

La parité linguistique au sein du conseil des ministres

Min REUCHAMPS¹

Aspirant du Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS
au département de Sciences politiques, Université de Liège

*Le Premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des Ministres compte
autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise.*

*De Eerste Minister eventueel uitgezonderd,
telt de Ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers.*

Art. 86 bis Const. 1831 devenu art. 99, al. 2 Const. Coord.

I. Introduction

L'étude de la parité linguistique au sein du conseil des ministres, constitutionnalisée en 1970, révèle la complexité politique de la Belgique. Elle conduit au cœur des relations communautaires et s'inscrit dans le débat permanent entre néerlandophones et francophones. En trente-six années d'existence constitutionnelle, la règle de la parité n'a jamais été remise en question; toutefois, les tensions linguistiques ont souvent fait vaciller, parfois tomber, le gouvernement fédéral. Dans un tel contexte, il est intéressant d'examiner la répartition du pouvoir selon le clivage linguistique au sommet de l'Etat, en l'occurrence au sein du conseil des ministres.

En partant des cadres théoriques développés, d'une part, par les théoriciens de la démocratie consociative et, d'autre part, par les théoriciens du fédéralisme, cet article s'appuie sur une double question. Notre intention est de cerner la règle de la parité linguistique dans une logique transactionnelle entre Flamands et francophones: un donnant-donnant censé résoudre le contentieux communautaire via l'instauration d'un système fédéral. Tout d'abord, au niveau national où la majo-

1. L'auteur tient à remercier les Pr. Jean Beaufays, Christian de Visscher, Pieter De Meyere, Bernard Fournier, Eric Geerkens et Jean-Claude Scholsem ainsi que les trois évaluateurs anonymes de la Revue pour leurs commentaires et suggestions à différents stades de la rédaction. Cet article fut initialement rédigé dans le cadre d'un mémoire en sciences politiques et a été révisé lorsque l'auteur poursuivait un Master's en science politique à *Boston University* grâce au soutien de la *Belgian American Educational Foundation* (B.A.E.F.).

rité flamande accorde un triptyque de protections – la sonnette d’alarme, les majorités spéciales et la parité linguistique au sein du conseil des ministres – à la minorité francophone en échange d’une autonomie culturelle. Au niveau bruxellois, ensuite, la minorité néerlandophone obtient à Bruxelles le décalque – quasi-identique – des mécanismes de protection accordés aux francophones, au niveau national. Enfin, au niveau de l’application politique de la parité, celle-ci est compensée, d’une part, par l’asexualité linguistique du premier ministre – généralement d’expression néerlandaise – et, d’autre part, par un nombre plus élevé de secrétaires d’Etat néerlandophones.

Par ailleurs, la parité linguistique assure-t-elle *in concreto* un équilibre linguistique au sein du conseil des ministres? Cette interrogation constitue le second axe de cette étude. Afin d’y répondre, l’élaboration d’un modèle a été jugée utile et nécessaire. Basé sur des critères subjectifs – l’attribution de points, d’une part, par des femmes et hommes politiques et, d’autre part, par des observateurs de la vie politique, issus des deux communautés – ainsi que sur un critère objectif – le budget des départements ministériels –, ce système (modèle des poids) tente d’intégrer le facteur linguistique dans la répartition des portefeuilles ministériels et de déterminer ainsi la présence éventuelle d’un équilibre linguistique.

Les deux dimensions – la logique transactionnelle et la mesure de l’équilibre linguistique – de cette recherche sont intimement liées. L’analyse présentée dans cet article les présente d’abord séparément pour, ensuite, les intégrer dans une perspective globale. Outre l’examen minutieux des documents parlementaires et la littérature afférente à cette question, cet article se fonde sur l’analyse des données produites par le modèle des poids.² Dans la première partie, nous esquissons le cadre d’analyse de l’étude en présentant le double ancrage théorique – théories consociative et du fédéralisme. La deuxième partie remonte aux origines de la parité linguistique afin d’appréhender la logique transactionnelle qui a conduit à l’inscription constitutionnelle de la parité linguistique. L’application concrète de la parité linguistique et la mesure de l’équilibre linguistique constituent l’objet de la troisième partie. Enfin, la conclusion évalue le modèle d’analyse utilisé et tente d’aller au-delà du constat des faits afin d’éclairer la pratique politique belge – dont l’éventualité d’un premier ministre francophone – et son évolution probable.

2. Par ailleurs, dix-sept entretiens ont informé cette recherche bien que l’article ne réfère pas directement au contenu de ces entretiens. Un ancien premier ministre, deux (ex- ou) ministres-présidents, six ministres ou anciens ministres, deux (ex- ou) secrétaires d’Etat, quatre parlementaires ainsi que deux journalistes ont été interrogés. Notons enfin que ces interlocuteurs ne sont pas les hommes, femmes et observateurs de la vie politique qui ont permis la réalisation du modèle des poids présenté dans l’article.

II. La parité linguistique: entre démocratie consociative et mécanisme fédéral

Pratique, d'abord, règle constitutionnelle, ensuite, la parité linguistique au sein du conseil des ministres s'inscrit dans le sillage théorique de deux cadres d'analyse: d'une part, la théorie consociative et d'autre part la théorie fédérale. Tout d'abord, l'idée consociative explique l'idée de parité entre les deux grandes communautés belges. Depuis la fin des années 50, certains théoriciens de la démocratie se sont spécialisés dans l'étude de la démocratie dans les sociétés diversifiées – voire divisées – culturellement, linguistiquement, ou religieusement. Parmi eux, Arend Lijphart a marqué la littérature démocratique par ses travaux sur la "démocratie consociative".³ Lijphart propose un cadre d'analyse applicable aux régimes démocratiques où diverses composantes (ou segments) cohabitent.⁴ Jusqu'en 1960, la Belgique, reposant sur trois piliers – catholique, libéral et socialiste –, a constitué un des exemples classiques de démocratie consociative.⁵ Cependant, depuis l'effritement des piliers classiques dans les années 60, le débat politique s'articule principalement autour du clivage linguistique à deux composantes – néerlandophone et francophone.⁶ En ce sens, la théorie consociative peut également s'appliquer aux développements institutionnels que la Belgique connaît depuis les années 70. La parité linguistique oblige néerlandophones et francophones à partager le pouvoir. De plus, elle offre un droit de veto à chaque groupe linguistique puisqu'ils sont représentés paritairement. Deux attributs importants de la théorie consociative – autonomie segmentée et proportionnalité – ne caractérisent toutefois pas la règle de la parité mais s'appliquent plutôt au système politique lui-même. La première a trouvé écho dans la création des Commu-

3. Arend LIJPHART a largement contribué à la littérature démocratique. Parmi ses travaux, voyez notamment, LIJPHART A., *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968; LIJPHART A., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977; LIJPHART A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984; LIJPHART A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
4. Voyez, entre autres, LIJPHART A., "Consociational Democracy," *World Politics*, Vol. 21, No. 2 (January 1969), pp. 207-25; LIJPHART A., "Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories and Practices," *Publius*, Vol. 15, No. 2 (Spring 1985), pp. 3-15. La *Revue Internationale de Politique Comparée* a publié un numéro spécial sur la question: "Les démocraties consociatives", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 4, No. 3 (Décembre 1997), pp. 527-697.
5. HUYSE L., *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek: Een sociologische studie*, Antwerpen, Standaard Wetenschappelijke Uitgever, 1970; voy. également les travaux de LIJPHART.
6. DESCHOUWER K., And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century, *West European Politics*, 2006, n°5, 2006, pp. 895-911; MABILLE X., *Histoire politique de la Belgique – Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 2000⁴, pp. 327-347.

nautés et des Régions. La seconde demeure une règle importante de l'architecture politique belge que cela soit au niveau électoral ou au niveau de la répartition des fonds.

Ensuite, la parité linguistique au sein du conseil des ministres constitue un mécanisme d'inspiration fédérale. Depuis les premiers écrits de Johannes Althusius au début du 17^{ème} siècle, le fédéralisme et les fédérations ont reçu une grande attention de la part des juristes et des politologues. Au sein de cette vaste littérature, une branche des théories du fédéralisme nous intéresse particulièrement dans l'étude de la parité linguistique, celle qui étudie l'application du principe fédéral dans un contexte de pluralisme. Dans son œuvre séminale, *Exploring Federalism*, Daniel J. Elazar examine la portée du principe fédéral et recommande son application dans les sociétés divisées.⁷ Dans sa plus simple définition, le fédéralisme consiste en "self-rule" plus "shared rule".⁸ La parité assure – oblige – le "shared rule" et ce, au sommet de l'Etat. Le "self-rule" a trouvé écho dans la création des Communautés et des Régions. Le système fédéral belge repose, à l'image des autres fédéralismes, sur une diffusion du pouvoir entre différentes entités non hiérarchisées. Toutefois, en Belgique, cette répartition du pouvoir ne s'appuie pas exclusivement sur une division territoriale mais combine une répartition non-territoriale, sur base de la langue. Au sommet de l'État, la règle de parité linguistique reflète cette caractéristique propre au fédéralisme belge.

Enfin, la parité linguistique au sein du conseil des ministres s'inscrit ainsi entre deux cadres théoriques: la théorie consociative et le fédéralisme. Elazar et Lijphart s'accordent sur la proximité théorique et le recouvrement partiel de la théorie du fédéralisme et de la théorie consociative; le système inspiré de la première étant toutefois plus politique, rigide et territorial, le système tiré de la seconde étant plus social, flexible et non-territorial.⁹ Lijphart placent ces deux types de régimes dans la catégorie des démocraties non-majoritaires ou démocraties de consensus, opposées aux démocraties majoritaires ou aux démocraties dites de Westminster.¹⁰ C'est dans une perspective de démocratie de consensus, mêlant inspiration consociative et inspiration fédérale, que le reste de cet article s'attèle à examiner la parité linguistique au sein du conseil des ministres.

7. ELAZAR D.J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.

8. *Ibid.*, p. 12.

9. Voyez ELAZAR D.J., *op. cit.*, pp. 18-26; LIJPHART A., "Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories and Practices," pp. 3-15.

10. LIJPHART A., *op. cit.*, 1984; LIJPHART A., *op. cit.*, 1999.

III. De la pratique à la norme constitutionnelle

A. La situation avant la révision constitutionnelle de 1970

En termes politiques, dans la Belgique du dix-neuvième siècle et de la première moitié du vingtième, la prédominance démographique flamande¹¹ ne se répercute ni au niveau législatif ni au niveau exécutif. Le suffrage universel, introduit en 1921, ne modifie guère cette domination sans partage. Cette monopolisation du pouvoir se traduit clairement dans les statistiques gouvernementales. En effet, dans les dix-neuf gouvernements que connaît la Belgique de 1918 à 1940, sur un total de 246 ministres, 157 sont francophones contre 89 néerlandophones. Seuls quatre gouvernements sont composés paritairement dont deux en exceptant le premier ministre – francophone.

Toutefois, parallèlement aux avancées acquises par le mouvement flamand, la composition des gouvernements évolue. Si dans les vingt et un gouvernements de l'après-guerre (jusqu'en 1970), 175 ministres sont néerlandophones pour 223 francophones, un certain équilibre apparaît dès le début des années 50: quatre gouvernements sont majoritairement flamands, deux sont majoritairement francophones, et cinq sont paritaires. La tendance à la parité devient manifeste, sans pour autant faire l'objet d'une obligation légale.

B. La troisième révision de la Constitution: 1968-1971

C'est la troisième révision de la Constitution qui introduit l'obligation de parité au sein du conseil des ministres.¹² La proclamation constitutionnelle de la parité s'inscrit dans le contexte global de l'évolution du pays. En effet, le profond mouvement culturel traduit au départ par des lois importantes, exige l'intervention du Constituant. Partant du constat que *"l'Etat unitaire est dépassé par les faits"*,¹³ le Constituant imagine une solution globale pour le contentieux communautaire: autonomie culturelle pour les Flamands, protections pour les francophones.¹⁴ Ainsi, la Constitution accorde *"l'autonomie culturelle, c'est-à-dire le droit pour chacun des deux Conseils culturels institués [...] de délibérer librement, et de légiférer par des décrets, dans toutes les matières culturelles telles qu'elles sont précisées par la Constitu-*

11. Le premier recensement national (1846) révèle la division de la population belge en trois groupes dont le plus important utilisait le plus souvent "le flamand ou le hollandais" (57%), le deuxième "le français ou le wallon" (42%) et le troisième une autre langue, surtout l'allemand (1%).
12. Pour des études détaillées de cette révision, voyez notamment STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972; WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972.
13. Rapport du Groupe des 28, voyez l'annexe IX in STEXHE (de) P., *op. cit.*, pp. 451 à 460.
14. Voyez STEXHE (de) P., *op. cit.*, pp. 28-40 et WIGNY P., *op. cit.*, pp. 49-74.

tion”.¹⁵ Afin, d’apaiser les craintes des francophones – qui voient leur monopole du pouvoir s’effriter de plus en plus vite –, les assemblées constituantes inscrivent un triptyque de protections dans la Loi fondamentale. Le système de la “motion d’exception”, communément appelé la “sonnette d’alarme”, est le premier pilier. Les lois à majorités spéciales constituent une deuxième protection (art. 3 bis, al. 3 Const.). Enfin, le troisième pilier est l’inscription constitutionnelle de la règle de la parité linguistique au conseil des ministres. Eléments indispensables à la mise en œuvre de ces protections, deux groupes linguistiques sont créés (art. 32 bis Const.).

C. L’article 86 bis: la parité linguistique au sein du conseil des ministres

Le 29 avril 1969, la commission sénatoriale de la révision de la Constitution présente un article 91 bis, dont le dernier alinéa est libellé comme suit: “le Premier Ministre éventuellement excepté, le conseil des ministres compte autant de ministres d’expression française que d’expression néerlandaise”.¹⁶ Les quatre premiers alinéas traitent, quant à eux, du statut des secrétaires d’Etat. Rapidement, le dernier alinéa de l’article 91 bis est détaché pour être inscrit dans un nouvel article 86 bis.

Le premier ministre est excepté du calcul de la parité, en raison de sa haute fonction et de la peur qu’il ne soit “inféodé ou considéré comme le représentant de l’une des communautés culturelles. Il est et doit rester au-dessus des discussions partisans”. De plus, “dans les questions les plus délicates, par exemple l’application de l’article 38 bis,¹⁷ il sera normal qu’il préside, sans intervenir dans le calcul de la parité”.¹⁸ Dans la pratique cependant, un minimum de souplesse se justifiait. En effet, en imposant une parité stricte, les conseils des ministres ne pourraient être constitués que sur une base paire. Par conséquent, l’éventualité envisagée est celle d’un conseil comportant un nombre impair de ministres; dans ce cas, le premier ministre est dès lors excepté. Cette exception éventuelle confirme la thèse transactionnelle: en 1970, les Flamands, en acceptant la parité linguistique, (s’)assurent néanmoins que l’asexualité linguistique du premier ministre puisse leur permettre obtenir un avantage numérique.

Par ailleurs, le texte constitutionnel ne prescrit pas expressément l’obligation de parité pour les secrétaires d’Etat,¹⁹ sans pour autant entraîner la non-parité: “à

15. STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 10.

16. Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347 – Rapport de STEXHE, pp. 12 à 16. Voyez également le rapport MOREAU DE MELEN qui a entamé la réflexion (ce rapport est repris en annexe du rapport de STEXHE).

17. Le mécanisme de la “sonnette d’alarme”.

18. Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 15.

19. L’article 91 bis, alinéa 4 rend applicable aux secrétaires d’Etat les dispositions qui concernent les ministres à l’exception des articles 79 alinéa 3, 82 et 86 bis. Voyez également WALEFFE B., “Le statut des secrétaires d’Etat et la parité linguistique”, in *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1972, pp. 377-398.

leur égard, ce sera la coutume actuelle qui continuera. En fait la parité doit toujours être recherchée, sauf nécessité occasionnelle”.²⁰ Eviter toute *contradictio in terminis* justifie la possibilité de non-parité. En effet, les secrétaires d’Etat sont des spécialistes qui peuvent être appelés au gouvernement pour des questions ponctuelles et très précises. Il serait dès lors contradictoire de devoir nommer deux secrétaires d’Etat, un néerlandophone et un francophone, afin de remplir une mission particulière.²¹ L’interrogation suivante concerne la détermination de l’appartenance linguistique. Le texte constitutionnel se réfère à “l’expression française” et “l’expression néerlandaise”. Pratiquement, la scission des trois partis traditionnels rend déterminable le sexe linguistique des ministres. En 1970, toutefois, les débats sont vifs et passionnés. Pour les ministres parlementaires, les critères de l’appartenance linguistique seront précisés via la loi sur les groupes linguistiques.²² Dorénavant, soit le critère objectif de la circonscription électorale soit le critère subjectif de la langue de prestation de serment détermine le groupe linguistique d’un parlementaire. Quant aux ministres extra-parlementaires, en l’absence de consensus, l’appartenance linguistique d’un ministre technicien sera déduite grâce à la langue des mentions inscrites sur sa carte d’identité ou au vu de son affiliation à des organisations unilingues.²³

Un germanophone pourra-t-il devenir ministre après l’inscription constitutionnelle de la parité linguistique? La réponse est catégorique: tout ministre – voire plusieurs ministres – d’une autre expression que néerlandaise ou française ne rentre pas dans le calcul de la parité linguistique au sein du conseil des ministres.²⁴ La parité n’existe qu’entre les ministres d’expression française et néerlandaise. Pratiquement, les secrétaires d’Etat ne tombant pas sous le principe, un secrétaire d’Etat germanophone est plus probable – tel fut le cas en 1974 avec le secrétaire d’Etat Schyns. Cependant, depuis la limitation à quinze ministres, en 1993, l’éventualité politique de la nomination d’un ministre germanophone est devenue quasi-nulle. En effet, ce dernier n’entrant pas dans le calcul de la parité, francophones et néerlandophones ne recevraient plus que quatorze ministres à se partager paritairement. Le premier ministre ne pourrait plus être excepté. Les Flamands perdraient ainsi la compensation offerte en 1970. Une autre solution – improbable, toutefois – verrait le nombre des ministres ordinaires d’expression néerlandaise et française réduit à douze unités, assurant la parité, tout en permettant la nomination d’un ministre germanophone et en exceptant le premier ministre du calcul de la parité.

20. Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 15.

21. Rapport CHABERT au nom de la Commission de révision de la Constitution de la Chambre des représentants, Doc. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, doc. 10/25/3° (S.E. 1968).

22. La loi du 3 juillet 1971 relatif aux groupes linguistiques (M.B. 6.VII.1971).

23. Voyez le rapport DE STEXHE, *op. cit.*

24. Voyez Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

D. La portée juridique de la règle

A deux reprises, le Conseil d'Etat a précisé la portée de l'article 86 bis, en particulier concernant les difficultés qui peuvent naître en cas de rupture de la parité.²⁵ Il ressort de ces deux avis que la parité linguistique doit régner entre ministres néerlandophones et francophones. Si pour une raison autre que l'absence fortuite, l'exigence de parité n'est plus satisfaite, le retour à une situation conforme à l'article 86 bis doit avoir lieu avec célérité.

En période de crise, "il faut parfois faire appel à des subterfuges pour maintenir la composition paritaire du conseil des ministres".²⁶ Parmi l'arsenal d'astuces employées, citons trois attitudes adoptées dans l'histoire récente. La transformation d'un secrétaire d'Etat en un ministre est fréquemment utilisée. Ainsi en 1991, les ministres démissionnaires Schiltz et Geens sont remplacés par les secrétaires d'Etat de Rycke et de Meester nommés en qualité de ministres. C'est un autre artifice par contre, tiré directement de l'article 86 bis, qui a servi les intérêts du gouvernement Martens IX en 1992. Le 21 janvier, les ministres Van Den Brande et de Meester sont élus membres de l'exécutif flamand et par conséquent démissionnent du gouvernement. Quatre jours plus tard, le ministre Busquin, devenu président du P.S., quitte à son tour le gouvernement. Pour rétablir la parité, du jour au lendemain, le Premier ministre Martens est redevenu un ministre 'sexué' linguistiquement. Enfin, l'inertie constitue une troisième attitude, d'autant plus tentante lorsque le gouvernement est démissionnaire. En 1992, un poste fut laissé vacant, après le départ du ministre francophone Santkin.

Lorsque les conseils des ministres se sont retrouvés en porte à faux avec le prescrit de la Constitution, le Roi – et son gouvernement – a veillé à ne pas prendre des arrêtés royaux nécessitant la délibération du conseil. Il n'existe donc qu'une sanction juridique, limitée aux actes pris par un conseil des ministres composé non paritairement, et donc illégalement. Ces actes pourront être annulés au contentieux objectif (prévu à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat)²⁷ ou écartés au contentieux subjectif (via l'exception d'illégalité prévue à l'article 159 de la Constitution). Aucun juge, toutefois, ne peut sanctionner le conseil des ministres lui-même. Seule une obligation morale de "rétablir sans désenparer cette parité"²⁸ existe. C'est donc dans la sanction politique que réside la réponse aux ruptures de parité. Le cas échéant, les ministres du groupe linguistique minoritaire peuvent toujours décider de démissionner et d'ainsi mettre fin à l'existence du gouvernement.

25. Avis du Conseil d'Etat, section administration (IV), 27 janvier 1978, *A.P.T.*, 1978, pp. 308-311 et Avis du Conseil d'Etat, section administration (VI), 3 avril 1980, *A.P.T.*, 1980, pp. 266-269. Voyez notamment LEWALLE P., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 402 et VELAERS J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 335.

26. UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 346, note n°30.

27. LEWALLE P., *op. cit.*, pp. 881-886.

28. Avis du Conseil d'Etat, 3 avril 1980, *op. cit.*, p. 270.

IV. La parité linguistique au sein du conseil des ministres

A. La parité à l'épreuve du temps: les gouvernements belges de 1970 à nos jours

En trente-six ans d'obligation de parité, vingt-trois gouvernements se sont succédés à la tête de la Belgique. Entre-temps, la coordination a repris l'ancien article 86 bis sous le deuxième alinéa de l'article 99. L'analyse diachronique suivante pose la question de l'application concrète du prescrit constitutionnel.

Cette période s'ouvre avec le gouvernement Eyskens IV, celui-là même qui dirige la révision de 1970. Dès sa formation, cet exécutif respecte le prescrit du futur article 86 bis. A Eyskens IV succède Eyskens V. Ce dernier tient compte parfaitement du système de la parité linguistique et en utilise toutes les potentialités. Le conseil des ministres est paritaire, le premier ministre est excepté et donc 'asexué'²⁹; le gouvernement compte six secrétaires d'Etat néerlandophones pour quatre francophones. Viennent ensuite deux gouvernements emmenés par le Wallon Edmond Leburton. Leur configuration est similaire: un premier ministre francophone 'sexué' linguistiquement et une majorité de secrétaires d'Etat flamands.

De 1974 à 1978 se succèdent quatre coalitions dirigées par Léo Tindemans. Composées différemment d'un point de vue idéologique, elles respectent toutes un schéma devenu classique: le premier ministre – néerlandophone – n'est pas compté et les secrétariats d'Etat sont majoritairement distribués aux partis flamands. De 1978 à 1981, la Belgique connaît six équipes gouvernementales. Hormis le gouvernement Vanden Boeynants II dont la composition est légèrement différente – avec un premier ministre francophone 'sexué' linguistiquement –, les cinq autres exécutifs sont largement similaires: un premier ministre 'asexué' entouré d'une dizaine de ministres, soutenus des secrétaires d'Etat – majoritairement flamands. Une caractéristique nouvelle apparaît toutefois: l'attribution d'un titre de vice-premier ministre à chaque partenaire de la majorité. Au sein des trois gouvernements emmenés par Wilfried Martens, le nombre impair de ministres entraîne à chaque fois l'asexualité du premier ministre.

La révision constitutionnelle de 1993 introduit la limitation du nombre de ministres à quinze. Les conséquences se font sentir immédiatement. De trente-deux et vingt-sept membres pour les deux derniers gouvernements Martens, les quatre gouvernements suivants passent à quinze ministres ainsi qu'un ou quelques secrétaires d'Etat. Notons que sous les gouvernements Verhofstadt, les secrétaires d'Etat francophones sont plus nombreux que les néerlandophones.

A l'issue de cette analyse longitudinale des vingt-trois gouvernements de l'après-troisième révision, notre hypothèse transactionnelle s'est vue confirmée: le pre-

29. Le terme 'asexué' reflète tout d'abord que le premier ministre n'est pas compté dans le calcul de la parité linguistique mais également, plus fondamentalement, que partant il doit transcender le clivage linguistique aussi longtemps qu'il occupe la chancellerie (voyez *infra* "Les enjeux politiques de la parité linguistique").

mier ministre est excepté de la parité s'il est flamand; par contre dans les trois cas où il est francophone, il intervient dans le calcul de la parité. Les secrétaires d'Etat permettent de rétablir un certain équilibre puisque, au total, le ratio "secrétaires d'Etat néerlandophones/francophones" est de 59/41. Enfin, la composition idéologique du gouvernement ne modifie pas ce constat.

B. Une garantie pour l'avenir

A la tribune du Sénat, lorsqu'un membre lui demande ce que l'inscription constitutionnelle de la parité apporte réellement, Paul de Stexhe, rapporteur de la commission de révision, répond: "*une garantie pour l'avenir*".³⁰ Plus de trente-cinq ans plus tard, quelle est la destinée politique de cette garantie?

La portée même de la règle suscite des controverses. Ainsi, pour Francis Delperee, la parité dépasse la simple égalité arithmétique, en imposant à chaque gouvernement le soutien d'une majorité au sein de chaque groupe linguistique de la Chambre.³¹ Cette vision est critiquée par Marc Uyttendaele, qui lui oppose nombre d'arguments: l'absence de cette interprétation dans les travaux préparatoires, la limitation des interventions des groupes linguistiques aux seuls cas visés par la Loi Fondamentale et, enfin, la responsabilité du gouvernement devant la Chambre et non devant ses subdivisions.³² Cependant, Francis Delperee et Sébastien Depré répliquent que la tâche du Roi ne se limite nullement à la nomination de sept ministres francophones et de sept néerlandophones, mais doit également assurer un équilibre politique et linguistique du gouvernement. Cet objectif ne peut alors être atteint que si "*chaque aile de ce gouvernement dispose d'une majorité dans son groupe linguistique*".³³

Il nous semble que cette pratique ne découlerait pas d'une quelconque obligation juridique, mais bien d'une logique politique. En effet, les formateurs sont attentifs à réunir sous l'équipe gouvernementale proposée une assise parlementaire solide ainsi qu'une majorité au sein des deux groupes linguistiques. Notons que cette pratique a été facilitée par l'association au pouvoir des partis frères, malgré leur séparation. Néanmoins, la possibilité demeure qu'un gouvernement dirige le pays sans le soutien d'une majorité de députés néerlandophones ou francophones, en particulier en cas de crise. Enfin, cette logique politique ne signifie pas que toute loi devrait recevoir l'appui de la majorité au sein de chaque groupe linguistique. L'épopée de l'adoption de la loi accordant le droit de vote aux étran-

30. Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

31. DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 418.

32. UYTENDAELE M., *op. cit.*, 2001, p. 347.

33. DELPEREE F. et DEPRE S., *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 208.

gers non-européens pour les élections communales illustre ce propos.³⁴ Le cas échéant, la procédure de la sonnette d'alarme peut toujours être lancée.

La parité n'affecte pas uniquement le gouvernement lors de sa naissance, mais toute sa vie durant. Kris Deschouwer remarque que, si la combinaison de la parité et du consensus permet de régler toutes les questions en même temps, elle favorise l'amplification des problèmes d'un seul en problèmes de tous, cela pouvant aller jusqu'à la chute du gouvernement.³⁵

Enfin, le rôle de garantie de la parité doit être nuancé, selon Uyttendaele, puisque la procédure du consensus offre déjà une protection suffisante pour toute minorité au sein du conseil des ministres. L'auteur souligne la "portée symbolique" de la règle en consacrant "au niveau supérieur de l'Etat [...] le droit des francophones à bénéficier d'une protection particulière".³⁶ Pourtant, sans minimiser sa valeur symbolique, nous estimons que la parité n'en comporte pas moins une nettement politique, en ce que cette règle favorise la procédure du consensus. En effet, derrière cette obligation d'unanimité négative se cache des rapports de force. Le compromis, clé du consensus, résulte du choc des idées entre les partenaires. Or, la parité entre ministres francophones et néerlandophones permet d'entamer toute discussion sur une base égalitaire, garantie que la seule procédure du consensus n'offre pas. Renforcée par la parité, la prise de décision au consensus au sein du conseil des ministres prend, dès lors, tout son sens.

C. La mesure de l'équilibre linguistique

En 1970, "la raison fondamentale de cette parité était la volonté d'organiser l'équilibre des influences entre les deux communautés"³⁷; de fait, la règle de la parité serait vidée de son sens si la répartition du pouvoir au sein du conseil des ministres était telle qu'une communauté domine l'autre, bien que cet organe soit composé paritaire-ment. Cette crainte nourrit le second axe de cet article: la parité linguistique existe en droit, mais existe-t-il un équilibre linguistique en réalité? Une autre question prolonge cette réflexion, et établit le lien avec l'optique transactionnelle: l'obligation de parité fait fi du rapport démographique, pourtant dans une perspective transactionnelle des mécanismes de rééquilibrage sont utilisés. Ces mécanismes permettent-ils de traduire le poids démographique de chaque communauté? Afin de répondre à ces deux interrogations, deux modèles sont appliqués à la mesure de ces équilibres linguistiques: le modèle des points et le modèle du poids des portefeuilles ministériels.

34. Cette loi (19.III.2004, M.B. 23.IV.2004) a été soutenue par le M.R., le P.S. et le S.P.a/SPIRIT, partis de la majorité, ainsi que par le C.D.H. et ECOLO, dans l'opposition. Le V.L.D. a voté contre ainsi que le C.D.&V. et le V.B. La loi n'a donc pas reçu le support d'une majorité de membres du groupe linguistique néerlandais.

35. DESCHOUWER K., The termination of coalitions in Belgium, *Res Publica*, 1994, n° 1, p. 48.

36. UYTTENDAELE M., *op. cit.*, p. 346.

37. STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 201.

D. Le modèle des points

Le premier modèle, repris à la pratique politique qui s'est développée dans les années 80,³⁸ attribue des points aux fonctions gouvernementales: trois points au poste de premier ministre, deux pour un ministre et un seul pour chaque secrétaire d'Etat.³⁹ En outre, le poste de commissaire européen ainsi que chaque président d'assemblée compte comme un ministre. Toutefois, nous limitons le modèle aux fonctions gouvernementales car, dans le cadre de notre étude, l'extension aux fonctions hors exécutif ne semble pas pertinente.⁴⁰ Ce système de points, prenant en considération les secrétaires d'Etat "permet en théorie de contourner, au sein des postes les plus importants du système politique, le principe de la parité linguistique".⁴¹ Ce modèle, par contre, puisqu'il élargit la répartition des points à des fonctions non ministérielles *stricto sensu*, ne permet pas de refléter, le cas échéant, un déséquilibre dans l'attribution des portefeuilles ministériels. En effet, tout ministre vaut deux points, quelle que soit l'importance de sa charge. C'est pourquoi, nous avons entrepris la tâche de construire notre propre modèle du poids des portefeuilles ministériels.

E. Le modèle du poids des portefeuilles ministériels

La mise au point d'un modèle permettant d'évaluer l'importance des portefeuilles ministériels est parsemée d'embûches. La première est la subjectivité inhérente à ce type de mesure. Le choix des critères de la détermination du poids des portefeuilles constitue la deuxième difficulté. Une objectivation du poids des portefeuilles semble possible via la sélection de trois critères. A côté d'un critère objectif, le budget des départements ministériels, un double critère subjectif vient supporter le modèle: la cotation des portefeuilles par des hommes et femmes politiques et par des observateurs de la vie politique. Le but poursuivi est de dégager un ordre d'importance entre des grands, des moyens et des petits portefeuilles. Enfin, la période étudiée sera limitée aux dix-huit dernières années. Ce choix assure une certaine continuité puisque la période débute avec la fédéralisation de dossiers importants et regroupe des gouvernements stables, composés de partenaires différents.

38. Voyez DUMONT P. et WINTER (De) L., La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999), *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n° 1664, 1999, p. 38-41; DELPEREE F., *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1983, p. 117, note n° 16.

39. Le tableau 3, *infra*, applique ce modèle aux six derniers conseils des ministres.

40. Chaque rôle linguistique reçoit une présidence d'assemblée – ce qui assure un équilibre linguistique – et le poste de commissaire européen n'entre dans la répartition des influences que lorsqu'il est vacant.

41. DELPEREE F., *Courtes crises*, *J.T.*, 1999, p. 640.

1. Un critère objectif: le budget des départements

A partir des quinze derniers budgets des voies et moyens, il est possible d'attribuer un indice à chaque département ministériel représentant le poids budgétaire de ceux-ci (tableau 1). En effet, en calculant la moyenne des budgets départementaux,⁴² on obtient des valeurs moyennes qui s'étalent de 9,919 à 6219,241 millions EUR. Afin de prendre en compte cette grande différence entre les extrêmes, nous utilisons la formule du logarithme.⁴³ Effectuant cette opération, les valeurs ne s'étendent plus que de 2,294 à 8,735. Cette formule permet également – après pondération via la division par la moyenne – de rendre les indices obtenus comparables avec les cotes du critère subjectif (tableau 1, troisième colonne et tableau 3).

Tableau 1. Modèle des poids et budgets des départements.

Budget des départements	Moyenne(Mios EUR)	Log	Indice pondéré
Environnement	9.92	2.29	0.4
Premier ministre	50.52	3.92	0.6
Commerce extérieur	50.78	3.93	0.6
Budget	100.58	4.61	0.7
Agriculture	252.07	5.53	0.9
Affaires étrangères	256.95	5.55	0.9
Fonction publique	295.96	5.69	0.9
Intérieur	353.26	5.87	1.0
Economie	414.49	6.03	1.0
Politique scientifique	488.54	6.19	1.0
Classes moyennes	564.95	6.34	1.0
Coopération au développement	573.95	6.35	1.0
Emploi/travail	714.02	6.57	1.1
Justice	967.28	6.87	1.1
Santé Publique	1348.02	7.21	1.2
Finances	1578.02	7.36	1.2
Défense	2506.40	7.83	1.3
Transports/communications	2609.70	7.87	1.3
Affaires sociales	6133.14	8.72	1.4
Pensions	6219.24	8.74	1.4

42. En francs – euros – courants. Dans le cadre de ce modèle, cela ne pose toutefois pas problème puisque la comparaison se fait entre les départements et non entre les budgets d'un même département année après année.

43. En méthodologie quantitative, la formule du logarithme naturel est utilisée lorsque des "outliers" apparaissent dans le modèle et que la représentation graphique des données montre une courbe exponentielle. La transformation logarithmique permet d'atténuer la distance entre le minimum et le maximum. Dans notre cas, la représentation graphique des budgets dévoile une telle courbe, d'une part, et le budget des Affaires sociales et le budget des Pensions sont deux "outliers", d'autre part. Pour deux exemples de l'utilisation de la formule du logarithme naturel, voyez Erik S. et Herron E.S., "Going It Alone? Strategic Entry under Mixed Electoral Rules", *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 1, 2005, pp. 16-31; Kahn J.R. et Udry J.R., "Marital Coital Frequency: Unnoticed Outliers and Unspecified Interactions Lead to Erroneous Conclusions", *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 5, 1986, pp. 734-737.

2. Un double critère subjectif: l'attribution de cotes

Onze femmes et hommes politiques ainsi que onze observateurs de la vie politique ont attribué une cote à chaque portefeuille ministériel.⁴⁴ Chaque évaluateur disposait d'une échelle de points allant de 0 à 10 – où 10 représentait l'importance la plus grande (tableau 2, première et deuxième colonne). De plus, l'abstention était possible et aucun critère d'évaluation n'était donné. Pour rendre les données strictement comparables, chaque cote d'une même personne est divisée par la moyenne de l'ensemble des cotes attribuées par cette personne. Cette méthode permet de prendre en compte l'utilisation différente de l'échelle de cotation. En effet, l'importance d'un portefeuille peut varier si une personne n'utilise que des valeurs situées entre 6 et 9 alors qu'une autre attribue des points de 1 à 10. Les cotes ainsi pondérées sont dès lors strictement comparables. Cela permet finalement de calculer la valeur de chaque portefeuille, grâce au calcul de la moyenne des valeurs attribuées.

Tableau 2. Modèle des poids.

	Hommes et femmes politiques	Obs. de la vie politique	Budget	Indice pondéré	Poids
Affaires étrangères	1.1	1.4	0.9	1.1	11
Affaires sociales	1.1	1.4	1.4	1.3	13
Agriculture	0.7	0.6	0.9	0.7	7
Budget	1.2	1.4	0.7	1.1	11
Classes moyennes	0.8	0.7	1.0	0.8	8
Commerce extérieur	0.7	0.6	0.6	0.6	6
Coopération au développement	0.8	0.6	1.0	0.8	8
Défense	0.9	0.9	1.3	1.0	10
Economie	0.8	1.0	1.0	1.0	10
Emploi/travail	1.0	1.2	1.1	1.1	11
Entreprises publiques	1.0	1.1	1.3	1.1	11
Environnement	0.8	0.7	0.4	0.6	6
Finances	1.2	1.4	1.2	1.3	13
Fonction publique	0.8	0.8	0.9	0.9	9
Intérieur	1.1	1.2	0.9	1.1	11
Justice	1.2	1.3	1.1	1.2	12
Transports/Communications	1.1	1.0	1.3	1.1	11
Pensions	0.9	1.0	1.4	1.1	11
Premier ministre	1.5	1.7		1.6	16
Santé Publique	1.0	1.0	1.2	1.1	11
Politique scientifique	0.8	0.5	1.1	0.8	8

3. La combinaison des critères

La dernière étape de l'élaboration du modèle concerne la combinaison des critères (tableau 2, troisième colonne). Pour ce faire, les trois indices pondérés sont intégrés dans un indice pondéré global en effectuant la moyenne arithmétique. Enfin, celui-ci

44. Douze répondants sont néerlandophones, neuf sont francophones et un est germanophone.

est multiplié par 10 afin d’obtenir la valeur (le poids) de chaque portefeuille ministériel exprimée en nombre entier. Les “poids” suivants ont ainsi pu être dégagés.

Remarquons que, la non-application du critère budgétaire pour la charge de premier ministre est due au caractère non pertinent de l’indice pondéré du budget (0.6). Enfin, bien qu’elle soit importante, la fonction de vice-premier ministre ne reçoit pas de “poids”. Deux raisons justifient ce choix: d’une part, depuis 1981, chaque parti de la coalition reçoit un vice-premier ministre; d’autre part, le vice-premier ministre gère un département en tant que tel. Dans le modèle, le poids est donc attribué au département détenu par le vice-premier ministre et non à la fonction de vice-premier.

F. De la parité à l’équilibre linguistique

Dans cette section, nous appliquons le modèle des poids aux six derniers gouvernements (tableau 3). La répartition des influences entre les deux groupes linguistiques au conseil des ministres est au centre de nos investigations. Au-delà de la parité, existe-t-il un équilibre entre le poids des portefeuilles des ministres d’expression française et ceux des ministres d’expression néerlandaise?

Tableau 3. Application du modèle des points et du modèle des poids aux six derniers conseils des ministres. La somme des pourcentages n’égale pas toujours 100 en raison des arrondis.

	Néerlandophones	Francophones
Martens VIII (points)	29	23
Points: ratio néerlandophones/francophones	0,56	0,44
Martens VIII (poids)	128	102
Poids: ratio néerlandophones/francophones	0,56	0,44
Martens IX (points)	24	21
Points: ratio néerlandophones/francophones	0,53	0,47
Martens IX (poids)	118	102
Poids: ratio néerlandophones/francophones	0,54	0,46
Dehaene I (points)	18	14
Points: ratio néerlandophones/francophones	0,56	0,44
Dehaene I (poids)	105	101
Poids: ratio néerlandophones/francophones	0,51	0,49
Dehaene II (points)	19	14
Points: ratio néerlandophones/francophones	0,57	0,42
Dehaene II (poids)	109	80
Poids: ratio néerlandophones/francophones	0,57	0,42
Verhofstadt I (points)	18	16
Points: ratio néerlandophones/francophones	0,53	0,48
Verhofstadt I (poids)	115	85
Poids: ratio néerlandophones/francophones	0,57	0,43
Verhofstadt II (points)	19	17
Points: ratio néerlandophones/francophones	0,53	0,47
Verhofstadt II (poids)	114	96
Poids: ratio néerlandophones/francophones	0,54	0,46

La période s'ouvre avec un gouvernement de dix-neuf ministres. Notons, tout d'abord, que certains d'entre eux ont en charge des compétences qui vont être régionalisées lors de la réforme de 1988-1989 – les départements de la Région bruxelloise, de l'Éducation nationale et des Travaux publics. Ces trois portefeuilles ont reçu le poids moyen de 10. Ensuite, sur la base des valeurs dégagées dans notre modèle, on obtient un poids de 128 pour l'ensemble des portefeuilles néerlandophones contre 102 pour les portefeuilles francophones. Si le poids du premier ministre est retiré (16), le ratio "poids communauté/total des poids" se rapproche de l'équilibre à 52/48 en faveur des Flamands. Le dernier exécutif dirigé par Wilfried Martens compte dix-sept ministres. Autre différence avec le gouvernement précédent, la Volksunie n'en fait plus partie. Ce retrait provoque un remaniement de la distribution des portefeuilles. En chiffres, cela donne un poids de 118 pour le nord du pays et de 102 pour le sud du pays. En exceptant le premier ministre, l'équilibre parfait est atteint.

Depuis 1992, seuls quinze ministres siègent au conseil des ministres. Cette réduction de la taille de l'équipe gouvernementale se répercute sur le poids des charges attribuées. De 1992 à 1995, trois ministres reçoivent un portefeuille d'une valeur totale supérieure à 20.⁴⁵ En termes linguistiques, le poids global des départements détenus par des néerlandophones est de 105 et de 102 pour les francophones. Par contre, le rapport s'inverse, si le poids du premier ministre est retiré de l'équilibre (ratio de 47/53). Ce résultat favorable aux partis francophones est largement dû au poids du parti socialiste, qui avec un poids de 66, détient presque un tiers du poids total. La composition du second gouvernement Dehaene donne un poids plus important à la composante flamande de l'exécutif. Le premier ministre compris, le poids néerlandophone s'élève à 109; s'il est exclu du calcul, le ratio (54/46) reste favorable au Nord.

En 1999, Guy Verhofstadt forme une coalition gouvernementale inédite, composée de six partis. Ce nombre important de partenaires influence la répartition des portefeuilles ministériels. Les trois composantes néerlandophones du gouvernement détiennent ensemble un poids de 115, tandis que l'aile francophone obtient un poids de 85. Ce qui donne un ratio de 58/42, qui descend à 54/46 lorsque le premier ministre est déduit du calcul. Au sein du gouvernement Verhofstadt II, un équilibre existe entre ministres d'expression française et néerlandaise, le premier ministre excepté.⁴⁶ Suite au remaniement ministériel de juillet 2004, l'équilibre linguistique est légèrement modifié: le ratio devient 52/48 en faveur des Flamands – premier ministre exclu.

D'une manière générale, si l'on compare la représentation ministérielle des groupes linguistiques avec leur poids électoral respectif au sein de la majorité, les

45. Il s'agit de Guy COËME, ministre des Communications et des Entreprises publiques (22), de Melchior WATHELET, ministre de la Justice et des Affaires économiques (22) et de Louis TOBBACK, ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique (20).

46. Un poids de 98 pour les néerlandophones et de 96 pour les francophones (50.5/49.5); en comptant le premier ministre: 54/46.

néerlandophones sortent presque toujours désavantagés de la répartition.⁴⁷ Cette disproportion confirme l'équilibre linguistique qui existe entre le poids des portefeuilles des deux communautés, en particulier lorsque le premier ministre est excepté du calcul. La distribution équitable des influences au sein du conseil des ministres respecte ainsi l'esprit de l'article 99 alinéa 2 de la Constitution: non seulement arithmétique, la parité est également politique.

Avant de tenter d'identifier les tenants et les aboutissants de la répartition des portefeuilles, une précaution méthodologique s'impose. La moyenne du poids total des six gouvernements étudiés s'élève à 209. En d'autres termes, une différence de deux points n'équivaut qu'à 1% du total. Par contre, à titre d'exemple, le poids du portefeuille du premier ministre (16) représente quelque 8% du total.

G. Un équilibre linguistique

Premièrement, le poids du poste de premier ministre est non négligeable. S'il est compté, le poids des portefeuilles néerlandophones atteint au moins 54% du total, s'il en est exclu, l'équilibre linguistique est atteint.⁴⁸ Excepter le premier ministre du calcul de la parité offre donc la possibilité d'adoucir l'effet de celle-ci. Cette exception favorise les partis flamands qui détiennent un monopole de fait sur la chancellerie. La logique transactionnelle se voit ainsi confirmée par le modèle des poids. Deuxièmement, l'obligation juridique de parité linguistique se traduit politiquement en un équilibre du poids des portefeuilles entre ministres néerlandophones et francophones. Troisièmement, parvenir à un équilibre linguistique entre négociateurs lors de la formation de l'exécutif ne pose pas de difficultés majeures. Toutefois, si une des deux communautés devait se sentir lésée par rapport au poids respectif des portefeuilles, soit les représentants de celle-ci au gouvernement pourraient obtenir une redistribution des influences, soit, dès la formation de l'exécutif suivant, ils veilleraient à n'accepter qu'une équipe gouvernementale où le poids de chacun est équilibré. Quatrièmement, la composition de la coalition est déterminée par un grand nombre de variables politiques ou non.⁴⁹ L'importance du critère linguistique varie selon le contexte du moment. Cinquièmement, l'équilibre linguistique – et politique – global s'appuie sur la réalisation de sous-équilibres au niveau de grands "départements". L'étude de cette technique est l'objet de la section suivante.

H. Des équilibres linguistiques

La composition d'un gouvernement se construit sur base d'une répartition des influences idéologiques – entre partis – et linguistiques. A côté du rituel de l'attri-

47. Voyez le tableau 3.

48. A l'exception du gouvernement DEHAENE I: 47/53 (N/F), si le premier est exclu.

49. Voyez DUMONT P. et WINTER (De) L., *op. cit.*

bution des points, les négociateurs veillent à équilibrer linguistiquement et politiquement la distribution des portefeuilles au sein de grands “départements”. Généralement, quatre départements sont identifiés dans le discours politique: la représentation de la Belgique à l’extérieur, le département des finances publiques, le département d’autorité et le département socio-économique. En outre, cette “départementalisation” des portefeuilles varie dans le temps et selon les personnes. Enfin, l’alternance à la tête d’un ministère renforce l’équilibre en n’empêchant qu’un rôle linguistique ne monopolise, sauf accord de l’autre communauté, un secteur particulier. Notons que tous les portefeuilles ministériels ne sont pas classés, soit qu’ils sont inclassables, soit que cela ne soit pas nécessaire de le faire (la chancellerie ou la fonction publique, par exemple).

1. La représentation de la Belgique à l’extérieur

Sont considérés dans ce département, les Affaires étrangères, la Coopération au développement et le Commerce extérieur. Le premier ministre est quelquefois compris dans cet équilibre. De 1988 à 1999, les Affaires étrangères et la Coopération au développement sont détenues par des ministres flamands, le Commerce extérieur reste dans des mains francophones. Sous le premier gouvernement de Guy Verhofstadt, le département des Affaires étrangères revient au francophone Louis Michel. En juillet 2004, suite au départ de ce dernier, la représentation de la Belgique à l’extérieur a été modifiée. Les Affaires étrangères ont été attribuées au V.L.D. qui en échange a laissé au M.R. la Coopération au développement. Le Commerce extérieur est resté aux mains d’un ministre libéral flamand. Ainsi, les libéraux détiennent tous les portefeuilles à visibilité internationale, dont celui de premier ministre. Ce n’est donc pas un équilibre parfait qui est recherché.

2. Les finances publiques

Depuis 1981, les portefeuilles du Budget et des Finances sont invariablement répartis entre un ministre francophone et un ministre néerlandophone. Par ailleurs, les personnes interrogées remarquent que le poids des Finances est supérieur à celui du Budget,⁵⁰ c’est pourquoi le ministre en charge de celui-ci reçoit souvent des compétences supplémentaires.

3. Le département d’autorité

Parallèlement au département des finances publiques, le département d’autorité est généralement scindé: l’Intérieur et la Justice se répartissent entre les deux rôles linguistiques. Ainsi, de 1988 à 1995, Melchior Wathelet est à la tête du ministère de la Justice, tandis que Louis Tobback est en charge de l’Intérieur. Ensuite, ces deux portefeuilles sont passés d’une communauté à l’autre.

50. Ce qui est confirmé par le modèle des poids: les Finances valent 13 et le Budget 11.

4. Le département socio-économique

A l'inverse des deux précédents, le contenu de ce département ne fait pas l'objet d'un accord unanime. Voyons, empiriquement, si une tendance peut être dégagée dans la répartition des portefeuilles attachés à cette catégorie aux contours incertains. Sous les deux derniers gouvernements Martens, les Affaires économiques, l'Emploi et le Travail sont dans les mains de ministres néerlandophones, tandis que les Affaires sociales et les Pensions reviennent à des ministres francophones. L'attribution d'un secrétariat d'Etat à chaque communauté vient parfaire l'équilibre linguistique au sein du département socio-économique *sensu stricto*. Pris dans une acceptation plus large font aussi partie de ce groupe les Communications, les Classes moyennes, les Petites et Moyennes Entreprises, l'Agriculture et l'Environnement. Dans la première équipe de Jean-Luc Dehaene, les socialistes francophones dominent la répartition des portefeuilles socio-économiques *sensu lato* avec un poids total de 52, contre 37 pour les partis néerlandophones. La composition de la seconde équipe modifie cette distribution. Les portefeuilles de la Santé publique, de l'Environnement, des Pensions ainsi que l'Emploi et le Travail reviennent au nord du pays; le Sud, quant à lui, garde l'Economie, les Télécommunications, le Transport et les Affaires sociales. Enfin, depuis 1999, le grand département socio-économique est dominé par les partis flamands (poids 67 (N) contre 40 (F), jusqu'en 2003; depuis 2003, 72 contre 50).

En conclusion, lors de la formation du gouvernement fédéral, les négociateurs poursuivent un double objectif: équilibrer la répartition des portefeuilles à la fois entre les partis – en tenant compte de la représentation parlementaire de chaque partenaire – et les communautés. Selon le contexte politique, les portefeuilles envisagés, les partis et les personnes, l'attention est portée plus particulièrement tantôt sur l'aspect linguistique tantôt sur l'aspect politique. En fait, la répartition idéologique des postes ministériels fait l'objet d'une plus grande vigilance de la part des partis. Par contre, l'aspect linguistique n'entre véritablement en considération qu'en cas de déséquilibre manifeste. S'il n'existe aucune règle formelle dictant la manière de répartir équitablement les charges gouvernementales, un certain nombre de lignes de conduite et de techniques sont identifiables. Tout d'abord, la poursuite de sous-équilibres au sein de grands départements permet de construire les bases d'un compromis global. Ensuite, l'attribution des secrétariats d'Etat intervient pour compenser un parti ou une communauté qui souffrirait d'une sous-représentation. Enfin, ces différents équilibres sont dynamiques, appelés à être modifiés fréquemment car ils sont le fruit de rapports de force qui, eux aussi, évoluent constamment. Cet aspect évolutif de la répartition du pouvoir entre francophones et néerlandophones reflète la flexibilité décrite par la théorie consociative. Ainsi au cœur d'un mécanisme d'inspiration fédérale inscrit constitutionnellement, on retrouve la dynamique consociative.

I. Parité et proportionnalité

Nous venons de montrer la répartition équilibrée des charges gouvernementales. Cependant, cette analyse vaut uniquement pour les relations entre ministres. C'est pourquoi nous élargissons notre étude au gouvernement dans son ensemble en appliquant le modèle des points (tableau 3).

Le gouvernement Martens VIII totalise 52 points qui se répartissent en 29 points pour les partenaires flamands de la coalition et 23 pour les francophones. En effectuant le rapport entre les points respectifs des communautés et les points totaux (52 points), on obtient un ratio de 56/44 en faveur des Flamands. En termes démographiques, la Flandre n'est pas représentée à la tête de l'Etat à concurrence de la taille de sa population. Toutefois, la parité linguistique entre ministres est nuancée dès lors que l'on inclut dans le calcul le chef du gouvernement et les secrétaires d'Etat. Ces deux fonctions permettent de compenser l'effet de la parité. La composition du dernier gouvernement de Wilfried Martens atténue moins l'effet de la parité: ratio 53/47. La raison se situe dans la distribution égalitaire des secrétariats d'Etat: cinq par rôle linguistique.

La limitation du nombre de ministres à quinze implique que les deux communautés doivent se partager 31 points. Chacune reçoit ainsi au moins 14 points, les trois derniers étant attribués à celle du chef du gouvernement. Avec un unique secrétaire d'Etat d'expression néerlandaise, le gouvernement Dehaene I totalise 32 points: 18 pour les néerlandophones et 14 pour les francophones (ratio 56/44). La composition de la seconde équipe reflète presque le poids démographique de la Flandre puisque le ratio devient 58/42, illustrant ainsi la logique transactionnelle. Dès leur formation, les gouvernements de Guy Verhofstadt se distinguent des précédents. En effet, les secrétaires d'Etat d'expression française sont plus nombreux que leurs homologues d'expression néerlandaise. Entre 1999 et 2003, la composante néerlandophone du gouvernement dispose de 18 points et la francophone de 16 points (ratio 53/47). Le deuxième gouvernement Verhofstadt voit également une différence de deux unités entre les deux communautés (ratio identique).

J. Transaction et équilibre

Patrick Dumont et Lieven De Winter remarquent que *“la distribution des portefeuilles est largement influencée par l'exigence de parité linguistique, de telle sorte qu'elle provoque une sur-représentation des partis francophones que la non-prise en compte du premier ministre, la nomination de secrétaires d'Etat flamands [et] l'instauration de la règle de pondération ne parvient pas toujours à effacer”*.⁵¹ Similairement, l'application combinée des deux modèles à la thématique de la parité linguistique nous amène aux conclusions suivantes. En premier lieu, la parité entre ministres est compensée

51. DUMONT P. et WINTER (De) L., *op. cit.*, p. 39.

par l'exclusion du premier ministre et des secrétaires du calcul du système paritaire. Ensuite, l'importance de cette contrepartie varie selon le contexte politique. Enfin, la répartition des portefeuilles ministériels est le fruit d'un compromis qui respecte un équilibre politique et linguistique.

V. Les enjeux politiques de la parité linguistique

A. Le premier ministre

L'article 99, alinéa 2 de la Constitution coordonnée offre la possibilité d'excepter le premier ministre de la parité entre ministres francophones et néerlandophones. Lorsqu'en 1970 la majorité néerlandophone accorde à la minorité francophone diverses protections dont la parité linguistique au sein du conseil des ministres, il est décidé de permettre l'exception du premier ministre dans ce calcul.⁵² D'un point de vue politique, cette marge de manœuvre permet de compenser la parité – défavorable aux néerlandophones en termes démographiques – par l'octroi d'un ministre surnuméraire, le premier en l'occurrence. Alors que les deux seuls premiers ministres francophones de l'après 1970 ont été inclus dans le calcul de la parité, les six premiers ministres néerlandophones en ont été exclus, à deux exceptions près.⁵³ Ainsi, le nord du pays détient un monopole de fait sur la chancellerie. Tout d'abord, l'argument du nombre justifie ce monopole. Par ailleurs, la pratique politique montre que le parti le plus populaire du pays – en voix ou en sièges au Parlement – ou vainqueur des élections a la main dans la formation d'un gouvernement. Ceci explique la prédominance flamande sur la chancellerie en général, celle du C.V.P. en particulier.

Si l'asexualité linguistique des premiers ministres reste une fiction,⁵⁴ elle n'en demeure pas moins acceptée – bien que parfois critiquée – par une majorité de néerlandophones et de francophones. Néanmoins, un double risque guette tout premier ministre: la perte de légitimité en cas de soutien réitéré à sa communauté ou, au contraire, l'isolement au sein de celle-ci s'il prend des décisions ressenties comme favorisant les intérêts de l'autre communauté. L'équilibre est dès lors très subtil. En termes politiques, la mutation d'un ministre 'sexué' linguistiquement en un premier ministre 'asexué' ne soulève pas d'objection. La fonction même de chef du gouvernement exige cette transformation afin qu'il puisse sortir du débat communautaire pour en devenir l'arbitre.⁵⁵ Cependant, le facteur électoral ne peut être négligé dans l'analyse de l'asexualité des premiers ministres. En effet,

52. Voyez *supra* "L'article 86 bis".

53. Voyez *supra* "La portée juridique de la règle".

54. CLAES W., Vice-Premiers en kernkabinetten. Een evaluatie van deze innovaties, *Res Publica*, 2000, n° 1, p. 33.

55. Voyez DEHAENE J. L., De (on)macht van de Eerste Minister. Een a-wetenschappelijke ervaringsbenadering, *Res Publica*, 2000, n° 1, pp. 23-32.

ceux-ci ne sont redevables électoralement que devant une seule communauté. Le chef de l'exécutif ne peut donc jamais totalement se départir de son appartenance linguistique.

B. Les vice-premiers ministres

Dans le paysage politique belge, la notion de vice-premier ministre renvoie aux fractions idéologiques et linguistiques au sein du gouvernement fédéral. La fonction apparaît dans les années de l'après-guerre. Certains auteurs voient en Gaston Eyskens, Albert Devèze et Henri Liebaert les premiers vice-premiers ministres; bien que le *Moniteur belge* ne mentionne nullement ce titre.⁵⁶ Ce n'est qu'à partir de 1961 que le titulaire de la fonction porte ledit titre. Si, à l'origine, sa raison d'être était la composition pluripartite des gouvernements belges, le dualisme linguistique a renforcé l'importance de celle-ci. Outre sa position à la tête d'un département, le vice-premier ministre est également chef de file de son parti au gouvernement et porte-parole de son groupe linguistique. Depuis 1981, chaque composante, y compris la formation du premier ministre, voit ses intérêts défendus par un vice-premier ministre.⁵⁷ Ces personnalités politiques ne sont pas tenues de se comporter en 'asexués' linguistiques. Bien au contraire, elles incarnent leur communauté et en défendent les intérêts, d'autant plus librement qu' "[elles] ne sont investies d'aucune responsabilité officielle".⁵⁸ Le groupe formé par le premier ministre et les vice-premiers ministres également connu sous le nom de "kern", "constitue à la fois la tête et une réduction du gouvernement".⁵⁹

L'expression de cabinet restreint ou '*kerncabinet*' est consacrée en 1966. A cette époque-là, ce lieu de préparation et de décision, au sommet de l'exécutif, met en présence autant de ministres d'expression néerlandaise que d'expression française, le premier ministre excepté. Bien que la composition linguistique du kern soit susceptible d'adaptation par chaque gouvernement, le schéma paritaire – le premier ministre excepté – est généralement conservé.⁶⁰ Ainsi, le groupe réunissant la tête du gouvernement respecte le principe de la parité linguistique appliqué au conseil des ministres dans son ensemble, malgré l'absence d'obligation juridique.

56. LUYKX T. et PLATEL M., *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 1985⁵.

57. Néanmoins, ni Magda ALVOET (AGALEV) ni Rik DAEMS (V.L.D.) au sein du premier gouvernement de Guy VERHOFSTADT ne reçoivent le titre bien qu'ils siègent au kern.

58. DELPEREE F., *op. cit.*, 2000, p. 483.

59. UYTTENDAELE M., *op. cit.*, 2001, p. 350.

60. CLAES W., *op. cit.*, p. 40.

C. Les secrétaires d'Etat

Les secrétaires d'Etat ne faisant pas partie du conseil des ministres, ils ne sont pas soumis à la parité linguistique.⁶¹ Appliquant le modèle des points, on observe que, depuis 1970, seuls quatre exécutifs reposent sur un équilibre linguistique en termes de points. Il s'agit des trois cabinets emmenés par les francophones Edmond Leburton et Paul Vanden Boeynants, et du deuxième gouvernement de Wilfried Martens. Pour les trois premiers, la nomination d'une majorité de secrétaires d'Etat flamand compense les trois points attribués au premier ministre. Le cas du gouvernement Martens II est exceptionnel à plus d'un titre. Outre l'inclusion du premier ministre dans le calcul de la parité linguistique, il repose sur une égalité complète entre les secrétaires d'Etat des deux rôles linguistiques. Un tel équilibre ne s'est produit que six fois. Dans tous les autres cas, les membres d'expression néerlandaise dominaient en nombre les membres d'expression française du gouvernement. Par conséquent, renforcée par la différence créée par l'exception du premier ministre dans le système paritaire, la moyenne des ratios "total d'un groupe linguistique sur le total des points" (54/46) profite largement au nord du pays.⁶² Ainsi, les effets de l'application de la règle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres ont été atténués par la nomination en plus grand nombre de secrétaires d'Etat flamands.⁶³

Toutefois, sans aucune modification constitutionnelle, le conseil des ministres est, depuis 1999, ouvert aux secrétaires d'Etat.⁶⁴ Cette invitation permanente résulte de la négociation pour la formation du premier gouvernement de Guy Verhofstadt. En effet, les partis écologistes représentés par un seul ministre ont demandé l'entrée au conseil des secrétaires d'Etat. Auparavant, ces derniers participaient fréquemment aux délibérations du conseil des ministres, sur une base fonctionnelle – lorsqu'un des points à l'ordre du jour concernait leurs attributions. L'obligation de parité au sein du conseil des ministres pourrait ainsi être contournée. Cependant, la désignation des secrétaires d'Etat, depuis lors, a évolué par rapport aux gouvernements précédents. En effet, les francophones ont obtenu plus de secrétariats d'Etat que les néerlandophones. Les raisons de ce changement sont à chercher dans des facteurs politiques et non linguistiques. En effet, les secrétariats d'Etat sont donnés aux partis défavorisés dans la répartition des influences.⁶⁵ En conclusion, l'entrée des secrétaires d'Etat au conseil des ministres ne soulève pas d'objections politiques. D'une part, l'ouverture a été acceptée par tous les partis

61. Art. 104 Const. coord. Voyez *supra* "L'article 86 bis".

62. Sur base des totaux du tableau 3.

63. Le ratio est de 59/41 (N/F): 100 néerlandophones pour 69 francophones.

64. Voyez également GOEDERTIER G. et VANDE LANOTTE J., *Inleiding tot het publiekrecht – Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2003⁴, p. 723.

65. De même, les commissaires du gouvernement (apparus sous le premier exécutif de Guy VERHOFSTADT) permettent de rééquilibrer le poids de chaque parti.

en 1999 et reconduite en 2003. D'autre part, si cette situation avait mis en péril les intérêts d'une communauté, celle-ci n'aurait pas manqué de réagir en refusant la composition de la coalition ou en demandant le rééquilibrage des forces pendant l'existence du gouvernement. Remarquons que la composition des deux derniers gouvernements (et désormais *de facto* des conseils des ministres) respecte la parité linguistique entre les membres d'expression néerlandaise et d'expression française. Néanmoins, nous ne pouvons affirmer qu'il y ait un lien entre l'entrée des secrétaires d'Etat au conseil des ministres et l'application de la parité linguistique au gouvernement.

VI. Conclusions

Au sein du conseil des ministres, la parité règne entre les membres d'expression néerlandaise et d'expression française. De pratique, la parité est devenue, en 1970, une obligation constitutionnelle. Trente-six ans plus tard, la parité se traduit politiquement en un équilibre linguistique dans la répartition des portefeuilles ministériels. Le modèle des points ainsi que le modèle des poids ont confirmé cette distribution équilibrée. Par ailleurs, la parité linguistique constitue le résultat d'un jeu à somme positive qui profite à chaque groupe linguistique. Les néerlandophones reçoivent le poste de premier ministre ainsi qu'un plus grand nombre de secrétariats d'Etat afin de compenser la disproportion entre leur poids démographique et leur représentation ministérielle. Les francophones, quant à eux, jouissent au sommet de l'Etat d'une sur-représentation qui place leurs représentants sur un pied d'égalité avec leurs homologues flamands dans la gestion du pays. Cette dernière prend place dans un respect mutuel qui est d'autant plus important que la seule sanction d'une rupture de la parité réside dans la sanction politique, en d'autres mots la confrontation.

Deux derniers points doivent encore être discutés: l'un méthodologique – la valeur du modèle des poids – et l'autre politique – l'éventualité d'un premier ministre francophone. Le modèle des poids a été développé afin de mesurer l'éventuel équilibre linguistique au sein du conseil des ministres. La principale faiblesse d'un tel modèle est l'absence de la dimension évolutive. Afin d'éviter cet écueil, d'une part, le critère objectif – budget des départements – repose sur l'agrégation des budgets de ces quinze dernières années et, d'autre part, le modèle s'appuie sur l'évaluation par des femmes et hommes politiques ainsi que par des observateurs politiques. De plus, l'objectif de ce modèle d'analyse n'est pas de mesurer le poids absolu des portefeuilles ministériels, mais plutôt de mesurer le poids relatif de ceux-ci puisque l'équilibre politique et linguistique se construit autour de portefeuilles de poids équivalent. Par ailleurs, il serait intéressant de mettre à jour ce modèle gouvernement après gouvernement afin de prendre en compte l'éventuelle évolution du poids des portefeuilles.

Depuis 1970, le premier ministre est généralement d'expression néerlandaise.⁶⁶ L'argument du nombre et de la puissance économique combiné au poids des partis politiques flamands offre un avantage manifeste au nord du pays. Toutefois, bien que les néerlandophones constituent toujours la majorité de la population, sous la législature 2003-2007, les deux grands partis francophones – P.S. et M.R. – rivalisent en nombre de sièges – mais non en termes de voix – avec le premier parti néerlandophone, alors le V.L.D. Cette redistribution des forces politiques permettrait aux partis francophones de revendiquer le poste de premier ministre sur la base de l'importance de leur groupe parlementaire. Outre, remplir l'obligation *sine qua non* de bilinguisme, l'entrave la plus plausible à la candidature d'un francophone à la chancellerie se situe au niveau des négociations pour la formation d'une équipe gouvernementale. D'une part, depuis l'inscription constitutionnelle de la parité, le premier ministre francophone a toujours été inclus dans le calcul de cette parité. D'autre part, en termes de répartition des portefeuilles, le parti du chef du gouvernement ou les partenaires francophones, dans leur ensemble, risqueraient de payer le prix d'un premier issu de leur communauté.

Afin d'étudier ce risque pour le parti du premier ministre, nous appliquons le modèle des points et le modèle du poids aux six derniers gouvernements.⁶⁷ En fait, nous vérifions si la représentation gouvernementale réelle est équivalente à la représentation potentielle de chaque parti,⁶⁸ en général, celui du premier en particulier. L'étude de ces six gouvernements ne montre pas que le parti du premier ministre "paye le prix" pour obtenir ce poste. Par ailleurs, la disproportion entre la représentation réelle et potentielle pour les partis flamands est partiellement due à l'application du système paritaire. A l'inverse, les partis francophones profitent de cet effet. Pour le surplus, les situations varient avec les exécutifs, alors que le C.V.P. de Wilfried Martens est défavorisé, le V.L.D. de Guy Verhofstadt sort gagnant des négociations. Ainsi, le parti du premier ministre ne pâtit pas nécessairement de la situation. Au final, ce serait aux négociateurs gouvernementaux de décider d'éventuelles compensations. On peut imaginer l'inclusion du premier ministre dans les sept ministres francophones, un plus grand nombre de secrétaires d'Etat néerlandophones. Egalement, des avancées institutionnelles – vers plus de "(dé)fédéralisation" – pourraient constituer une autre contrepartie, bien que de telles revendications soient portées sans la nomination d'un premier ministre francophone. Une autre compensation – peu probable, cependant – pourrait se trouver dans la désignation d'un néerlandophone comme ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale. L'opportunité d'un premier ministre francophone doit donc être évaluée à la lumière d'un calcul coûts-bénéfices, en tenant compte de l'évolution constante des termes de celui-ci.

Finalement, l'étude de la parité linguistique démontre que la pratique politique est plutôt constructive et dynamique. La rigidité de la règle juridique s'atténue au

66. Voyez *supra* "Les enjeux politiques de la parité linguistique".

67. Voyez *supra* le tableau 3.

68. La représentation réelle: points ou poids du parti/total des points ou du poids du gouvernement. La représentation potentielle: sièges du parti/total des sièges de la majorité.

contact de la vie politique. Ainsi, l'évolution de la composition du conseil des ministres – avec son ouverture aux secrétaires d'Etat –, modifie implicitement le contenu de la règle inscrite à l'article 99, alinéa 2 de la Constitution sans, cependant, soulever d'objections politiques. L'étude de la parité linguistique au sein du conseil des ministres est révélateur de la complexité de la Belgique: bâtie sur un entrelacs de compromis et d'équilibres formant un tout, en évolution constante. La réalité belge trouve un écho théorique dans la combinaison des théories consociative et du fédéralisme. Si depuis 1993 la Belgique a officiellement embrassé le fédéralisme, son système fédéral n'en demeure pas moins emprunt d'inspiration consociative – les deux n'étant point mutuellement exclusif. La règle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres illustre cette combinaison des deux cadres théoriques. Par ailleurs, ce fédéralisme consociatif constitue une piste à explorer dans la compréhension du système politique belge et pourrait générer des pistes d'amélioration de celui-ci.