, au cours de dix formules de coalition totalement différentes.

La longueur de l'accord de gouvernement et son contenu parfois détaillé permettent aussi d'expliquer la longueur du processus de formation. Les négociations autour de ce document essentiel à la durée et à la survie du gouvernement peuvent durer des semaines. Directement liées au contenu de l'accord, les différentes réformes de l'Etat jouent aussi un rôle dans la longueur de la formation. Ces réformes de l'Etat requièrent à la fois un consensus préalable sur l'accord de gouvernement et une large coalition – par définition plus complexe à obtenir qu'une coalition « simple » – pour atteindre les majorités spéciales requises au parlement. Enfin, la tenue d'élections et la redistribution des rapports de forces qui leur sont inhérentes influent directement sur la durée de formation du gouvernement⁵². Les élections sont souvent l'occasion de modifier ou de renégocier les alliances politiques conclues, tandis que les gouvernements formés en cours de législature ont tendance à inclure les mêmes partenaires, limitant par conséquent le temps nécessaire à la mise sur pied d'un nouveau gouvernement.

Tindemans IV et Vanden Boeynants II de 1977 à 1979, ainsi qu'au gouvernement Martens VIII de 1988 à 1991. Quant aux écologistes francophones, ils ont participé au gouvernement Verhofstadt I, tandis que leur parti-frère du nord du pays a prolongé cette expérience au pouvoir fédéral avec le gouvernement Verhofstadt *ibis*.

⁵⁰ P. MAGNETTE, « Le régime parlementaire. De l'orléanisme au fédéralisme », in P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 99.

⁵¹ P. DUMONT, L. DE WINTER, *loc. cit.*, p. 21.

⁵² *Ibid.*, p. 24.

