

Formation du gouvernement fédéral et fonctionnement des parlements : retour sur la clé D'Hondt

Jean Faniel et Anne Tréfois

Durant plus de cinq cents jours, les citoyens belges ont pu suivre les péripéties qu'a connues la plus longue période de formation d'un gouvernement. Alors que l'accord sur la réforme institutionnelle n'était pas encore bouclé, une partie de la presse commençait à émettre des hypothèses sur la répartition des portefeuilles ministériels au sein du futur gouvernement fédéral. Au même moment, le Sénat s'apprêtait à remplacer son président et, à l'instar de la Chambre des représentants, à renouveler son bureau. Au Parlement bruxellois, la division du groupe MR suite au départ des députés FDF a conduit à revoir les équilibres entre groupes au bureau. Les rapports de force entre partis ou groupes politiques, déterminés par les électeurs, influencent de manière directe ces différentes répartitions de postes. La « clé D'Hondt » est utilisée à différents niveaux. En quoi consiste-t-elle et jusqu'où sort-elle ses effets dans la vie politique ?

Représentation proportionnelle : la clé D'Hondt

Depuis 1899, le système de la représentation proportionnelle est appliqué lors des différents types de scrutin tenus en Belgique. Depuis l'entrée en vigueur en 1919 du suffrage universel (masculin) pur et simple, la Belgique a quasiment toujours été dirigée par des gouvernements associant plusieurs partis au sein d'une coalition. Plus largement, et faute de majorité absolue de l'un ou de l'autre¹, les principaux partis politiques ont veillé à répartir équitablement leur influence plutôt qu'à tenter d'écraser leurs adversaires politiques.

La « clé D'Hondt » est ainsi utilisée pour attribuer les sièges lors d'un scrutin². Simple à appliquer, elle a pour effet de représenter assez fidèlement le poids respectif des différentes listes en présence. En divisant par 1, puis par 2, puis par 3, etc. le nombre de suffrages obtenus par chaque liste, on obtient une série de quotients, que l'on peut classer par ordre décroissant. Ces quotients servent à déterminer le nombre de sièges revenant à chaque formation, au prorata du poids de chacune d'entre elles.

¹ Seuls les trois gouvernements homogènes sociaux-chrétiens qui se sont succédé de juin 1950 à avril 1954 font exception à ce constat.

² En Belgique, seul le scrutin communal utilise le système Imperiali, qui a pour effet d'accroître pour les formations importantes la proportion de sièges obtenus par rapport au nombre de suffrages récoltés, au détriment des plus petites listes.

Exemple d'application de la clé D'Hondt

Dans une circonscription électorale, onze sièges sont à pourvoir. Six listes se présentent aux électeurs. Les votes valables se répartissent comme suit :

Liste A	130 voix
Liste B	100 voix
Liste C	70 voix
Liste D	60 voix
Liste E	50 voix
Liste F	10 voix

En procédant à la division par 1, par 2, par 3, etc., on obtient les quotients suivants :

	: 1	: 2	: 3	: 4	: 5
Liste A	130,00	65,00	43,33	32,50	26,00
Liste B	100,00	50,00	33,33	25,00	20,00
Liste C	70,00	35,00	23,33	17,50	14,00
Liste D	60,00	30,00	20,00	15,00	12,00
Liste E	50,00	25,00	16,67	12,50	10,00
Liste F	10,00	5,00	3,33	2,50	2,00

Les onze sièges à pourvoir sont attribués dans l'ordre suivant, en reprenant les quotients dans l'ordre décroissant jusqu'au onzième quotient inclus : A1-B1-C1-A2-D1-E1-B2-A3-C2-B3-A4.

La liste A obtient quatre sièges, la liste B en reçoit trois, la liste C en décroche deux, tandis que les listes D et E en ont une chacune. La liste F n'a pas d'élus.

Utilisation de la clé D'Hondt dans les assemblées parlementaires

Dans le monde politique belge, la clé D'Hondt n'est pas utilisée uniquement pour attribuer les sièges lors des élections, loin de là. Dans leur règlement, toutes les assemblées parlementaires belges précisent que « la représentation proportionnelle » est utilisée pour déterminer le nombre de parlementaires que chaque groupe politique peut envoyer dans les différentes commissions (permanentes ou spéciales). Les postes de président de ces commissions sont également répartis de cette manière. Il en va de même à chaque fois qu'une assemblée doit effectuer des nominations parmi ses membres ou composer une députation. Concrètement, et même si le terme n'apparaît dans aucun de ces règlements, c'est la clé D'Hondt qui est utilisée pour calculer cette représentation proportionnelle, en prenant pour base le nombre d'élus dont chaque groupe dispose dans l'assemblée concernée³.

Le règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, comme ceux d'autres assemblées parlementaires du pays (Sénat, Parlement de la Communauté française,

³ Seul l'article 84 du règlement du Sénat apporte cette précision, en renvoyant à l'article 167 du Code électoral, dont le premier alinéa stipule : « Le bureau principal de la circonscription électorale ou le bureau principal de collège divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc. le chiffre électoral de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire ».

Parlement de la Communauté germanophone, Parlement wallon, Assemblée de la Commission communautaire française et Assemblée de la Commission communautaire flamande ; le règlement de la Chambre des représentants et celui du Parlement flamand reprennent des dispositions quelque peu différentes), stipule également que la répartition des postes au sein du bureau de l'assemblée⁴ s'opère selon « le système de la représentation proportionnelle ». À la mi-septembre 2011, opposés à la tournure que prenaient les négociations institutionnelles, les Fédéralistes démocrates francophones (FDF), unis depuis 18 ans aux libéraux, ont choisi de quitter le Mouvement réformateur (MR). Après modification de son règlement⁵, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a reconnu à ces formations le droit de former deux groupes politiques distincts⁶. Ce changement dans les rapports de force au sein de l'assemblée bruxelloise s'est traduit par une modification significative de la composition du bureau. Durant la session 2010-2011, le groupe MR (24 membres) était le plus important du parlement régional ; il fournissait alors deux vice-présidents, deux secrétaires et, puisqu'il comptait plus de quinze membres⁷, un membre supplémentaire du bureau élargi. Séparément désormais, le groupe MR (treize sièges) et le groupe FDF (onze sièges) ont obtenu pour la session 2011-2012 une seule vice-présidence (élu MR) et deux secrétaires (élus FDF et MR) ; ils n'ont plus de représentant supplémentaire au bureau élargi. La répartition des mandats au bureau selon la clé D'Hondt s'est donc trouvée modifiée puisque les rapports de force entre groupes au sein de l'assemblée elle-même ont été altérés. Ce changement montre en outre que, pour un nombre équivalent de postes à répartir, disposer d'un grand groupe est plus intéressant que ne l'est l'addition de deux groupes de moyenne importance.

On recourt aussi à la clé D'Hondt lorsqu'il s'agit de composer des instances de manière indirecte. Ainsi, la répartition des sièges de sénateur de communauté entre les groupes politiques du Parlement de la Communauté française et au sein du Parlement flamand s'opère en prolongeant la répartition des sièges de sénateur élu direct. Après avoir réparti les 25 sièges dans le collège néerlandais, on attribue le premier siège de sénateur de communauté au groupe du Parlement flamand dont le parti a obtenu le 26^e quotient à l'élection du Sénat, le deuxième au groupe dont le parti a reçu le 27^e quotient, et ainsi de suite. On procède de même au Parlement de la Communauté française à partir du 16^e quotient, après répartition des 15 sièges de sénateur élu directement dans le collège français. Certains conseils d'administration sont composés de manière semblable, sur la base de la répartition des groupes politiques au sein de l'assemblée parlementaire devant procéder à la désignation des administrateurs. En 2004, le renouvellement du CA de la RTBF a livré des résultats surprenants. Au Parlement de la Communauté française, le PS détenait 41 sièges, tandis que le MR en avait 26, le CDH 17, Écolo 5 et le FN 4. En raison de sa force numérique, de la dispersion des autres groupes et du faible nombre de députés Écolo et FN, le PS a pu obtenir la majorité absolue au CA de la chaîne publique par la seule application de la clé D'Hondt.

⁴ Cela vaut, par extension, pour la répartition des postes de questeur au Sénat.

⁵ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Proposition de modification du règlement*, A-223/1, 2010-2011, ainsi que *Compte rendu intégral*, séance plénière d'ouverture, 19 octobre 2011 (matin), p. 19 et s.

⁶ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral*, séance plénière d'ouverture, 19 octobre 2011 (matin), p. 9-10.

⁷ Articles 10.2 et 12.3 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Au-delà de la répartition de postes à pourvoir, la clé D'Hondt est parfois utilisée de manière quelque peu anecdotique. En avril 2010, une délégation de députés revenant d'Asie a vu son voyage perturbé en raison de la fermeture de certains espaces aériens suite à l'éruption d'un volcan en Islande. Ne disposant que d'un nombre de places limité pour poursuivre leur périple, les parlementaires se sont séparés en deux groupes. Le président de l'assemblée et quatre de ses collègues ont pu rentrer en priorité. Ces personnes ont été choisies en recourant à la clé D'Hondt⁸.

L'utilisation de la clé D'Hondt souffre cependant certaines exceptions. Le règlement de la Chambre des représentants ne prévoit pas *stricto sensu* l'utilisation de la représentation proportionnelle pour la composition de son bureau (ou pour la désignation des questeurs), même si ce type d'équilibre est globalement respecté dans les faits. Plus largement, la désignation du président de chaque assemblée parlementaire du pays est opérée sans recourir directement à la clé D'Hondt. Ce poste étant considéré comme important, il est attribué sur la base d'un accord entre les partis formant la majorité gouvernementale ou, faute d'accord de gouvernement au moment de la composition du bureau, entre les partis occupés à négocier la formation d'un gouvernement. En outre, les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat sont traditionnellement issus d'un groupe linguistique distinct. Ainsi, le 20 juillet 2010, alors que les négociations en vue de former un gouvernement fédéral associaient la N-VA, le PS, le CD&V, le SP.A, le CDH, Écolo et Groen!, le Sénat a élu à sa présidence Danny Pieters, candidat proposé par la N-VA, tandis que la Chambre des représentants a approuvé la candidature d'André Flahaut présentée par le PS. Le 11 octobre 2011, la Chambre a renouvelé le mandat du second. En revanche, le Sénat a élu Sabine de Bethune, CD&V, en remplacement de l'élu N-VA. Entre-temps, la N-VA s'était retirée des négociations en vue de former un gouvernement. La présidence de cette assemblée devait donc échoir à un parlementaire d'un parti de la future coalition.

L'attribution d'une présidence d'assemblée à un groupe politique a deux conséquences pour ce groupe en termes de répartition de postes. D'une part, il reçoit ainsi un premier poste dans la répartition, opérée à la représentation proportionnelle, des fonctions au sein du bureau. Il n'obtiendra un deuxième ou un troisième poste que si les quotients calculés en recourant à la clé D'Hondt l'y autorisent et si le nombre de postes à pourvoir est suffisant⁹. D'autre part, la présidence d'assemblée (ou celle des deux chambres au niveau fédéral) est incluse dans le calcul de répartition des portefeuilles ministériels entre les partis politiques formant la majorité gouvernementale.

Composition du gouvernement fédéral

La Constitution précise que « le Roi nomme et révoque ses ministres » (article 96). Cependant, la répartition des portefeuilles s'opère au cours de la négociation menée par les partis de la future coalition. Les négociateurs doivent respecter certaines règles : « Le Conseil des ministres compte quinze membres au plus. Le Premier

⁸ www.rtbf.be ; www.lavenir.net.

⁹ Ainsi, Écolo dispose de la présidence du Parlement wallon depuis le 16 juillet 2009. Mais il n'a pu recevoir ni vice-présidence ni poste de secrétaire au sein du bureau, la taille de celui-ci ayant été réduite et Écolo formant seulement le troisième groupe au sein de l'assemblée wallonne.

ministre éventuellement excepté¹⁰, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise » (article 99 de la Constitution). La taille du gouvernement n'est cependant pas limitée puisque des postes de secrétaire d'État peuvent en compléter la composition¹¹. Concrètement, lorsque des partis ont conclu un accord de gouvernement, et après approbation de cet accord et de l'entrée au gouvernement par les congrès de participation tenus par les différents partis, les présidents de ceux-ci se réunissent avec le formateur pour négocier la répartition des postes à pourvoir au sein du gouvernement.

La négociation débute par la détermination du nombre de portefeuilles de ministre et de secrétaire d'État qui seront à répartir. La présidence de l'assemblée parlementaire (des deux chambres au niveau fédéral) et, la plupart du temps, le poste de commissaire européen revenant à la Belgique lorsque se négocie la composition du gouvernement fédéral, entrent en considération dans ce calcul, ce type de poste étant considéré comme équivalent à un portefeuille ministériel. Une pondération intervient dans cette négociation, par exemple en attribuant une certaine valeur aux postes à répartir. On évoque parfois la proportion suivante : trois points pour le poste de Premier ministre, deux pour ceux de ministre (quelles que soient ensuite les compétences attribuées au ministre), de président d'assemblée ou de commissaire européen, un point pour les fonctions de secrétaire d'État ou de commissaire du gouvernement¹².

Pour s'accorder sur la taille du gouvernement, et plus encore pour répartir les postes à pourvoir entre les formations qu'ils représentent, les négociateurs peuvent recourir à la clé D'Hondt. Elle ne sert cependant que d'outil, le résultat de la répartition des postes entre les membres de la coalition naissante étant toujours le produit d'une négociation. Quand on examine la composition des gouvernements fédéraux mis sur pied de 1992 à 2009, on constate en effet toujours un écart, tantôt limité (dans le cas du gouvernement Dehaene II, 1995-1999), tantôt significatif (dans le cas des gouvernements Verhofstadt I, 1999-2003, ou Leterme II, 2009-2010 prolongé en affaires courantes jusqu'en 2011), entre la répartition effective des postes et celle qui aurait dû être opérée si on s'en était tenu à une stricte application de la clé D'Hondt. Cette observation est confirmée quelle que soit la base de calcul retenue. Nous avons réalisé cet exercice en prenant en compte la distribution des voix lors de l'élection de la Chambre des représentants ou celle des sièges au sein de celle-ci, voire la répartition des sièges de député fédéral et de sénateur ensemble lorsqu'une différence importante

¹⁰ Cet article a été introduit lors de la révision de 1993. Dès 1992, le gouvernement Dehaene I a anticipé cette modification. Depuis lors, le gouvernement fédéral a compté la plupart du temps quinze ministres. Le gouvernement Verhofstadt III n'a compté que quatorze ministres (et aucun secrétaire d'État), imputant par conséquent le poste de Premier ministre sur le « quota » néerlandophone. Rappelons que ce gouvernement a été qualifié d'intérimaire et n'a été mis sur pied que pour une durée de trois mois. Sa composition était la plus resserrée de tous les gouvernements d'après-guerre. Le gouvernement Di Rupo compte treize ministres, soit le plus faible nombre depuis 1945. Sa composition est cependant complétée par six secrétaires d'État, totalisant ainsi dix-neuf membres. Ce nombre est inférieur à celui des membres des gouvernements Verhofstadt I et II, Leterme I, Van Rompuy et Leterme II mais il est supérieur à celui des membres des gouvernements Dehaene I et II (gouvernements qui n'associaient que quatre partis, contre six pour la coalition Di Rupo).

¹¹ L'article 104 de la Constitution dispose : « Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'État fédéraux. Ceux-ci sont membres du gouvernement fédéral. Ils ne font pas partie du Conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre [...] »

¹² P. DUMONT, L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1664, 1999, p. 38-39.

était à relever entre les deux assemblées. Les résultats ne concordent jamais parfaitement avec la composition effective du gouvernement, qu'elle soit ou non pondérée par la méthode des points. La clé D'Hondt est donc probablement utilisée comme outil de la négociation, mais la négociation elle-même joue un rôle dans la répartition des postes, qui ne se fait pas de manière mécanique. Les enjeux de cette négociation et les échanges opérés durant celle-ci demeurent cependant confidentiels et varient probablement d'une négociation à l'autre.

La taille du gouvernement permet d'affiner l'équilibrage final de la composition du gouvernement. En ajoutant des postes de secrétaire d'État ou, plus rarement, de commissaires du gouvernement, on peut augmenter le nombre de portefeuilles afin de satisfaire les différents partenaires de la coalition ou de refléter plus justement le poids démographique d'un groupe linguistique numériquement plus important. Ainsi, il eût été mathématiquement possible, selon la clé D'Hondt, de parvenir au même équilibrage de la composition du gouvernement Verhofstadt II (2003-2007) en supprimant quatre postes de secrétaire d'État. Toutefois, les partis ont jugé préférable de disposer chacun d'un poste supplémentaire à attribuer à un de leurs représentants. Cela a probablement permis au SP.A d'offrir un maroquin à un représentant de son partenaire de cartel, Spirit, sans en payer un prix trop fort sur sa propre représentation.

Du point de vue linguistique, le nombre de secrétaires d'État néerlandophones est généralement supérieur à celui de leurs *alter ego* francophones, la population flamande étant majoritaire dans le pays. Toutefois, sous les gouvernements Leterme I, Van Rompuy et Leterme II, les secrétaires d'État francophones étaient plus nombreux, ce qui reflétait la situation du gouvernement à la Chambre des représentants, où il était soutenu par une majorité importante de membres du groupe linguistique français et par une majorité plus faible, devenue minoritaire à partir de septembre 2008 suite à la dissolution du cartel entre CD&V et N-VA, dans le groupe néerlandais. Enfin, notons que l'augmentation du nombre de postes au sein du gouvernement fédéral, couplée à la diminution tendancielle des compétences de ce niveau de pouvoir suite aux réformes institutionnelles successives, a conduit à nommer, dans le gouvernement Leterme I, Bernard Clerfayt « secrétaire d'État, adjoint au ministre des Finances », sans autre précision. Or les secrétaires d'État sont en général chargés de l'une ou l'autre matière clairement énoncée. B. Clerfayt a dû attendre neuf mois et la mise sur pied du gouvernement Van Rompuy pour voir son titre complété en « secrétaire d'État à la Modernisation du Service public fédéral Finances, à la Fiscalité environnementale et à la Lutte contre la Fraude fiscale, adjoint au ministre des Finances ».

Après s'être réparti le nombre de postes selon cette négociation, les présidents des partis de la future coalition et le formateur négocient la répartition des départements ministériels. Cette négociation s'opère dans le souci de respecter certains équilibres linguistiques ou politiques afin d'éviter qu'un groupe ou une famille paraisse outrageusement avantagé par rapport aux autres. Il faut noter que les familles politiques et les partis accordent généralement une attention privilégiée à l'un ou l'autre département. Les présidents peuvent donc communiquer au formateur leurs souhaits en la matière. Ici encore, la clé D'Hondt peut être utilisée pour départager plusieurs partis revendiquant un même Ministère. Elle peut aussi servir à organiser l'ordre de répartition des portefeuilles. Si la négociation suit cette logique, le parti disposant du plus grand nombre de sièges à la Chambre des représentants choisit le

premier le maroquin qu'il désire. Le choix suivant revient au parti disposant du deuxième coefficient déterminé par l'application de la clé D'Hondt, et ainsi de suite. Parfois, plusieurs portefeuilles sont regroupés pour être attribués lors du même tour de négociation afin d'éviter que tous ces portefeuilles échoient à la même formation¹³.

En matière de répartition des portefeuilles, on observe certaines tendances. Ainsi, depuis novembre 1918, le Ministère du Travail a souvent été attribué à un socialiste dans les coalitions à participation socialiste¹⁴, et à un social-chrétien (le plus souvent à un démocrate-chrétien plus précisément) dans les autres gouvernements. Au cours de cette période, les libéraux n'ont occupé cette fonction que durant 28 jours. De même, le portefeuille des Pensions n'a été attribué à un libéral que durant cinq mois au cours des trente-cinq dernières années¹⁵. Les libéraux n'ont jamais reçu ou choisi le portefeuille des Affaires sociales. À l'inverse, les socialistes n'ont jamais eu le portefeuille des Finances depuis 1945¹⁶ ni celui des Classes moyennes¹⁷. Ces constats se vérifient quasiment tous dans le gouvernement Di Rupo : la ministre de l'Emploi est socialiste flamande, les Affaires sociales demeurent aux mains d'une socialiste francophone, les Classes moyennes restent dans l'escarcelle des libéraux francophones et le département des Finances glisse des libéraux francophones aux chrétiens-démocrates flamands, bien que certaines voix se soient élevées à l'intérieur et dans l'entourage des deux partis socialistes pour qu'un de ceux-ci tente d'obtenir ce portefeuille. En revanche, un libéral (flamand, en l'occurrence) obtient, pour la deuxième fois seulement, le portefeuille des Pensions.

Les présidents des différents partis associés à la coalition, ou l'assemblée générale dans le cas d'Écolo lors de sa participation au gouvernement fédéral en 1999, choisissent chacun et de manière autonome les personnes qui occuperont les postes attribués à leur parti. Des considérations de rapports de force au sein du parti, d'équilibrages géographiques ou de compétences spécifiques des personnes peuvent entrer en ligne de compte pour effectuer ce choix. L'expérience ministérielle accumulée peut également peser dans la décision des présidents de parti¹⁸.

¹³ Gérard Deprez, ancien président du Parti social chrétien ayant participé à cinq négociations de ce type entre 1981 et 1995, explique ainsi que quatre départements jugés d'importance du point de vue des investissements consentis par l'État et des crédits budgétaires attribués étaient souvent regroupés afin d'être équitablement distribués : la Défense nationale, les Postes, Télégraphes et Téléphones, les Communications (dont la SNCB) et les Travaux publics. « Au cœur de l'info », *La Première (RTBF)*, 1^{er} décembre 2011.

¹⁴ Font exception les premiers mois de la Seconde Guerre mondiale, la période 1961-1966, immédiatement précédée par la grève de l'hiver 1960-1961 qui avait été soutenue par le PSB, la période 1988-1999 et la période 2007-2010.

¹⁵ Le portefeuille des Pensions a été attribué au socialiste liégeois Jules Merlot dans le troisième gouvernement dirigé par Paul-Henri Spaak après la guerre (novembre 1948-juin 1949) puis n'a plus été attribué avant 1976. Depuis lors, Herman De Croo est le seul libéral à avoir exercé cette compétence, lorsqu'il était ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones et des Pensions dans le gouvernement Martens III (mai-octobre 1980).

¹⁶ Henri de Man a été ministre des Finances de 1936 à 1938 (gouvernements Van Zeeland II et Janson) et Eugène Soudan a achevé les deux derniers mois de son mandat. Sur leur action comme ministres des Finances, cf. *L'Hôtel des Finances. 12 Rue de la Loi*, Duculot/Loterie nationale, Bruxelles, 2002, p. 73-74.

¹⁷ P. DUMONT, L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 40.

¹⁸ On constate ainsi que tous les membres francophones du gouvernement Di Rupo étaient membres du gouvernement Leterme II, exception faite d'Elio Di Rupo lui-même, qui a cependant été par le passé vice-Premier ministre et ministre-président régional. Sur dix membres néerlandophones du gouvernement Di Rupo, quatre étaient ministres du second gouvernement d'Yves Leterme et un cinquième a été vice-Premier ministre.

La composition du gouvernement ainsi établie est transmise au roi qui signe un arrêté royal par lequel il nomme un nouveau Premier ministre (cet acte est contresigné par le Premier ministre sortant) ou refuse la démission du Premier ministre sortant si celui-ci est appelé à se succéder à lui-même (cet acte est alors contresigné par le premier vice-Premier ministre). Par un deuxième arrêté, le roi accepte formellement la démission du gouvernement jusque-là chargé d'expédier les affaires courantes. Vient un troisième arrêté royal nommant les ministres et secrétaires d'État composant le nouveau gouvernement. Ces deux arrêtés royaux sont contresignés par le Premier ministre et sont publiés au *Moniteur belge* à la suite de l'arrêté royal concernant le Premier ministre.

S'il n'intervient pas directement dans la sélection des ministres qu'il nomme, on ne peut cependant exclure que le roi fasse part de l'une ou l'autre observation aux présidents de parti ou au formateur dans le cadre du colloque singulier. Le palais peut chercher à éviter qu'une personnalité particulière soit membre du gouvernement, en raison par exemple d'opinions républicaines ou séparatistes prononcées. Il peut aussi s'agir pour le souverain d'éviter qu'un portefeuille particulier tombe aux mains d'une formation politique susceptible d'en faire un usage jugé inadéquat pour le bon fonctionnement de l'État ou pour sa réputation à l'étranger. Quelques exemples sont avérés dans l'histoire de l'après-guerre¹⁹.

Après avoir prêté serment entre les mains du roi, les membres du nouveau gouvernement se présentent devant la Chambre des représentants. Plusieurs jours peuvent s'écouler entre ces deux événements. Devant les députés, le Premier ministre lit la déclaration gouvernementale exposant les grandes lignes du programme que sa coalition désire mettre en œuvre durant la législature. Cette déclaration est l'acte politique de naissance du nouveau gouvernement. À l'issue de cette lecture, le gouvernement demande la confiance de la Chambre des représentants. Le vote sur cette motion ne peut intervenir avant quarante-huit heures²⁰. Notons cependant que le gouvernement peut entrer en action dès la date de sa nomination par le roi.

Formation du gouvernement Di Rupo

Le gouvernement nommé par le roi le 6 décembre 2011 vérifie certaines tendances récurrentes de la formation des gouvernements fédéraux belges. Il s'écarte également à certains égards des pratiques observées au cours des dernières années. Comme pour celle de ses prédécesseurs, la formation du gouvernement Di Rupo semble avoir utilisé la clé D'Hondt à certains moments durant la négociation de la répartition des postes et des attributions ministérielles, mais comme par le passé, la composition finalement adoptée indique que cet outil n'a pas été utilisé comme seul déterminant de la négociation.

¹⁹ P. DUMONT, L. DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *op. cit.*, p. 41.

²⁰ Article 46 de la Constitution et article 140, §6 du règlement de la Chambre des représentants.

Le gouvernement Di Rupo compte treize ministres²¹, le Premier ministre inclus, et six secrétaires d'État. Si on ajoute les deux présidences d'assemblée et le poste de commissaire européen, déjà attribué à l'Open VLD en juillet 2009, on peut penser que la négociation a dû porter sur un total de vingt-deux postes, à répartir entre six partis. À la Chambre des représentants, le PS occupe vingt-six sièges, le CD&V dix-sept, le MR quinze, le SP.A et l'Open VLD en comptent chacun treize et le CDH en totalise neuf. Une répartition selon la clé D'Hondt utilisée de manière non pondérée attribuerait six postes au PS, quatre au CD&V et au MR, trois au SP.A et à l'Open VLD et deux au CDH. Or la négociation a donné cinq postes au PS et au CD&V, trois au MR et au SP.A, quatre à l'Open VLD et deux au CDH. Le SP.A et le CDH reçoivent donc en quelque sorte leur dû, le PS et le MR obtiennent un poste de moins qu'espéré sur cette base, au bénéfice du CD&V et de l'Open VLD, mieux servis d'un poste chacun.

Si on utilise la méthode des points, de manière à pondérer l'importance des postes à répartir, le gouvernement Di Rupo totalise trente-neuf points. Une répartition de ces points selon la clé D'Hondt indique que le PS pouvait recevoir onze points, le CD&V sept, le MR et le SP.A chacun six, l'Open VLD cinq et le CDH quatre. Vu la distribution effective des postes au sein du gouvernement Di Rupo, le MR a obtenu son dû (trois portefeuilles ministériels valant chacun deux points), le PS, le SP.A et le CDH ont reçu des portefeuilles pour un point en moins que ce que chacun d'entre eux pouvait escompter, le CD&V a obtenu un point supplémentaire (soit un poste de secrétaire d'État) et l'Open VLD a reçu deux points de plus, soit l'équivalent d'un portefeuille ministériel ou du poste de commissaire européen.

Selon les deux méthodes de calcul, on constate des distorsions entre ce qui aurait pu être prévu et ce qui a été effectivement décidé au terme de la négociation. Dans les deux cas, il apparaît que le PS aurait pu être mieux servi et que, à l'inverse, le CD&V et, surtout, l'Open VLD ont obtenu davantage que ce qu'une projection théorique pouvait leur attribuer. Ensemble, les partis néerlandophones sont surreprésentés par rapport à leur poids dans la majorité à la Chambre des représentants. Rappelons cependant que la population flamande est plus nombreuse dans le pays, argument que n'auront pas manqué de faire prévaloir les négociateurs néerlandophones. Quant aux socialistes, flamands et francophones, ils sont moins bien servis que si l'arithmétique avait été respectée.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ces écarts. L'obtention du poste de Premier ministre est manifestement chèrement payée par le PS, voire, par ricochet, par le SP.A d'une part et par l'ensemble des partis francophones d'autre part. Ensuite, la faiblesse des partis flamands membres de la coalition (ils totalisent 43 sièges à la Chambre des représentants, contre 50 pour les trois partis francophones de la majorité, et sont minoritaires dans le groupe néerlandais de l'assemblée) et la volonté de compenser l'attribution du poste de Premier ministre à un francophone

²¹ Ce nombre, le plus bas depuis la fin de la guerre, a suscité surprise et commentaires. Sans toucher au nombre total de membres du gouvernement, mais en nommant quinze ministres, comme de coutume ces dernières années, et quatre secrétaires d'État, le PS et l'Open VLD auraient chacun pu voir un poste de ministre transformé en portefeuille de secrétaire d'État. En nombre de points, le PS aurait toujours été désavantagé d'une unité et l'Open VLD avantagé de deux points. En outre, le PS aurait alors compté un ministre de plus (le Premier compris) que le MR et, surtout, l'Open VLD aurait compté un ministre de plus que le CD&V et que le SP.A, partis plus puissants que lui en nombre de voix (et de sièges dans le cas du CD&V). Avec le poste de commissaire européen, la surreprésentation des libéraux flamands serait apparue de manière plus flagrante encore.

par l'ajout de deux secrétaires d'État supplémentaires du côté néerlandophone expliquent la distorsion entre partis francophones et flamands. On peut également faire l'hypothèse que le poste de commissaire européen n'a pas été mis dans la balance des négociations. Si tel est le cas, il s'agit d'une concession importante accordée d'emblée aux libéraux flamands. Il est en tout cas manifeste que le recours à la clé D'Hondt ou à la méthode de la pondération par points, s'il a eu lieu, n'a pas été exploité de manière stricte.

La répartition des compétences ministérielles a également fait l'objet de longues tractations. Certains équilibres peuvent être constatés. Le portefeuille des Finances est attribué à un ministre CD&V, celui du Budget à un ministre MR et celui de l'Économie à un ministre SP.A. À l'heure d'un programme d'économies importantes et de crise financière et bancaire, les trois familles et les deux rôles linguistiques peuvent donc prétendre à une intervention dans la gestion des dossiers économiques et financiers sensibles qui se présenteront. On peut présumer que l'attribution du portefeuille des Finances a dû faire l'objet d'une intense négociation. Deux hypothèses peuvent être émises pour expliquer le dénouement de celle-ci. Soit le CD&V et le MR sont tombés d'accord pour s'échanger deux portefeuilles de poids, celui des Finances et celui des Affaires étrangères²², éventuellement dans le cadre d'un accord plus englobant. Soit, faute d'accord sur ce poste, les négociateurs ont recouru à un arbitrage, qui a pu se baser sur l'utilisation de la clé D'Hondt. Dans ce cas, le CD&V, fort de 17 sièges à la Chambre des représentants, a pu choisir avant le MR, ne disposant plus que de 15 sièges depuis la séparation d'avec les trois élus FDF, le poste l'intéressant le plus. Selon cette logique, le PS aurait pu choisir le portefeuille des Finances avant même le CD&V puisqu'il dispose de 26 sièges. Mais ce poids lui a permis de choisir un autre portefeuille, celui de Premier ministre.

Conclusion

En Belgique, il est traditionnellement acquis que la représentation proportionnelle des groupes politiques selon la clé D'Hondt sert de base à la répartition des postes lors de la formation d'un gouvernement ou de la composition des organes d'une assemblée parlementaire (bureau, commissions, etc.). Cependant, on observe que d'autres paramètres, pas toujours identifiables, interviennent pour attribuer une présidence d'assemblée ou pour répartir les portefeuilles ministériels entre les membres d'une coalition gouvernementale. Par conséquent, une négociation doit être opérée entre ces partis, ce qui atténue l'automatisme de l'application de la clé D'Hondt.

Au terme de cette analyse, on constate que lorsque l'on interroge l'usage de la clé D'Hondt, il convient de distinguer les niveaux de pouvoir. Si on peut observer que les règlements des instances parlementaires belges imposent la proportionnalité dans l'attribution de certaines fonctions, voire la méthode de la Clé D'Hondt, force est de reconnaître que rien ne contraint ni n'oblige les négociateurs à se servir d'un tel outil lors des négociations en vue de la formation d'un gouvernement. Par ailleurs, au-delà de la question de son usage dans la pratique politique, on peut également se demander si l'analyse ou l'explication par la clé D'Hondt n'est pas avant tout le fait

²² Alors que Steven Vanackere, CD&V, détenait le portefeuille des Affaires étrangères et Didier Reynders, MR, celui des Finances dans le gouvernement Leterme II, les deux vice-Premiers ministres échangeant ces compétences dans le gouvernement Di Rupo.

d'observateurs de la vie politique avant d'être un réflexe dans la pratique et dans l'exercice effectif du pouvoir politique, dans les cas où elle n'est pas réglementairement suggérée. Dans certains cas, la clé D'Hondt apparaît bien comme étant une formule à laquelle recourir en cas de blocage, les déterminants des négociations demeurant pour l'essentiel dans d'autres sphères peu abordables de l'extérieur. Le seul exemple du gouvernement Di Rupo en fournit une nouvelle preuve : si la clé D'Hondt avait été une base systématique de la négociation, les récentes négociations autour de l'attribution des portefeuilles ministériels n'auraient pas duré, pour la partie la plus visible de celles-ci, vingt heures. La méthode peut donc être interrogée tant du côté théorique que dans son usage pratique, l'intérêt pour le citoyen étant de décoder au mieux les mécanismes de fonctionnement des institutions belges.

Pour citer cet article : Jean FANIEL et Anne TRÉFOIS, « Formation du gouvernement fédéral et fonctionnement des parlements : retour sur la clé D'Hondt », *Les analyses du CRISP en ligne*, 8 décembre 2011, www.crisp.be.