

# La formation des gouvernements en Belgique

Régis Dandoy, Robin Lebrun

Les gouvernements sont des acteurs centraux de la vie politique belge. À la fois moteurs du processus de prise de décision et de l'agenda politique du pays, ils constituent les lieux de rencontre privilégiés pour les partis politiques appartenant à la majorité. Ils assurent la gestion quotidienne du pays et se chargent de mettre en place des politiques publiques, que ce soit au travers de l'action gouvernementale directe (prise d'arrêtés royaux et ministériels, gestion des ministères) ou en proposant des évolutions législatives (projets de loi). L'action du gouvernement est le plus souvent dictée par l'exécution de l'accord de gouvernement. Ce texte, négocié entre les partis lors de la création du gouvernement, reprend notamment le programme politique que compte appliquer l'exécutif jusqu'à la fin de la législature. Le processus de mise en place d'un nouveau gouvernement est dès lors un événement important puisque c'est à ce moment que la plupart de ses futures politiques se décident.

La formation d'un gouvernement est une succession d'étapes qui voient chacune interagir une multitude d'acteurs politiques. Au cours de l'histoire du pays, ce processus s'est partiellement formalisé – la Constitution et certaines lois spéciales reprenant une série de dispositions –, bien qu'il découle encore largement d'une coutume bien établie. Ce processus s'est aussi grandement complexifié au niveau fédéral de par les évolutions du système politique belge.

Avec la mise en place successive des six réformes de l'État depuis les années 1970, l'exercice de formation de gouvernement s'est démultiplié<sup>1</sup>. Aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement de former un gouvernement fédéral, mais aussi les gouvernements des entités fédérées. Ces entités ont désormais pris une importance significative, recouvrant une large palette de compétences et des budgets conséquents. Le processus

---

<sup>1</sup> P. Delwit, *La Vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012.

de formation des entités fédérées est globalement similaire à celui du gouvernement fédéral, le cadre royal excepté. C'est pourquoi nous développerons essentiellement le processus de formation de l'exécutif fédéral en y adjoignant les éventuels éléments divergents concernant la formation des gouvernements des entités fédérées (régions et communautés).

## La mise en place d'un nouveau gouvernement

Un processus de formation de gouvernement peut se mettre en place soit à la suite de l'organisation d'élections parlementaires – qu'elles soient anticipées ou non –, soit après l'acceptation formelle par le Roi de la démission du gouvernement précédent. En effet, il existe de nombreuses raisons qui peuvent pousser un gouvernement vers la porte de 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 gouvernement<sup>2</sup>. On parle dès lors de nouveau gouvernement quand l'un des trois critères suivants est rempli : 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<sup>3</sup>. En l'absence de l'une de ces trois conditions, on parle non de changement de gouvernement, mais de remaniement ministériel. Signalons que le changement du seul Premier ministre à la tête du gouvernement n'a eu lieu que huit fois dans l'histoire politique belge<sup>4</sup>.

Notons que durant le processus de formation d'un nouveau gouvernement, l'État ne se retrouve pas sans exécutif puisque le gouvernement démissionnaire reste en place et est chargé des affaires courantes afin d'assurer la nécessaire continuité du service public. Le concept d'affaires courantes n'est pas défini par la loi, mais issu du droit coutumier. Il recouvre les actes que peut poser un gouvernement démissionnaire (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 d'un nouveau gouvernement prêtent serment devant le Roi.

Un gouvernement en affaires courantes ne doit pas être confondu avec un gouvernement dit « de transition » qui, bien que temporaire, est investi de toutes les compétences et prérogatives dont bénéficie le pouvoir exécutif. 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, de préparer la tenue

<sup>2</sup> Voir P. Dumont, L. De Winter, R. Dandoy, « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1722, 2001.

<sup>3</sup> P. Dumont, L. De Winter, « La formation et le maintien des coalitions », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1664, 1999, p. 4.

<sup>4</sup> Dont quatre cas récemment : Leterme succède à Verhofstadt en 2008 ; Herman Van Rompuy à Yves Leterme en 2008 ; Yves Leterme à Herman Van Rompuy en 2009 ; tandis que Sophie Wilmès succède à Charles Michel en 2019, devenant la première femme à accéder à ce poste.

d'élections législatives ou de gérer une situation de crise. 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 Verhofstadt III en 2007 et Wilmès II en 2020 mis en place pour lutter contre la crise sanitaire de la Covid-19.

En ce qui concerne les entités fédérées, un changement de gouvernement ne peut intervenir que sous les hypothèses suivantes : soit à la suite de l'organisation des élections régionales et communautaires – pour la Communauté germanophone – (organisées tous les cinq ans, simultanément à l'organisation de l'élection du Parlement européen depuis 1999), soit à la suite de l'adoption par une majorité des membres du Parlement régional d'une motion de méfiance<sup>5</sup>, soit enfin en cas d'un vote minoritaire d'une motion de confiance demandée par le gouvernement.

Contrairement au gouvernement fédéral, dont la chute peut arriver à tout moment et mener à l'organisation de nouvelles élections, les parlements régionaux et communautaires sont des assemblées de législature : leur dissolution est impossible avant terme. Cette condition garantit une certaine stabilité politique au niveau régional puisqu'elle rend plus complexe un changement de coalition. En effet, le dépôt d'une motion de méfiance au sein des assemblées régionales doit être « constructive ». Celle-ci doit donc impérativement proposer une alternative au gouvernement en exercice. Ce cas de figure de changement de coalition s'est produit en 2017 : le cdH a décidé de rompre son alliance avec le PS dans les exécutifs wallons, bruxellois et de la Communauté française. Il s'est associé avec le MR en Wallonie, mais faute de pouvoir former une coalition alternative, le cdH a été condamné à poursuivre sa participation avec le PS dans les deux autres exécutifs.

## Les 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'État fédéraux ». Formellement, le souverain désigne donc les membres du gouvernement. Dans la pratique, ce sont 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 qu'à la suite à leur prestation de serment devant le Roi. En outre, la Constitution stipule que seuls les Belges peuvent être ministres (article 97),

<sup>5</sup> Un vote de méfiance peut viser l'entière responsabilité du gouvernement régional ou certain de ses membres seulement.

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 les gouvernements Verhofstadt III, qui comptait quatorze ministres, et Michel II et Wilmès I et II, qui en comptaient treize. Remarquons que si le nombre de ministres est limité par la Constitution, le nombre de secrétaires d'État ne l'est pas.

En outre, ce même article de la Constitution stipule 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<sup>6</sup>. Cette règle 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 fédérales (Chambre et Sénat). C'est le cas des lois à majorité spéciale<sup>7</sup> 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 ainsi que de la procédure dite de la « sonnette d'alarme »<sup>8</sup> (article 54), le gouvernement repose dans la plupart des cas sur une large majorité de sièges au Parlement et dans les deux groupes linguistiques. Toutefois, depuis 2011, plus aucun gouvernement n'est parvenu à atteindre de majorité au sein des deux groupes linguistiques simultanément.

Des règles similaires régissent la formation et la composition des gouvernements des entités fédérées. Ces gouvernements sont élus par leurs parlements respectifs. Seuls les ministres-présidents sont appelés à prêter serment devant le Roi tandis que les autres ministres prêtent serment devant l'assemblée régionale ou communautaire. Entre autres spécificités, notons que des règles garantissent une représentation des deux communautés linguistiques au sein du gouvernement bruxellois. Dans le parlement de cette région, une procédure de sonnette d'alarme existe également et

<sup>6</sup> 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'État germanophone (Willy Schyns de janvier à octobre 1973).

<sup>7</sup> Par exemple, l'article 4 de la Constitution réglant les limites des quatre régions linguistiques.

<sup>8</sup> Cette procédure permet de suspendre le processus législatif d'un texte qui porte atteinte aux intérêts d'une communauté linguistique ou d'une minorité idéologique et philosophique.

l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune légifère avec la caractéristique que tout projet ou toute proposition d'ordonnance doit obligatoirement être adopté par la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique. Par conséquent, le gouvernement bruxellois repose toujours sur une majorité parlementaire chez les partis francophones et chez les partis flamands.

## Les déterminants de la composition partisane des gouvernements

Avant de décrire le processus de formation en tant que tel, il convient de revenir sur les spécificités du système électoral belge. En effet, les résultats électoraux conditionnent les possibilités de formation des gouvernements puisqu'ils distribuent les rapports de force entre les formations politiques au sein des assemblées parlementaires.

Étant donné le système électoral proportionnel et la fragmentation du système de partis, il est devenu pratiquement impossible pour un parti d'obtenir plus de la moitié des sièges à la Chambre et donc de gouverner seul<sup>9</sup>. Pour former un gouvernement, plusieurs partis doivent donc nécessairement se coaliser. Ceci tient en premier lieu à l'essence du scrutin qui est proportionnel depuis 1899. Chaque liste obtient au sein de chaque circonscription un nombre de sièges équivalant à la proportion de voix obtenues en fonction de la clé de répartition D'Hondt, pour autant qu'elle obtienne un score dépassant le seuil électoral de 5 %. Ce système électoral a pour effet d'augmenter le nombre de partis représentés au sein des assemblées<sup>10</sup>.

Cette fragmentation du Parlement fédéral s'est par ailleurs fortement accentuée depuis la Seconde Guerre mondiale. À la Chambre, le nombre de partis représentés est ainsi passé de cinq en 1946 à douze en 2019. Cette augmentation est à mettre en relation à l'évolution des dimensions en jeu sur la scène électorale. D'une part, le clivage communautaire a mené à l'apparition de partis régionalistes et la scission des grands partis nationaux. D'autre part, l'émergence de nouveaux clivages, à savoir, d'une part, celui opposant matérialisme et postmatérialisme, et d'autre part, celui issu de la tension entre cosmopolitisme et identité, en réponse à la mondialisation et à l'ouverture des frontières, a mené respectivement à la création de partis écologistes et d'extrême droite<sup>11</sup>. En conséquence, l'exercice de formation s'est complexifié puisque le nombre d'acteurs pouvant prétendre à une participation gouvernementale a augmenté.

<sup>9</sup> On connaît encore des gouvernements composés du seul Parti social-chrétien dans la décennie 1950.

<sup>10</sup> K. Muylle, « Le mode de scrutin : la représentation proportionnelle », in F. Bouhon, M. Reuchamps (éds), *Les Systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 423-446.

<sup>11</sup> Voir le chapitre 1 : « Partis et systèmes de partis en Belgique ».

## Les résultats des élections et leur interprétation

Les élections à elles seules ne peuvent prédire la composition d'un futur gouvernement. Elles se bornent à poser des limites arithmétiques à la variété de combinaisons possibles pour construire une majorité<sup>12</sup>. Mais au-delà de la distribution des sièges en termes absolus, les élections amènent aussi à la production de discours sur leur interprétation – en particulier, l'identification du « signal donné par l'électeur » – et font évoluer le contexte politique dans lequel se dérouleront les négociations.

### *Gagner ou perdre les élections : une question du statut*

Une analyse relative des résultats par les acteurs peut influencer la décision des partis à vouloir monter ou non dans une coalition, ou à vouloir exclure certains partis des négociations. Il arrive notamment que les partis s'identifient eux-mêmes – ainsi que leurs adversaires – comme étant « gagnants » ou « perdants » en comparaison avec le scrutin précédent ou par rapport à des attentes préélectorales. Un parti victime d'une lourde défaite électorale peut dès lors préférer décliner une participation gouvernementale et choisir de rester dans l'opposition. Un parti en forte progression pourra quant à lui réclamer une participation, au nom du respect dudit signal donné par les électeurs.

Apparaître comme un gagnant n'est toutefois pas gage de participation à l'exécutif. Dans les faits, la majorité des gouvernements fédéraux se composent à la fois de gagnants et de perdants. Ces derniers ont d'ailleurs plus tendance à participer à un exécutif. Depuis 1949, les gouvernements fédéraux sont composés de partis politiques qui, en moyenne, perdent 0,9 point de pour cent des voix lors des élections précédant leur participation gouvernementale. En conséquence, une alternance politique totale est rare, les coalitions contenant en général un ou plusieurs partis membres du gouvernement précédent. Autre constat empirique, il est difficile pour un parti de décider d'une participation à un exécutif en faisant le pari que cela entraînera un gain électoral, ce cas de figure représentant l'exception<sup>13</sup>.

### *Le parti dominant*

Jusqu'à la fin des années 2000, le fait d'être le plus grand parti au sein de la Chambre des représentants donnait une position préférentielle. Ce parti avait généralement « la main » : il menait les négociations pour la formation du gouvernement et se retrouvait au sein de l'exécutif fédéral. Comme le formateur était le plus souvent choisi au sein du plus grand parti, ce dernier obtenait quasi toujours la fonction de Premier ministre. Ainsi, le parti bénéficiant du plus grand nombre de sièges

<sup>12</sup> Notons au passage que la formation d'un gouvernement minoritaire, si elle n'est pas impossible, reste une expérience marginale en Belgique : seulement sept depuis 1946.

<sup>13</sup> L. De Winter, A. Timmermans, P. Dumont, « Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics », in W. C. Muller, K. Strom (éds), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 351.

à la Chambre<sup>14</sup> a fait partie du gouvernement trente-cinq fois sur les quarante-six gouvernements qu'a connus la Belgique depuis 1946 et a obtenu le poste de Premier ministre à vingt-sept reprises.

Les exceptions à ces deux tendances se multiplient depuis 2007. La N-VA a été absente des gouvernements Di Rupo (2011-2014), Michel II (2018-2019), Wilmès I et II (2019-2020) et De Croo (depuis 2020). Le poste de Premier ministre, quant à lui, n'est revenu au plus grand parti (le CD&V, alors en cartel avec la N-VA) que sous les gouvernements Leterme I, Van Rompuy et Leterme II (soit entre 2008 et 2012). Notons qu'à l'échelle régionale et communautaire, la position de parti dominant permet souvent à ce parti d'organiser les consultations et la formation gouvernementale (voir *infra*).

## La recherche d'un accord sur des partis, des personnes et un programme

La formation d'une coalition gouvernementale implique que les différents acteurs qui prétendent en faire partie s'accordent sur toutes les composantes de celle-ci : à la fois sur les partis membres de la coalition, sur l'identité des personnes qui incarneront le gouvernement et surtout sur un programme commun.

Cet exercice est rendu plus facile lorsque les partis ont des points de convergence en termes de programme et d'idéologie. À tout le moins, il s'agit pour les prétendants d'identifier des compatibilités ou des éléments négociables (une concession sur un point de programme en échange d'une concession de la part d'un autre parti sur son propre programme). La distance idéologique et programmatique entre partis est donc une variable importante de l'exercice de formation de gouvernement. Ceci explique la facilité qu'ont eue les partis sociaux-chrétiens à se maintenir dans les gouvernements sans discontinuité entre 1958 et 1999. En se trouvant au centre du clivage socio-économique – clivage dominant la plupart du temps depuis la Seconde Guerre mondiale –, il leur est facile d'agir comme parti « pivot », faisant tantôt majorité avec les socialistes, tantôt avec les libéraux. Une position centrale sur les dimensions électorales en jeu favorise donc une participation gouvernementale par rapport à des partis dont les positionnements sont plus clivants<sup>15</sup>. *A fortiori*, les compromis paraissent plus coûteux quand il s'agit de les réaliser avec un parti ou des personnalités dont le positionnement est plus distant.

### *Exclusives et accords préélectoraux*

Conscient de cet exercice postélectoral, les partis peuvent anticiper l'exercice de formation gouvernementale. D'une part, ils peuvent conclure entre eux des accords préélectoraux – secrets ou publics –, bien que la pratique soit relativement rare en

<sup>14</sup> Depuis 1946, seuls cinq 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 ainsi qu'entre 2007 et 2010, l'Open VLD entre 1999 et 2007, et la N-VA depuis 2010.

<sup>15</sup> P. Dumont, L. De Winter, *op. cit.*, p. 50.

Belgique<sup>16</sup>. À titre d'exemple, citons l'accord – non respecté – entre le PS et le MR qui entendaient renouveler leur collaboration au sein des entités fédérées après les élections de 2004.

D'autre part, les partis peuvent annoncer des exclusives ou des préférences. Certains partis sont exclus du jeu pratiquement systématiquement – les communistes ou les partis d'extrême droite – par les autres partis selon le principe du cordon sanitaire<sup>17</sup>. Pour les autres partis, ce phénomène qui avait pratiquement disparu à la fin des années 1980 fait son grand retour<sup>18</sup>. C'est ainsi que, lors des campagnes de 2014 et 2019, plusieurs partis francophones ont annoncé leur refus de participer à un gouvernement avec les nationalistes flamands de la N-VA. La N-VA a quant à elle martelé en 2019 qu'il n'était pas possible de faire un gouvernement avec les partis écologistes. Toutes ces déclarations peuvent orienter, voire limiter, les combinaisons possibles dans la formation d'un gouvernement.

Au final, la construction d'une coalition est un processus qui dépend d'un grand nombre de variables et d'éléments contextuels. En plus de la distribution des sièges au sein du Parlement, les rapprochements entre partis sont conditionnés par la distance programmatique, idéologique et parfois interpersonnelle en fonction des circonstances du moment, du bilan tiré des élections et des attentes par rapport au prochain scrutin.

## 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 création<sup>19</sup>. 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*,

<sup>16</sup> A. Timmermans, *High Politics in the Low Countries. An empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*, Aldershot, Ashgate, 2003, p. 33.

<sup>17</sup> En ce qui concerne le PCB, la notion de cordon sanitaire a été utilisée *a posteriori*. Voir par exemple J. Gotovitch, *Agir à travers un cordon sanitaire : le Parti communiste de Belgique et le Congo*, Bruxelles, CArCoB, 2019, [http://www.carcob.eu/IMG/pdf/pcb\\_et\\_congo\\_jg-2.pdf](http://www.carcob.eu/IMG/pdf/pcb_et_congo_jg-2.pdf).

<sup>18</sup> L. De Winter, A. Timmermans, P. Dumont, *op. cit.*, p. 312.

<sup>19</sup> 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. C'est le cas des gouvernements minoritaires Eyskens II, qui s'élargit en 1958 aux libéraux afin de former Eyskens III, de Tindemans I, qui devient Tindemans II en 1974 en incluant le RW, et le gouvernement minoritaire d'affaires courantes Michel II, suite au départ de la N-VA de la coalition.

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 de ces étapes : les congrès de partis et le Parlement.

La durée de l'ensemble du processus de formation n'est pas limitée dans le temps. Elle varie de quelques jours à plusieurs mois. Depuis la fin des années 2000, on assiste à une augmentation importante de la durée du processus de formation du gouvernement fédéral. Il a fallu, depuis le jour des élections, 286 jours pour former le gouvernement Leterme I, 541 jours pour le gouvernement Di Rupo, 139 jours pour Michel I et 495 jours pour De Croo. Ces chiffres témoignent de la complexité grandissante du processus de négociation entre les partis.

## Les consultations et les missions royales

### *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 gouvernement<sup>20</sup>. Le Roi dispose de trois instruments principaux – les consultations royales, la nomination d'un informateur et la nomination d'un formateur – 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 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, dans certains cas, 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 et les ministres d'État<sup>21</sup>.

Tous les partis ne sont toutefois pas consultés. Jusqu'en 2019, une règle informelle voulait que le souverain ne reçoive pas les représentants des partis d'extrême droite (Vlaams Belang, FN, PP...). De même, le Parti communiste, qui a fait partie de cinq gouvernements de 1944 à 1947, n'a plus été consulté par le souverain depuis cette date. Toutefois, le cordon sanitaire s'est progressivement étioilé et 2019 marque une rupture dans cette évolution. En Flandre, le Vlaams Belang a ainsi été invité par la N-VA aux discussions en vue de former le gouvernement régional flamand. Au vu des résultats des élections fédérales de 2019 et de l'évolution de l'opinion publique et de celle des autres partis néerlandophones concernant le cordon sanitaire – qui estiment légitime

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Lors du processus de formation qui a mené au gouvernement Verhofstadt III en 2007, neuf ministres d'État ont été consultés : Jean-Luc Dehaene, Wilfried Martens, Guy Verhofstadt, Philippe Moureaux, José Daras, Jos Geysels, Gérard Deprez, Louis Michel et Willy Claes.

une invitation du palais au nom du respect de la démocratie –, le palais a revu sa position et le Roi a reçu en audience le président du Vlaams Belang, Tom Van Grieken, en mai 2019.

### *Les missions d'information*

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, compte tenu 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'État ou d'anciens Premiers ministres chargés de cette mission.

Traditionnellement, cette mission 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, quels sont les partis prêts à 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.

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 formateur<sup>22</sup>. Il nommera alors un négociateur (Willy Claes en 1988 et Jean-Luc Dehaene en 1991-1992) ou encore un médiateur (Willy Claes et Charles-Ferdinand Nothomb en 1979, André Flahaut et Dany Pieters en 2010 et Wouter Beke en 2011)<sup>23</sup>. La mission de Jean-Luc Dehaene en 2007 a oscillé entre les deux puisqu'il a été nommé médiateur et négociateur. Le Roi peut aussi désigner un préformateur (Elio Di Rupo en 2010 et Bart De Wever et Paul Magnette en 2020), un conciliateur (Johan Vande Lanotte en 2010-2011), un clarificateur (Bart De Wever en 2010), un « preneur d'initiative » (Koen Geens en 2020), voire des « preneurs de contact » (Patrick Dewael et Sabine Laruelle en 2020) ou encore un explorateur (Herman Van Rompuy en 2007).

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> P. Dumont, L. De Winter, *op. cit.*, p. 15.

Ces missions sont en général de courte durée – une à deux semaines – et sont ponctuées par la remise de rapports intermédiaires et d'un rapport final<sup>24</sup>. Notons enfin que depuis quelques années, ces missions tendent à s'allonger. Ainsi, la mission d'information de Didier Reynders et Johan Vande Lanotte a duré pas moins de 130 jours. Ces missions sont de plus en plus attribuées à des duos. En 2019-2020, Johan Vande Lanotte et Didier Reynders ont ainsi été nommés informateurs, Rudy Demotte et Geert Bourgeois leur ont succédé à titre de préformateurs, Georges-Louis Bouchez et Joachim Coens comme informateurs, de même que Patrick Dewael et Sabine Laruelle comme preneurs de contact.

### *Le formateur*

Le formateur peut être nommé directement après la démission du gouvernement précédent ou après une mission d'information. 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.

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 : cela a été le cas en 1968 pour la formation du gouvernement Eyskens IV, en 1991-1992 pour la formation de Dehaene I et 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). Là aussi, ces missions sont désormais parfois effectuées en duo. Charles Michel et Kris Peeters ont ainsi formé ensemble le gouvernement Michel I et Alexander De Croo et Paul Magnette ont formé le gouvernement De Croo.

<sup>24</sup> 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.

### *Dans les entités fédérées*

Il n'y a ni consultation royale ni chargés de mission royale lors de la formation des gouvernements des entités fédérées. La coutume veut que le processus de formation débute à l'initiative du plus grand parti de l'assemblée<sup>25</sup>. Celui-ci « prend la main » et organise un premier tour de consultation, invitant successivement ou simultanément les différents partis afin d'identifier les coalitions envisageables. Une fois une formule privilégiée, les partis intéressés entament des négociations. Celles-ci suivent un canevas semblable à celui d'usage au niveau fédéral (voir *supra*). Notons le cas particulier de la Région de Bruxelles-Capitale dont le Parlement est divisé en deux groupes linguistiques. Traditionnellement, chaque groupe linguistique négocie indépendamment une majorité en son sein, le travail de négociation d'un gouvernement et d'un accord se déroulant une fois que les deux majorités sont identifiées.

### **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 du gouvernement fédéral en Belgique a été la symétrie des partis politiques qui composent la coalition<sup>26</sup>. 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 : Gaston Eyskens IV et V, Martens II et IV, Mark Eyskens, Martens IX et Verhofstadt I. Ainsi, les partis frères sont ensemble dans le

<sup>25</sup> Cette pratique n'est plus appliquée en Communauté germanophone dans un contexte où les sociaux-chrétiens arrivent premier, mais sont identifiés comme « perdants » car en baisse par rapport au scrutin précédent. Lors de la formation du gouvernement régional wallon en 2009, Ecolo et le cdH avait créé un tandem et avaient pris l'initiative pour former un gouvernement avec le PS, pourtant plus grand parti dans cette région, tandis que le VLD avait pris la main dans la formation du gouvernement régional flamand en 1999.

<sup>26</sup> Voir R. Dandoy, N. De Decker, « Peut-on encore parler de « partis frères » en Belgique ? », in J.-B. Pilet, J.-M. De Waele, S. Jaumain (éds), *L'Absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?* Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

gouvernement ou ensemble dans l'opposition. Cette affirmation se vérifie pour toutes les familles politiques.

Cependant, ce qui était caractéristique des coalitions fédérales est désormais devenu une exception. En 2007, pour la première fois dans l'histoire politique contemporaine belge<sup>27</sup>, un parti historique – le PS – a fait partie de l'équipe gouvernementale Verhofstadt III alors que son parti frère, le sp.a, faisait le choix de l'opposition. Tous les gouvernements qui ont succédé à Verhofstadt III présentent des coalitions asymétriques, à l'exception du gouvernement Di Rupo qui rassemblait au sein d'une tripartite les familles socialiste, libérale et sociale-chrétienne.

Outre la symétrie au sein des familles politiques, certains auteurs identifient une pratique de « double symétrie »<sup>28</sup> ou de coalitions « congruentes »<sup>29</sup> en répliquant les compositions des coalitions régionales au niveau fédéral. Puisque pour l'essentiel, les acteurs politiques sont les mêmes aux différents 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 politiques<sup>30</sup>. 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. La congruence entre les coalitions des différents niveaux de pouvoir permet d'assurer une relative stabilité des relations entre exécutifs et de limiter les tensions qui peuvent se créer par des actions gouvernementales disjointes. Les gouvernements belges ont majoritairement respecté cette pratique de congruence jusqu'en 2004, bien que le gouvernement fédéral et le gouvernement régional bruxellois n'aient jamais été congruents.

L'histoire récente du système politique belge tend donc à montrer une double rupture : la fin de la participation systématique au gouvernement fédéral par famille politique, d'une part ; d'autre part, la fin de la congruence (quasi) complète entre exécutifs des différents niveaux de pouvoir. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette évolution majeure. Nous l'avons déjà évoqué, le paysage politique est davantage fragmenté qu'auparavant. Les partis historiques (socialistes, libéraux et sociaux-chrétiens) perdent du terrain au profit de nouveaux partis, qu'ils soient régionalistes, écologistes, populistes, d'extrême droite ou d'extrême gauche<sup>31</sup>. De plus, les résultats électoraux diffèrent entre le nord et le sud du pays. Le centre de gravité politique est plus à droite

<sup>27</sup> Des premières ébauches de rupture de cette symétrie fédérale eurent lieu en 1973 et 1974 lorsque les libéraux bruxellois décidèrent de ne pas entrer dans les gouvernements Leburton, Tindemans I et II (alors que les libéraux flamands et wallons y participèrent) et en 2003 lorsqu'Ecolo quitta le gouvernement Verhofstadt I deux semaines avant les élections fédérales alors que son parti frère – Agalev – y restait.

<sup>28</sup> P. Dumont, L. De Winter, *op. cit.*

<sup>29</sup> K. Deschouwer, « To govern and/or not to govern. Incongruent coalitions in Belgium (1991-2007) », papier présenté à l'ECPR General Conference, Université de Pise (Italie), 6-8 septembre 2007.

<sup>30</sup> P. Delwit, J.-B. Pilet, « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in S. Govaert (éd.), *L'État de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 7.

<sup>31</sup> C. Istasse, « Les évolutions électorales des partis politiques (1944-2019). II. Analyse nationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2418-2419, 2019, p. 35.

en Flandre tandis qu'il est comparativement plus à gauche dans l'espace francophone<sup>32</sup>. En conséquence, l'exercice de formation se complexifie et s'apparente parfois à la réalisation de grands écarts programmatiques. À défaut, les derniers gouvernements peinent à être majoritaires au sein d'un des deux groupes linguistiques.

### *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 et la répartition des portefeuilles.

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 VIII<sup>33</sup>. Avec l'apparition des cartels électoraux, il n'est pas rare que deux personnes représentent ce cartel, à savoir les deux présidents de partis<sup>34</sup>. 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 sérail<sup>35</sup>. Nombre de futurs Vice-Premiers ministres et ministres importants n'ont pas participé aux négociations et les négociateurs n'entrent pas toujours au gouvernement. Notons enfin que, si certains présidents de partis décident de cumuler les fonctions de président et de (Vice-Premier) ministre, certains préfèrent conserver leur fonction présidentielle.

### *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 deux assemblées parlementaires. 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

<sup>32</sup> R. Dandoy, J. Joly, « Party system change in Belgium. From stability to fragmentation? », in M. Lisi (éd.), *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*, Londres, Routledge, 2018, p. 24-45.

<sup>33</sup> A. Timmermans, *op. cit.*, p. 4.

<sup>34</sup> C'est, dans une moindre mesure, le cas aussi du MR où la tendance FDF était souvent représentée lors des négociations aux côtés du président du parti.

<sup>35</sup> À noter encore que, dans le cas du parti Ecolo, les deux coprésidents ne sont pas *de facto* négociateurs : lors des négociations pour la formation du gouvernement en 2007, le coprésident Jean-Michel Javaux était accompagné du sénateur de Communauté Marcel Cheron.

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'État, 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 répartition des ressources dans l'administration publique (nominations et promotions dans le secteur public)<sup>36</sup>.

Concrètement, le processus et le style de négociation de l'accord de gouvernement sont fluctuants<sup>37</sup>. 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 travail<sup>38</sup> –, 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 arbitrés 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 plusieurs 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 1960, les accords faisaient en moyenne 4 500 mots, pour 13 000 mots dans les années 1970 et près de 20 000 dans les années 1980, avant de connaître une faible réduction dans les années 1990<sup>39</sup>. Depuis, les accords prennent un volume encore plus conséquent. Les accords des années 2010 contiennent plus de 50 000 mots tandis que celui du gouvernement De Croo, en léger retrait, dépasse les 41 000 mots. Cette évolution peut surprendre puisqu'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.

<sup>36</sup> P. Dumont, L. De Winter, *op. cit.*, p. 34-35.

<sup>37</sup> A. Timmermans, *op. cit.*, p. 34.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> A. Timmermans, *op. cit.*, p. 34.

## 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.

### *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'État), l'équipe Martens III en 1980, pas moins de vingt-sept ministres et neuf secrétaires d'État. 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'État afin de contourner cette règle puisque ce nombre n'est pas limité. La multiplication des secrétariats d'État 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'État néerlandophones que francophones (59 %) <sup>40</sup>. À trois exceptions près : les gouvernements Leterme I et II et Van Rompuy en 2008 qui comptaient deux secrétaires d'État flamands contre cinq francophones. À noter enfin que les gouvernements Verhofstadt III, Michel II et Wilmès I et II ne comportaient pas de secrétaires d'État. Il s'agissait ici de gouvernements provisoires, de gouvernements d'affaires courantes ou encore de gouvernement constitués dans le cadre d'une crise.

Outre les secrétariats d'État, 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 et, dans certains cas, les postes de commissaires de gouvernement. Plus récemment, la composition des gouvernements régionaux est entrée en jeu lors d'élections

<sup>40</sup> P. Dumont, S. Fiers, R. Dandoy, « Ups and downs of ministerial careers in a partitocratic federal state », in K. Dowding, P. Dumont (éds), *The selection of ministers in Europe. Hiring and Firing*, Londres & New York, Routledge, 2009, p. 131.

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)<sup>41</sup>.

### ***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. Ce nombre 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).

Depuis les années 1980, un nombre de points est attribué à chaque parti proportionnellement à son score au Parlement. Ces points sont ensuite échangés avec les différents postes, le poste de Premier ministre valant trois points, celui de ministre ainsi que les présidences des assemblées législatives valent deux points, tandis qu'un secrétaire d'État équivaut à un point. Chaque parti choisit un poste à tour de rôle, par ordre décroissant d'importance au sein de la coalition, sous réserve d'un accord entre partenaires<sup>42</sup>. Il existe néanmoins une assez forte disproportionnalité entre le nombre de sièges au Parlement et le nombre de portefeuilles. 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-représentés<sup>43</sup>.

### ***La distribution des portefeuilles***

Le poste de Premier ministre revient en général au plus grand parti de la coalition<sup>44</sup>. Contrairement aux ministres-présidents régionaux, le Premier ministre fédéral n'a plus de portefeuille spécifique depuis la moitié du xx<sup>e</sup> siècle<sup>45</sup> mais possède un rôle d'arbitre et de communicateur « en chef ». Le poids des idéologies joue dans la répartition des autres portefeuilles<sup>46</sup>. 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

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> P. Dumont, L. De Winter, *op. cit.*, p. 38.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>44</sup> Ainsi, Guy Verhofstadt est nommé Premier ministre en 2007 alors que son parti est, dans la coalition gouvernementale, troisième en voix et quatrième en sièges à la Chambre. Il en va de même pour Charles Michel, dont le parti (MR) figure à la troisième place au sein de la coalition en nombre de sièges à la Chambre, et quatrième en nombre de voix.

<sup>45</sup> Dans certains cas, le Premier ministre occupe provisoirement un portefeuille ministériel, comme par exemple Sophie Wilmès qui est en charge de Beliris et des institutions culturelles fédérales entre mars et octobre 2020.

<sup>46</sup> P. Dumont, L. De Winter, *op. cit.*, p. 40.

environnementale sont dévolus aux partis écologistes, les maroquins à tendance plus sociale (affaires sociales, pensions, emploi, etc.) plutôt aux socialistes. 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, fragmenté entre différents ministres 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, les réformes institutionnelles ou la préparation de la présidence de l'Union européenne. Chaque parti reçoit généralement un poste de Vice-Premier ministre – y compris le parti du Premier ministre – et y voit associer un portefeuille souvent plus important. Enfin, le contenu des maroquins des secrétaires d'État est lui aussi variable, ce qui illustre leur fonction de rééquilibrage du gouvernement. Tantôt très réduits, tantôt relativement larges, ces portefeuilles sont toutefois souvent attachés à un ministre provenant du même parti.

### ***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. Les présidents désignent ici « leurs » ministres au fédéral et 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 raison de son profil trop « à gauche »<sup>47</sup>. Cette étape 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 expérimentés<sup>48</sup> 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 terme.

Ensuite, des équilibres intrapartisans entrent en ligne de compte, comme la diversité géographique des ministres – à savoir un équilibre entre provinces ou grandes fédérations composant le parti – et les rapports de pouvoir entre factions et tendances

<sup>47</sup> W. De Wachter, « 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*, 0/2, 2007, p. 7.

<sup>48</sup> 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. Dandoy, *op. cit.*, p. 134.

au sein du parti. C'était par exemple le cas au MR où le parti était divisé pendant une dizaine d'années entre une faction attachée à Didier Reynders et une faction attachée à Louis et Charles Michel, chaque faction tentant d'imposer un ou plusieurs ministres de sa mouvance au gouvernement.

Enfin, le souci d'assurer une représentation équilibrée entre genres peut intervenir, même si aucune règle n'impose la parité et que l'on observe une sous-représentation chronique des femmes au gouvernement. La première femme ministre (Marguerite De Riemaeker) est entrée dans un gouvernement en 1965, la première secrétaire d'État (Irène Pétry) en 1973, la première Vice-Première ministre (Laurette Onkelinx et Isabelle Durant) et la première commissaire de gouvernement (Anne André-Léonard) en 1999 avant l'arrivée de Sophie Wilmès comme Première ministre en 2019. Le gouvernement De Croo en 2020 est le premier gouvernement paritaire, voire même constitué d'une légère majorité de femmes si on ne regarde que le conseil des ministres (huit femmes sur quinze ministres).

## La validation par les partis et le Parlement

### *Les congrès de participation*

Les congrès de participation organisés par les partis 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 veto. 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 – 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 près<sup>49</sup>, 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. Néanmoins, les congrès

<sup>49</sup> La fédération bruxelloise des libéraux francophones a refusé de participer aux trois premiers gouvernements Tindemans en 1974 et 1977. En 1999, 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.

de participation semblent perdre leur importance lors des récentes formations de gouvernement et avalisent sans trop de problèmes les décisions prises par les dirigeants de parti. Ainsi, les congrès de participation pour la mise en place du gouvernement De Croo n'ont laissé place qu'à peu de suspense puisque cinq des sept partis de la coalition ont approuvé l'accord avec plus de 95 % de votes positifs.

### *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. Depuis 1995, le gouvernement n'est plus responsable devant le Sénat. Ce vote 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. Il s'agit en général d'un vote classique majorité contre opposition, où peu de votes dissidents sont observés. À 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 minoritaires<sup>50</sup>. En 2020, neuf partis politiques ont ainsi soutenu le gouvernement Wilmès II, alors composé de seulement trois partis (MR, CD&V et Open VLD) dans un contexte de crise sanitaire liée à la Covid-19.

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. Il était de coutume que le gouvernement obtienne la majorité dans les deux groupes linguistiques jusqu'à la fin des années 2000. Le gouvernement Van Rompuy n'a obtenu la majorité que dans le groupe linguistique francophone en 2009. Il en est de même pour le gouvernement Di Rupo en 2011. En 2014, le gouvernement Michel I n'avait de majorité qu'au sein du groupe linguistique néerlandophone, le MR étant le seul parti francophone à prendre part à l'exécutif fédéral.

<sup>50</sup> 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. Ça a par exemple été le cas du gouvernement Michel I suite au départ de la N-VA en 2019 qui n'a pas dû présenter de nouvelle déclaration gouvernementale devant les chambres ni se soumettre au vote de confiance.

## Conclusion

La formation des gouvernements en Belgique est un processus complexe et essentiellement coutumier de négociations entre partis politiques dont le résultat amène une diversité de coalitions à occuper les exécutifs à différents niveaux de pouvoir. Outre les considérations institutionnelles qui régissent notamment le nombre de postes à distribuer, la répartition linguistique, de genre ou encore les considérations mathématiques nécessaires à l'obtention d'une majorité parlementaire, la formation de gouvernement dépend largement de considérations stratégiques et idéologiques. Il s'agit pour les partis de maximiser leur position en mettant en œuvre la plus grande part possible de leur programme électoral aux dépens de leurs concurrents. Les caractéristiques du système électoral belge – et singulièrement son aspect proportionnel –, l'offre de partis ainsi que les choix posés par les électeurs ont amené à une fragmentation électorale croissante. En conséquence, des partis doivent accepter de travailler en coalition et chercher des compromis sur un accord de gouvernement et son incarnation ministérielle.

Au niveau fédéral, on assiste depuis une décennie à un allongement et une complexification des négociations. Cette complexité est le reflet de l'évolution du système politique belge, avec le développement d'une asymétrie de l'offre politique entre le nord et le sud du pays. Il n'est désormais plus rare que les partis négocient pendant plus d'un an, en écrémant successivement les différentes formules de coalition. Cette évolution interpelle quant aux capacités futures de l'État à se doter d'un gouvernement majoritaire de plein exercice. Conscient de la question, le gouvernement De Croo devrait revenir sur le processus de formation dans le cadre d'une prochaine réforme institutionnelle.

## Bibliographie

- André A., Depauw S., Deschouwer K., « Changing investiture rules in Belgium », in Rasch B.-E., Martin S., Cheibub J. A. (éds), *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 49-66.
- Dandoy R., De Decker N., « Peut-on encore parler de "partis frères" en Belgique ? », in Pilet J.-B., De Waele J.-M., Jaumain S. (éds), *L'Absence de partis nationaux : menace ou opportunité ?* Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 19-35.
- Dandoy R., Joly J., « Party system change in Belgium. From stability to fragmentation? », in Lisi M. (éd.), *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy*, Londres, Routledge, 2018, p. 24-45.
- Delwit P., *La Vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012.
- De Winter L., Timmermans A., Dumont P., « Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics », in Muller W. C., Strom K. (éds), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 300-355.

Delwit P., Pilet J.-B., « Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour », in Govaert S. (éd.), *L'État de la Belgique. 1989-2004. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 43-79.

Demertzis V., Faniel J., Govaert S., Istasse C., « La formation des gouvernements après les scrutins du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2275-2276, 2015.

Deschouwer K., « To govern and/or not to govern. Incongruent coalitions in Belgium (1991-2007) », Papier présenté à l'ECPR General Conference, Université de Pise (Italie), 6-8 septembre 2007.

Dewachter W., « 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*, 0/2, 2007, p. 109-174.

Dumont P., Fiers S., Dandoy R., « Ups and downs of ministerial careers in a partitocratic federal state », in Dowding K., Dumont P. (éds), *The selection of ministers in Europe. Hiring and Firing*, Londres, Routledge, 2009, p. 125-146.

Dumont P., De Winter L., « La formation et le maintien des coalitions », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1664, 1999.

Dumont P., De Winter L., Dandoy R., « Démissions gouvernementales et performances électorales des majorités sortantes (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1722, 2001.

Gotovitch J., *Agir à travers un cordon sanitaire : le Parti communiste de Belgique et le Congo*, Bruxelles, CArCoB, 2019, [http://www.carcob.eu/IMG/pdf/pcb\\_et\\_congo\\_jg-2.pdf](http://www.carcob.eu/IMG/pdf/pcb_et_congo_jg-2.pdf).

Istasse C., « Les évolutions électorales des partis politiques (1944-2019). II. Analyse nationale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2418-2419, 2019.

Muylle K., « Le mode de scrutin : la représentation proportionnelle », in Bouhon F., Reuchamps M. (éds), *Les Systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2<sup>e</sup> édition, 2018, p. 423-446.

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

Vigour C., « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logique de compromis », *Politix*, 88(4), 2009, p. 63-86.