



UNIVERSITÉ DE LIÈGE

FACULTÉ DE DROIT

DÉPARTEMENT DE SCIENCES POLITIQUES

La parité linguistique au sein du conseil des ministres

Mémoire présenté en vue de l'obtention
du grade de Licencié en Sciences Politiques

Prof. Jean BEAUFAYS, *promoteur*

Prof. Christian DE VISSCHER, *lecteur*

Prof. Jean-Claude SCHOLSEM, *lecteur*

Min REUCHAMPS

Année académique 2004-2005

Nos remerciements vont aux Prof. Jean BEAUFAYS, notre promoteur, Prof. Christian DE VISSCHER et Jean-Claude SCHOLSEM, nos deux lecteurs, sans oublier les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

LA PARITE LINGUISTIQUE AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES.

INTRODUCTION.

PREMIERE PARTIE.

De la coutume à la norme constitutionnelle.

La situation avant la révision constitutionnelle de 1970.

La troisième révision de la Constitution : 1968 – 1971.

L'introduction de l'article 86 bis : la parité linguistique au sein du conseil des ministres.

La portée juridique de la règle.

DEUXIEME PARTIE.

La parité linguistique au sein du conseil des ministres.

Les gouvernements belges de 1970 à nos jours.

La mesure de l'équilibre linguistique.

De la parité à l'équilibre linguistique.

Des équilibres linguistiques.

TROISIEME PARTIE.

Les enjeux politiques de la parité linguistique.

Le premier ministre.

Les vice-premiers ministres.

Les secrétaires d'Etat.

Echange(s) et équilibre(s).

QUATRIEME PARTIE.

Bruxelles : miroir institutionnel ?

Bruxelles, une synthèse, un miroir.

« Bruxelles agglomération ».

Bruxelles régionale.

Bruxelles communautaire.

CONCLUSIONS.

*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.

INTRODUCTION.

L'étude de la parité linguistique au sein du conseil des ministres révèle la complexité de la Belgique ; une Belgique d'abord unitaire, ensuite communautaire et régionale, finalement fédérale, voire confédérale. Une Belgique en évolution constante depuis la fin des années soixante, marquant le coup d'envoi de la réforme de l'Etat.

La parité linguistique au sein du conseil des ministres, inscrite en 1970 à l'article 86 bis de la Constitution, a traversé sans heurts trente-cinq années de révision constitutionnelle. Elle conduit au cœur des relations communautaires, au croisement de deux visions du « faire société » et du « vivre ensemble ». Ce mémoire s'inscrit dans le débat permanent entre néerlandophones et francophones. Il 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. Un jeu à somme positive.

Tout d'abord, au niveau national où la majorité 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, revendiquée depuis les lendemains de l'indépendance. Au niveau bruxellois, ensuite, la minorité néerlandophone obtient à Bruxelles le décalque – quasi-identique – des mécanismes de protection accordés aux francophones, au niveau national. Ici encore, deux visions du statut de Bruxelles s'affrontent. Enfin au niveau de l'application politique de la parité 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.

Notre hypothèse – et ses interrogations sous-jacentes – sera confrontée aux travaux préparatoires de la réforme de 1970 et à l'économie générale de la Constitution ainsi amendée, à la doctrine et aux avis juridiques de l'époque. La réalité politique contemporaine, telle que ressentie par les hommes et femmes politiques eux-mêmes – issus des deux communautés – ainsi que par les observateurs de la vie politique, confirmera ou infirmera la thèse transactionnelle.

En outre, la parité linguistique assure-t-elle *in concreto* un équilibre linguistique au sein du conseil des ministres? Une des deux composantes linguistiques ne domine-t-elle pas l'autre en termes de répartition du poids des portefeuilles ?

Cette interrogation constitue le second axe de ce mémoire. Afin d'y répondre, l'élaboration d'un modèle a été jugée utile et nécessaire. Basé sur des critères subjectifs – l'attribution de points par, d'une part, des femmes et hommes politiques et, d'autre part, par des observateurs de la vie politique, tous issus des deux communautés – ainsi que sur un critère objectif – le budget des départements ministériels –, ce système tente d'intégrer le facteur linguistique dans la répartition des portefeuilles ministériels lors de la formation d'un gouvernement. Notre attention se portera principalement sur les gouvernements de l'après réforme constitutionnelle de 1988-1989, afin de prendre en compte les fluctuations du poids des portefeuilles ministériels fédéraux suite aux transferts de compétences vers les Régions et les Communautés.

De plus, nous comparerons les données obtenues grâce au modèle des poids à celles établies par le modèle des points. Celui-ci s'applique aux fonctions gouvernementales *sensu lato* en leur attribuant des points selon leur importance respective. Cette combinaison de deux modèles permettra d'affiner notre analyse des implications politiques de la parité linguistique entre ministres francophones et néerlandophones.

Les deux dimensions de ce mémoire sont intimement liées. L'analyse présentée dans ce mémoire les présente d'abord séparément pour, ensuite, les intégrer dans une perspective globale. L'étude que nous entendons mener tient de la politologie, mais s'appuie toutefois sur l'étude juridique de l'article 86 bis de la Constitution de 1831. Nous poserons la problématique en termes juridiques, nous tenterons d'y répondre d'un point de vue politique.

Outre, l'examen minutieux des documents parlementaires et la littérature afférente à cette question, ce mémoire se fonde sur dix-sept entretiens avec : 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. Parmi ces personnalités, quatre sont d'expression néerlandaise, deux d'expression allemande et onze d'expression française¹.

Dans la première partie, nous esquissons le cadre d'analyse en remontant aux origines de la parité linguistique. La deuxième partie est consacrée, d'une part, à l'application concrète de la parité linguistique et, d'autre part, à la mesure de l'équilibre linguistique au sommet de l'Etat. Le statut particulier réservé au premier ministre, aux vice-premiers ministres ainsi qu'aux secrétaires d'Etat par l'article 86 bis (devenu 99, alinéa 2) est l'objet de la troisième partie. Enfin, la quatrième partie étudie les parités au sein de l'organe exécutif de l'agglomération bruxelloise, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune.

¹ L'annexe I reprend l'ensemble des personnalités interrogées. Les annexes sont jointes dans un cahier séparé.

PREMIERE PARTIE.

De la coutume à la norme constitutionnelle.

1. La situation avant la révision constitutionnelle de 1970.

a. D'un Etat unilingue à un Etat deux fois unilingue.

Dans la Belgique du dix-neuvième siècle et de la première moitié du vingtième, le français est langue d'Etat, dans un Etat unilingue. Bourgeois et aristocrates se côtoient, d'Ostende à Arlon, d'Anvers à Dinant, dans la langue de Molière. Le reste de la population s'exprime dans des dialectes, d'origine germanique au Nord ; romane au Sud².

En termes politiques³, la prédominance démographique flamande⁴ ne se répercute ni au niveau législatif ni au niveau exécutif. Francophones de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles tiennent les rênes du pouvoir. Le suffrage universel⁵, introduit en 1921, ne modifie guère cette domination sans partage. La monopolisation du pouvoir par une minorité de francophones reste une réalité sociologique qui se traduit clairement dans les statistiques gouvernementales⁶.

En effet, dans les dix-neuf gouvernements que connaît la Belgique de 1918 à 1940⁷, sur un total de 246 ministres, 157 sont francophones contre 89 néerlandophones⁸. Seuls quatre gouvernements sont composés paritairement dont deux en exceptant le premier ministre – francophone⁹.

Toutefois, dès les premiers jours de l'indépendance, un mouvement flamand linguistique et culturel, d'abord, politique ensuite, monte en puissance¹⁰ : « *D'un mouvement naturel, les Flamands cherchent à se rejoindre* »¹¹. Malgré le poids démographique de la Flandre, les succès politiques sont lents à venir¹².

² Voyez l'œuvre de Xavier MABILLE, rééditée et complétée en l'an 2000 : MABILLE X., *Histoire politique de la Belgique – Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 2000⁴, pp. 125-130, pp. 142-144.

³ Mais également en termes culturels, judiciaires, industriels, académiques et scientifiques; en d'autres mots tous les gens influents utilisaient le français et tous les rapports sociaux s'exprimaient en cette langue.

⁴ 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%).

⁵ Pour les hommes, entendons-nous bien.

⁶ Consultez à cet égard, les tableaux présentés à l'annexe II.

⁷ Du gouvernement DELACROIX (21 novembre 1918) au gouvernement PIERLOT IV à Londres, inclus.

⁸ Le rapport numérique entre ministres d'expression française et d'expression néerlandaise antérieurement à la première guerre mondiale est encore plus largement favorable aux ministres d'expression française.

⁹ Sur un total de 19 exécutifs. Les gouvernements VAN DE VIJVERE (1925) et JASPAR II (1929) sont paritaires, les gouvernements consécutifs SPAAK I et PIERLOT I en 1938 et 1939 le sont en exceptant le chef de l'exécutif.

¹⁰ MABILLE X., *op. cit.*, pp.156-160, pp. 198-200.

¹¹ WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 76.

¹² A ce sujet voyez, LEROY M., *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 7-41. C'est en matière de justice répressive que les premiers succès sont obtenus.

Les années trente voient finalement, le parlement adopter les premières lois linguistiques ; elles marquent également l'opposition des Wallons au bilinguisme généralisé¹³. La Belgique devient ainsi un Etat deux fois unilingue.

Dans les années de l'après guerre, la génération « *qui, conformément aux lois de 1932, a été formée quasi exclusivement dans une seule langue* »¹⁴ accède aux postes de commandement. Cette nouvelle élite flamande exige de pouvoir utiliser le néerlandais aux échelons les plus élevés, sur un pied d'égalité avec le français. Cette exigence ne manque pas de se répercuter au cœur même de l'exécutif.

b. Une coutume constitutionnelle en devenir.

Dans les vingt et un gouvernements de l'après-guerre¹⁵, 175 ministres sont néerlandophones pour 223 francophones, ces derniers gardent donc un avantage certain¹⁶. Mais dès le début des années 50, un certain équilibre apparaît : quatre gouvernements sont majoritairement flamands, deux sont majoritairement francophones, et cinq sont paritaires¹⁷. La tendance à la parité devient manifeste¹⁸, mais peut-on pour autant qualifier cette pratique de coutume constitutionnelle ?

Pratique institutionnelle ou coutume constitutionnelle ?

Pour répondre à cette interrogation, appliquons le schéma proposé par Marc UYTENDAELE. Ce dernier suggère, tout d'abord, de dégager un ou plusieurs critères identifiant la coutume constitutionnelle, ensuite de confronter la pratique étudiée à ces différents critères. Avant de développer cette tentative de réponse, soulignons toutefois qu' « *il n'est guère aisé de faire concrètement le départ entre une coutume et une simple pratique* »¹⁹. Par ailleurs, Francis DELPEREE opère la distinction entre coutume préconstitutionnelle et coutume paraconstitutionnelle²⁰ ; notion qui nous préoccupe. Dès lors, comment distinguer une coutume constitutionnelle d'une simple pratique ?

« *On peut tenter, tout d'abord, de se référer à la définition théorique de la coutume. Celle-ci suppose un élément matériel – la consuetudo²¹ – et un élément psychologique – l'opinio*

¹³ Replaçons ce choix dans le contexte de l'époque : en 1932, les Wallons devant le choix d'accepter ou le clichage linguistique ou le bilinguisme généralisé, embrassèrent la première proposition car elle leur assurait une certaine protection face à l'hégémonie flamande.

¹⁴ WIGNY P., *op. cit.*, p. 76.

¹⁵ Du gouvernement PIERLOT V (26 mai 1944) au gouvernement EYSKENS V (17 juin 1968), y compris.

¹⁶ L'annexe II montre les statistiques gouvernementales de 1918 à 1970.

¹⁷ Dont trois le premier ministre excepté

¹⁸ En effet, les gouvernements majoritaires ne le sont que pour une – voire deux – unités.

¹⁹ UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 79.

²⁰ DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 50-52. La coutume préconstitutionnelle prépare la Constitution qui en entrant en vigueur abroge la coutume ; la coutume paraconstitutionnelle, quant à elle, qualifie la Constitution.

²¹ Denis LEVY prétend qu'en raison des particularités du droit public, « *L'élément de répétition n'est pas une condition de validité de la coutume constitutionnelle* ». LEVY D., « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans le droit constitutionnel », *Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, L.G.D.J., 1974, p. 44.

sive necessitatis – *qui fait défaut dans la simple pratique*»²². Ce critère est toutefois essentiellement théorique. La pratique de la parité est, certes, souhaitée par un grand nombre de personnes. On ne peut toutefois affirmer que cette préférence soit dictée par une quelconque obligation juridique. Qu'en est-il du critère de la sanction, juridictionnelle d'une part, et politique d'autre part ? Tous deux sont difficiles à appréhender. Rarement le juge a-t-il eu connaissance des règles relatives au fonctionnement des institutions²³. Par ailleurs, une sanction politique peut être « *menée dans le respect de toutes les règles en vigueur* ». Ce critère de la sanction doit donc également être écarté²⁴.

Enfin, un critère à retenir est la fonction de traduction de la coutume. « *Si un usage apparaît comme une conséquence inéluctable des principes fixés par la Constitution et qu'il est, dès lors, une condition indispensable au fonctionnement harmonieux des institutions, il devra être élevé au rang de coutume constitutionnelle* »²⁵. Toutefois, pour Francis DELPEREE : « *Les véritables coutumes paraconstitutionnelles sont plus rares qu'il n'y paraît à première vue* »²⁶.

La pratique de la parité répond-elle à ce dernier critère ?

Si une fonction de traduction doit être trouvée dans la formation paritaire des exécutifs, la relation n'est pas celle qu'énonce la définition. En effet, la pratique de la parité traduit une réalité politique en un principe juridique et non l'inverse. C'est seulement après la révision de 1970 que la parité aurait pu être vue comme découlant de la reconnaissance des Communautés par le Constituant, or, celui-ci consacra au même moment la parité dans un article 86 bis – réglant par la même occasion la question qui nous occupe.

Au regard de la définition doctrinale, la pratique née dans l'immédiat après-guerre consistant à composer des gouvernements paritaires ne peut donc être qualifiée de coutume constitutionnelle. Néanmoins, le monde politique considéra l'exigence de parité comme une coutume en tant que telle²⁷. Peut-être avait-il déjà à l'esprit sa cristallisation dans un projet plus vaste de réforme de l'Etat ; tel est l'objet des sections suivantes.

²² UYTTENDAELE M., *op. cit.*, p. 82.

²³ Au sujet de la parité, voyez les deux avis du Conseil d'Etat de 1978 et 1980 analysés aux pp. 28-30.

²⁴ *Ibidem*, p. 83. Un exemple illustre cette difficulté. Alors que depuis 1961, chaque gouvernement comporte un ou plusieurs vice-premiers ministres, le gouvernement TINDEMANS en 1974 est constitué sans vice-premier ministre. Violation d'une règle coutumière ? Mais qui – juge ou non – en assurera le respect ? (voyez DELPEREE F., *op. cit.*, p. 52).

²⁵ UYTTENDAELE M., *op. cit.*, p. 84.

²⁶ DELPEREE F., *op. cit.*, p. 52.

²⁷ C'est ainsi que le Chevalier DE STEXHE qualifie de coutume « *La tendance de composer les gouvernements en nombre égal de ministres d'expression française et d'expression néerlandaise* », STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972, p. 196. Pierre WIGNY, professeur de droit et député, parlant de l'équilibre traditionnel entre les ministres francophones et les ministres d'expression néerlandaise estime que « *l'existence d'une coutume solide peut rendre inutile une révision* », WIGNY P., *op. cit.*, p. 53. De même, le Groupe de travail et la Table ronde considèrent également l'équilibre linguistique entre ministres comme une coutume, *cf. infra* section « L'introduction de l'article 86 bis : la parité linguistique au sein du conseil des ministres », pp. 19-28.

2. La troisième révision de la Constitution : 1968 – 1971.

a. Histoire d'une révision.

Au soir du 18 décembre 1970, les parlementaires se félicitent : ils ont en effet transformé un Etat unitaire en un Etat « *communautaire*²⁸ », sans effusion de sang aucune. Au cours de cette année-là, le défi de répondre aux pressions du Nord et du Sud a été relevé, sans rompre un équilibre bien fragile.

Lors de cette dernière séance de l'année, la Chambre des Représentants – six mois après le Sénat – vote à la majorité constitutionnelle des deux tiers l'article 86 bis proclamant la parité linguistique au sein du conseil des ministres.

140 années de stabilité constitutionnelle.

La Constitution belge, plus que centenaire, est restée particulièrement stable²⁹. Cependant l'entrée de la Belgique dans des institutions supra-nationales et, surtout le profond mouvement culturel traduit au départ par des lois importantes, exigent l'intervention du Constituant.

Nécessité d'une révision.

Au lendemain de la guerre, le constat devient de plus en plus criant « *les Flamands, les Wallons et, dans une moindre mesure au début, les Bruxellois, [ont] des réactions différentes face aux divers problèmes* »³⁰. En réponse à ces inquiétudes et incompréhensions, le Centre de recherches pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays est créé sous l'impulsion de Pierre HARMEL³¹, alors député. Cet organisme s'attache à trouver des réponses au contentieux communautaire qui s'amplifie rapidement.

Néanmoins, le – lourd – mécanisme de révision s'amorce pour des raisons non communautaires. La troisième révision est, en effet, d'abord envisagée sous l'angle de la souveraineté et des limites du Royaume : d'un côté, la construction européenne remet en cause la souveraineté nationale de la Belgique et de l'autre un rêve d'émancipation gagne le Congo.

²⁸ Cette expression du Sénateur DEHOUSSE tente de refléter, faute de mieux, le caractère *sui generis* de la Belgique de l'après troisième révision : pas encore fédérale mais sortie des rails de l'unitarisme. Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

²⁹ Deux modifications : d'abord, le 7 novembre 1893, ensuite, les 15 novembre 1920, 7 février, 24 août et 15 octobre 1921 afin de permettre l'élargissement du corps électoral et le passage du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel. La troisième révision de la Constitution met fin à cette longue stabilité, ouvrant la Loi fondamentale à une révision quasi-permanente.

³⁰ STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 17.

³¹ Le centre fut établi par la loi du 3 avril 1948 (M.B. 4.VI.1948). Le rapport des conclusions fut publié le 24 avril 1958 sous forme de document parlementaire (Doc. Parl., Ch. Repr., session 1957-1958, doc. n°940). Une dizaine d'années plus tôt, le « Centre d'études pour la réforme de l'Etat » (C.E.R.E.) entama la réflexion.

Les déclarations de révision de 1954 et 1958³².

C'est pourquoi le pré-Constituant adopte la déclaration de révision en 1954³³. La question scolaire s'invitant cependant au débat, les partis politiques se crispent et ne parviennent pas à trouver un accord. Les deux mêmes questions font l'objet d'une nouvelle déclaration en 1958³⁴ ; mais l'agitation entourant la « loi unique » empêche une fois encore les assemblées constituantes d'entériner une quelconque mesure.

Enfin, « *c'est en 1965 qu'une troisième déclaration, renouvelée en 1968, déclenche le mouvement* »³⁵, mais avec des objectifs alors bien différents.

En route pour la révision : un monde politique en effervescence.

En moins de dix ans, les motifs de révision de la Constitution ont changé : « *Le temps en s'écoulant, a rendu moins pressants³⁶ ceux qui avaient été aperçus en 1952 ; il en a suscité d'autres qui sont plus graves* »³⁷. Les Flamands affirment leur originalité, souhaitant la reconnaissance de leur langue et de leur culture. De même, les Wallons se découvrent progressivement une identité³⁸ ; ils ne confondent plus une Wallonie uniforme avec une Belgique deux fois unilingue.

Les forces centrifuges tendent vers un nouvel équilibre. L'organisation de l'Etat est remise en question. Les tensions entre Flamands et Wallons deviennent insupportables, elles remettent en cause l'existence même de l'Etat. La Constitution ne peut donc rester inchangée. Par ailleurs, cette volonté de révision n'émane peut-être que « *de ces minorités agissantes [...] dont c'est toujours leur rôle ou leur privilège de diriger les courants novateurs. Le fait est que la majorité silencieuse, qu'elle fût ralliée ou résignée, les a suivies sans résistance appréciable* »³⁹.

Le monde politique est en effervescence⁴⁰, tout un chacun imagine et propose des solutions à l'épineux dossier communautaire. Des études extrêmement approfondies se succèdent.

³² Voyez à cet égard, WIGNY P., *Propos Constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963.

³³ M.B. 14.IV.1954.

³⁴ M.B. 30.IV.1958.

³⁵ WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 8.

³⁶ L'intégration européenne est devenue une réalité à laquelle l'opinion publique, dans son ensemble, s'est ralliée. En outre, avec l'indépendance du Congo le 30 juin 1960, les deux problèmes se sont évanouis.

³⁷ WIGNY P., *op. cit.*, p. 15.

³⁸ MABILLE X., *Histoire politique de la Belgique – Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 2000⁴, pp. 312-316, pp. 324-325, pp. 327-334.

³⁹ STRUYE P. préface à STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972, p. 4.

⁴⁰ Le monde politique traditionnel est tout autant en proie à des forces internes qu'à des forces externes. Au niveau interne, le déménagement – forcé – de l'Université Catholique de Louvain va « *non seulement entraîner la chute du gouvernement et la dissolution des Chambres, mais aussi une discorde profonde au sein des partis et spécialement la division – distancement – entre les deux ailes francophones du Parti Social Chrétien* », explique le Chevalier de Stexhe (STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 20). Au niveau externe, l'ascension des partis « fédéralistes » est fulgurante : la Volksunie passe de 2 Sénateurs, en 1961, à 19, dix ans plus tard, le F.D.F. et le Rassemblement Wallon voit leur nombre de Sénateurs passer de une seule unité en 1965 à 29

Citons les travaux du Groupe de travail politique⁴¹ de la Conférence de la table ronde⁴², auxquels se joignent ceux des partis eux-mêmes.

Les déclarations de révision de 1965 et 1968.

La déclaration de révision est sanctionnée et publiée le 17 avril 1965. Hormis le désaccord sur les projets de révision des articles 3 bis et 23⁴³, les trois partis traditionnels⁴⁴ s'entendent largement sur la révision à venir. Une double volonté les anime : moderniser l'Etat et assurer des relations harmonieuses entre les communautés flamande et wallonne, sans compromettre le bon fonctionnement des institutions et la formation normale des gouvernements futurs.

Sous le gouvernement VANDEN BOEYNANTS-DE CLERCQ, la Constitution est modifiée sur des points mineurs. Elle est complétée par un article 140 bis disposant qu'elle est établie en français et en néerlandais⁴⁵. Le texte néerlandais authentique est voté⁴⁶. Ce ne sont que « *des broutilles*⁴⁷, le véritable travail de révision va enfin commencer »⁴⁸. En 1968, une nouvelle dissolution intervient mais après que les Chambres aient rouvert à révision les articles non encore révisés au cours de la législature précédente⁴⁹. Septante-huit jours⁵⁰ de négociations seront nécessaires pour former un gouvernement, piloté par Gaston EYSKENS⁵¹, composé de sociaux-chrétiens et de socialistes unis par un programme en 161 points⁵². Pour résoudre « vite et globalement » le contentieux communautaire, le gouvernement s'engage à jouer « un rôle moteur et directeur »⁵³ dans le processus de révision⁵⁴.

Sénateurs, en 1971. Le mouvement est similaire à la Chambre. Inversement, les trois partis traditionnels voient dégringoler, élection après élection, leur niveau de popularité.

⁴¹ Réuni, le 6 avril 1962, sous l'impulsion du gouvernement LEFEVRE-SPAACK ; les conclusions seront rendues le 24 octobre 1963.

⁴² La Conférence de la table ronde, composée des trois partis traditionnels se réunit entre janvier 1964 et janvier 1965. Les conclusions furent reprises dans la déclaration de révision de 1965.

⁴³ Concernant les régions linguistiques et l'emploi des langues.

⁴⁴ Le Parti de la Liberté et du Progrès (P.L.P., ex-parti libéral), le Parti Socialiste Belge (P.S.B.) et le Parti Social Chrétien (P.S.C.) ou en néerlandais Christelijke Volkspartij (C.V.P.). A partir de 1968, le sigle P.S.C. est principalement utilisé pour désigner l'aile francophone, et le sigle C.V.P. pour désigner l'aile flamande, le sigle P.S.C./C.V.P., pour désigner l'ensemble du Parti Social Chrétien.

⁴⁵ M.B. 3.V.1967.

⁴⁶ *Ibidem*. Les Flamands ont ainsi dû attendre 137 ans pour voir la Constitution être synonyme de *Grondwet*.

⁴⁷ Un nouvel article 131 bis dispose qu'aucune révision de la Constitution ne peut être engagée ni poursuivie en temps de guerre ou lorsque les Chambres se trouvent empêchées de se réunir librement sur le territoire national. (M.B. 17.II.1968).

⁴⁸ WIGNY P., *op. cit.*, p. 33.

⁴⁹ M.B. 2. III.1968.

⁵⁰ Du 31 mars au 17 juin 1968.

⁵¹ Le quatrième gouvernement EYSKENS (ou cinquième selon que l'on compte pour deux l'équipe gouvernementale qui a dirigé le pays de juin 1958 à septembre 1960).

⁵² Ann. Parl., Ch. Repr., session 1967-1968, séance du 25 juin 1968. Ce programme, reprenant le compromis global entre le P.S.C./C.V.P. et le P.S.B., fut souvent appelé la « Bible ».

⁵³ Déclaration gouvernementale. Ann. Parl., Ch. Repr. et Sénat, session 1967-1968, séance du 25 juin 1968.

⁵⁴ Ainsi, deux ministres, le wallon TERWAGNE et le flamand TINDEMANS sont spécialement chargés de préparer et suivre les travaux du Constituant.

Un compromis global.

Dès l'automne, le Groupe des 28, formé par six partis, déclare que « *l'Etat unitaire est dépassé par les faits* »⁵⁵. Trois principes sont adoptés. Premièrement, les Communautés et les Régions doivent prendre place dans des structures rénovées de l'Etat, mieux adaptées aux situations spécifiques du pays. Deuxièmement, ces structures rénovées doivent assurer l'autonomie réelle des communautés culturelles, sauf dans certaines matières réservées à la loi. Troisièmement, la réorganisation et la modernisation des institutions doivent tendre à une plus grande efficacité de l'Etat. Cependant, le statut de Bruxelles divise, « *qu'il s'agisse de délimiter la région bilingue de Bruxelles ou la région économique bruxelloise, ou qu'il s'agisse de définir le statut des communes périphériques* »⁵⁶.

Le 18 février 1970, le gouvernement reprend l'initiative⁵⁷. Il soumet une proposition d'ensemble, un compromis global⁵⁸. Les Chambres manifestent leur intérêt et le débat est relancé. Le Sénat examine en premier lieu le contentieux communautaire tandis que la Chambre tente d'imaginer une solution pour Bruxelles.

Le Constituant.

Les méfiances sont grandes, les visions et les interprétations de la révision divergent. Plusieurs clivages rendent les débats difficiles au sein des assemblées constituantes : idéologique, linguistique mais aussi centre contre périphérie.

Ainsi, selon Pierre WIGNY, nous pouvons décrire les forces en présence comme suit : « *Les Flamands veulent, en majorité, une autonomie culturelle accentuée pour leur région et une flamandisation suffisante de Bruxelles. Pour le surplus ils s'accommodent parfaitement d'un Etat unitaire, où les décisions sont prises à la majorité simple. A eux seuls, ils constituent cette majorité, et peuvent s'opposer à toute décision qui leur est défavorable. Les socialistes wallons sont en principe fédéralistes, mais se contentent d'une décentralisation économique, donnant aux organes régionaux une autonomie suffisante* »⁵⁹. Néanmoins, il faut préciser que tous les socialistes wallons ne sont pas des fédéralistes convaincus.

⁵⁵ Qui finira ses travaux à 25, la Volksunie ayant abandonné le groupe par opposition à l'article 38 bis. Pour le rapport des délibérations du groupe de travail pour les problèmes communautaires (dit Groupe des 28), voyez l'annexe IX in STEXHE (de) P., *op. cit.*, pp. 451 à 460.

⁵⁶ WIGNY P., *op. cit.*, p. 35. Bruxelles sera étudiée en lien avec la parité linguistique au sein de ses institutions exécutives dans la dernière partie de ce mémoire.

⁵⁷ Voyez la communication faite au Parlement par le premier ministre Gaston EYSKENS (Ann. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, séance du 18 février 1970).

⁵⁸ A savoir, « *la reconnaissance de l'autonomie culturelle des régions linguistiques et le projet de révision de l'article 23 concernant la législation linguistique ; les problèmes relatifs aux groupes linguistiques, majorités spéciales, sonnette d'alarme et parité au sein du gouvernement [...]* » ; « *en plus des points déjà cités, il y a les dispositions relatives aux grandes agglomérations et à Bruxelles, ainsi que la reconnaissance des régions* ». Déclaration du Sénateur LAGASSE : Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

⁵⁹ WIGNY P., *op. cit.*, p. 37.

Le même auteur poursuit « *pour le parti social-chrétien⁶⁰, le budget régional sera toujours moins important que le budget national, et la politique régionale sera fortement influencée par la politique gouvernementale ; il exige une parité au gouvernement et une protection de la minorité dans les deux Chambres* »⁶¹.

Malgré leur place dans l'opposition⁶², les libéraux ont largement⁶³ contribué à la réflexion d'ensemble menée avec les deux autres partis traditionnels. En 1965, ils acquiescent à la déclaration de révision – sauf sur deux points⁶⁴, en 1968 ils renouvellent une déclaration quasi identique. En outre, ils prennent part activement aux discussions de la Table ronde et du Groupe des 28. Finalement leur vote permet d'atteindre le quorum requis par l'article 131 de la Constitution. Néanmoins, le clivage linguistique distingue néerlandophones, revendiquant une autonomie culturelle, et francophones, exigeant des protections⁶⁵.

Par ailleurs, les Bruxellois s'aperçoivent, avec le temps, qu'ils sont coincés « *entre une Flandre et une Wallonie qui risquent de s'entendre à leurs dépens* »⁶⁶. Dès lors, l'exigence d'un statut propre sera portée par les Bruxellois, francophones en particulier, de tous les partis confondus. Par contre, l'avenir de Bruxelles sépare profondément le nord du sud du pays⁶⁷.

Enfin, les partis régionalistes, la Volksunie côté flamand, et le F.D.F.-R.W.⁶⁸ côté francophone et wallon, bien que s'opposant farouchement, se ressemblent à maints égards⁶⁹. Les deux partis souhaitent un certain fédéralisme, mais pour des raisons différentes : pour la Volksunie si le principe de la proportionnalité n'est pas appliqué dans une Belgique unitaire, l'instauration d'un système fédéral – où chacun sera maître chez soi – constitue la seule bonne solution. Pour le F.D.F.-R.W. sauf si des garanties suffisantes protègent les francophones – y compris les Bruxellois –, le fédéralisme est la seule façon de contrer l'hégémonie flamande et de conserver ainsi une parcelle du pouvoir.

⁶⁰ Parti pour lequel Pierre WIGNY fut, depuis 1947, à de nombreuses reprises ministre.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Lors des années 60, les libéraux n'ont été associés au gouvernement que par deux fois : une première fois sous EYSKENS III pour sept mois ; une seconde fois, dans le gouvernement VANDEN BOYENANTS de 1966 à 1968.

⁶³ La querelle des abstentions va opposer les partis de la majorité (P.S.C./C.V.P. et P.S.B.) au P.L.P., voyez STEXHE (de) P., *op. cit.*, pp. 35 à 39.

⁶⁴ Les projets de révision des articles 3 bis et 23, concernant les régions linguistiques et l'emploi des langues.

⁶⁵ Via des majorités spéciales et la parité gouvernementale.

⁶⁶ WIGNY P., *op. cit.*, p. 78.

⁶⁷ A ce sujet, consultez BRUYCKER (De) P., « Bruxelles dans la Réforme de l'Etat », *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°1230-1231, 1989.

⁶⁸ Le Front Démocratique Francophone et le Rassemblement Wallon ; ces deux partis ont présenté une liste commune aux élections de 1968.

⁶⁹ Par exemple, les membres de la V.U. et du F.D.F.-R.W. s'opposeront aux majorités spéciales et au nouvel article 86 bis ; mais pour des raisons différentes.

La révision⁷⁰ communautaire.

Seule une solution globale du contentieux communautaire permet d'atteindre l'équilibre tant recherché. Pour cette raison, le gouvernement propose que chaque Chambre vote les textes communautaires dont elle est saisie⁷¹. Dès lors, « *on pourra apprécier si l'équilibre finalement atteint est satisfaisant. En cas de réponse affirmative, le vote dans la seconde Chambre devra être rapidement obtenu* »⁷². Aux mois de juin et juillet, le Sénat adopte à la double majorité constitutionnelle des deux tiers tous les articles communautaires qui lui ont été proposés.

Par contre, les discussions à la Chambre⁷³ sur le statut de Bruxelles s'enlisent. Les députés bruxellois francophones et les députés wallons ne se satisfont pas de la situation réservée à l'agglomération bruxelloise. Renforcés par le succès considérable des listes francophones lors des élections communales d'octobre, les Bruxellois obtiennent des concessions⁷⁴. Ces dernières permettent finalement d'accrocher l'assentiment de deux tiers des parlementaires. Les votes sont acquis dans les deux assemblées à la fin de l'année⁷⁵. La révision communautaire⁷⁶ est enfin achevée.

En trois ans⁷⁷, le Constituant a adopté, modifié, complété ou abrogé trente et un articles⁷⁸ d'une Constitution qui, avant la révision⁷⁹, en comptait cent quarante et un. Néanmoins, si au 31 décembre 1970, « *tout est constitutionnellement consommé, rien n'est encore pratiquement achevé* »⁸⁰. Ainsi, pour rendre applicables les garanties constitutionnelles accordées aux francophones, l'autonomie culturelle chère aux Flamands et sceller le

⁷⁰ Pour une étude détaillée de la procédure de révision énoncée à l'article 131 Const., voyez notamment STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'étude morales, sociales et juridiques, 1972, pp. 28-40. WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 49-74.

⁷¹ Le Sénat examine le contentieux communautaire à proprement dit ; la Chambre est chargée de trouver une solution pour Bruxelles.

⁷² WIGNY P., *op. cit.*, p. 37.

⁷³ Outre le statut de Bruxelles, l'examen du projet relatif à la décentralisation économique (c'est-à-dire les Régions) fut confié par priorité à la Chambre des Représentants.

⁷⁴ Les concessions concernent principalement les agglomérations, les fédérations et les régions. Mais aussi une avancée vers le retour à la liberté du chef de famille dans le choix de la langue d'enseignement. Doc. Parl., Ch. Repr., session 1970-1971, rapport n° 798, 5° – rapport MEYERS. Voyez également, la communication faite à la Chambre des Représentants, le 19 novembre 1970, par Gaston EYSKENS (Ann. Parl., Ch. Repr., session 1970-1971, séance du 19 novembre 1970).

⁷⁴ M.B. 31.XII.1970.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Dix-sept articles : 1^{er}, al. 4 ; 3 bis ; 3 ter ; 6 bis ; 32 bis ; 38 bis ; 59 bis ; 59 ter ; 86 bis ; 91 bis ; 107 quater ; 108 ; 108 bis ; 108 ter ; 110 ; 113 et 132.

⁷⁷ Bien que cette révision ait été envisagée dès avant 1950 ; de plus, elle a été annoncée par quatre déclarations de révision.

⁷⁸ Certaines modifications interviennent dans le processus de modernisation de l'Etat.

⁷⁹ Les articles 56 bis, 56 ter et 56 quater avaient été ajoutés à la Constitution de 1831 ; l'article 123 avait été abrogé en 1920.

⁸⁰ WIGNY P. *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 42.

compromis bruxellois, les législateurs ordinaire et spécial⁸¹ prendront avant les élections 1971 les lois d'application nécessaires⁸² au compromis global imaginé par le Constituant.

Avant d'examiner l'inscription constitutionnelle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres via l'adoption de l'article 86 bis⁸³, arrêtons-nous sur la solution transactionnelle qui tente de régler le conflit communautaire : autonomie culturelle contre protection des francophones⁸⁴.

b. Autonomie culturelle contre protection des francophones.

Le contentieux communautaire⁸⁵ est presque aussi vieux que la Belgique, son caractère pathologique aigu est toutefois plus récent. Les nouvelles avancées du mouvement flamand⁸⁶ ont entraîné en réaction une certaine mobilisation francophone, wallonne et bruxelloise : renforçant l'acuité du contentieux. La cure proposée est un jeu à somme positive : autonomie culturelle pour les Flamands, protections pour les francophones.

L'autonomie culturelle.

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*

⁸¹ Selon la formule introduite par l'article 3 bis.

⁸² Les lois adoptées à la majorité ordinaire sont : la loi reconnaissant les communautés culturelles des 3 et 21 juillet 1971 (M.B. 6.VII.1971 et M.B. 23.VII.1971), la loi protégeant les minorités idéologiques et philosophiques du 3 juillet 1971 (M.B. 6.VII.1971), la loi sur les groupes linguistiques du 3 juillet 1971 (M.B. 6.VII.1971), la loi sur les agglomérations et fédérations de communes du 26 juillet 1971 (M.B. 24.VIII.1971). La loi du 23 décembre 1970 modifiant la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative (M.B. 1.I.1971), ainsi que la loi portant création des conseils culturels français et néerlandais du 21 juillet 1971 (M.B. 23.VII.1971) ont exigé la double majorité. Toutefois, le projet de loi relatif aux Fourons et les lois d'application de l'article 107 quater ne passeront pas la rampe du Parlement.

⁸³ L'article 86 bis deviendra l'article 99, alinéa 2 de la Constitution coordonnée.

⁸⁴ Un troisième terme de cette solution transactionnelles pourrait être l'autonomie économique, prudemment appelée « décentralisation économique ». Alors que les Flamands exigent avant tout l'autonomie culturelle via la mise sur pied de communautés, les Wallons – sous l'impulsion de François PERIN – sont demandeurs de la création de région socio-économique. Mais il n'est pas évident que la décentralisation économique ait été, uniquement, une monnaie d'échange donnée aux Wallons par les Flamands pour qu'ils acceptent l'idée des communautés culturelles. En tout état de cause, un article 107 quater va consacrer l'existence des régions, mais trop large et trop vague, les régions ne verront véritablement le jour qu'après la révision constitutionnelle de 1980.

⁸⁵ Le règlement du contentieux communautaire et la modernisation de l'Etat constituent les deux piliers principaux de la révision de 1970 ; le statut de l'individu en constitue un troisième. Dans le cadre de ce mémoire, seul le volet communautaire sera évoqué. Pour le surplus, nous renvoyons aux travaux de PERIN F., « La révision de la Constitution belge du 24 décembre 1970 », in *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1972. SENELLE R., *La révision de la Constitution 1967-1971*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, 1972. 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.

⁸⁶ La suppression du recensement linguistique (loi du 24.VII.1961), la fixation de la frontière linguistique entre les deux régions linguistiques (loi du 8.XI.1962), la poursuite de la réalisation de l'unilinguisme (loi du 30.VII.1963 en matière d'enseignement et loi du 2.VIII.1963 en matière administrative), l'adaptation du nombre des sièges parlementaires au chiffre réel de la population (loi 3.IV.1965).

toutes les matières culturelles telles qu'elles sont précisées par la Constitution ou en exécution de celle-ci»⁸⁷. Ainsi, sous un Titre 1^{er} bis – Des Communautés culturelles⁸⁸ – l'article 3 ter est libellé comme suit :

« La Belgique comprend trois communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande⁸⁹.

Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par des lois prises en vertu de celle-ci ».

Plus loin, l'article 59 bis⁹⁰ énonce les règles constitutionnelles⁹¹ des Communautés culturelles française et néerlandaise⁹². Quelle est la nature de leurs pouvoirs ? « *Un mot exprime le principe : c'est l'autonomie* »⁹³. Pour mettre en œuvre cette autonomie culturelle⁹⁴, les conseils culturels règlent par décrets, « *qui ont force de loi* »⁹⁵. Par conséquent, « *un décret pourra modifier une loi existante ; mais, désormais une loi nationale ne pourra ni amender, ni abroger un décret* »⁹⁶. De plus, l'exception d'illégalité, énoncée par l'article 107⁹⁷, ne pourra être invoquée par les cours et tribunaux à l'encontre d'un décret.

Quelle est l'étendue matérielle de leurs compétences ? Avec de nombreuses exceptions, sont dorénavant de la compétence des communautés culturelles : les matières culturelles, l'enseignement, la coopération entre les communautés culturelles, la coopération culturelle internationale mais également l'emploi des langues dans les matières administratives, l'enseignement et les relations sociales entre employeurs et leur personnel ainsi que les actes et documents des entreprises⁹⁸. Le pouvoir législatif spécial⁹⁹ aura le soin d'apporter les précisions nécessaires.

⁸⁷ STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 10.

⁸⁸ Voyez à leur propos, le passage prophétique – en 1936 – du Centre d'études de la réforme de l'Etat : C.E.R.E., *La réforme de l'Etat*, Tome Ier, pp. 303 et suiv.

⁸⁹ A côté des deux grandes Communautés culturelles, la Constitution reconnaît donc la communauté culturelle allemande (environ 50 à 60 000 habitants) et prévoit un conseil culturel; la loi en déterminera la composition et la compétence.

⁹⁰ Pour la communauté culturelle de langue allemande, voyez l'art. 59 ter Const. 1831.

⁹¹ L'autonomie accordée, les « Conseils culturels », leur compétence *ratione materiae* et *ratione loci*, ainsi que leurs rapports avec le Pouvoir exécutif, les moyens financiers, la protection des minorités philosophiques et idéologiques, enfin le règlement des conflits de compétence.

⁹² Les lois du 3 et 21 juillet 1971 régleront l'exécution de ces dispositions (M.B. 6.VII.1971 et M.B. 23.VII.1971).

⁹³ WIGNY P., *op. cit.*, p. 125.

⁹⁴ La question préjudicielle de la constitutionnalité de l'autonomie culturelle ne pourra être abordée dans ce cadre de ce mémoire. A cet égard, voyez les rapports des Sénateurs HERBIET et VAN BOGAERT : Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°391 et 402.

⁹⁵ Art. 59 bis, par. 4 Const. 1831.

⁹⁶ WIGNY P., *op. cit.*, p. 151.

⁹⁷ Qui deviendra l'article 159 de la Constitution coordonnée.

⁹⁸ Art. 59 bis, par. 2 et 3 Const. 1831.

⁹⁹ Le vote des lois d'application requiert une majorité spéciale, à savoir la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres et, au total, les deux tiers des suffrages exprimés (art. 3 bis Const. 1831).

Qu'en est-il de la compétence *ratione loci*? Pour les matières culturelles, l'enseignement et la coopération, les décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise¹⁰⁰ et donc aussi « *dans les communes où il existe, légalement, des facilités linguistiques pour les minorités* »¹⁰¹, à l'exception des communes de la région de langue allemande. Dans la région bilingue de Bruxelles, le législateur national est compétent pour légiférer, sauf pour les institutions établies dans cette région « *qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté culturelle* »¹⁰². En matière d'emploi des langues¹⁰³, les Conseils culturels ne sont compétents que dans leur région respective, et encore avec certaines exceptions¹⁰⁴.

Un triptyque de protections pour les francophones.

Le Chevalier DE STEXHE¹⁰⁵ titre « *un Etat uni et solidaire* »¹⁰⁶, en ouvrant l'étude des protections accordées aux francophones. Les forces centrifuges, principalement flamandes, ont été catalysées¹⁰⁷ par l'octroi d'une autonomie culturelle, mais d'aucuns rêvent encore d'un Etat uni et solidaire. Pour rendre possible cet idéal, et surtout pour 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 protections¹⁰⁸ à leur égard dans la Loi fondamentale.

Apparaît avec ces mécanismes de protection, la notion de minorités. Sans même aborder les nombreuses communautés étrangères, la Belgique, estime Charles-Etienne LAGASSE, est un pays « *de minorités nationales* »¹⁰⁹ : francophones et germanophones sur l'ensemble du territoire, Flamands à Bruxelles¹¹⁰. Cependant, au regard de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, cette expression peut être discutée en ce qui concerne la Belgique¹¹¹. En tout état de cause, en réponse à la situation belge, le Constituant de 1970

¹⁰⁰ Art. 59 bis, par. 4, al. 1 Const. 1831.

¹⁰¹ STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 104.

¹⁰² Art. 59 bis, par. 4, al. 1 *in fine* Const. 1831.

¹⁰³ Art. 59 bis, par. 4, al. 2 Const. 1831.

¹⁰⁴ Le législateur national reste, en effet, seul compétent, entre autres, pour les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, de la région de langue allemande et les communes à facilités

¹⁰⁵ Le Chevalier de STEXHE fut le rapporteur de la commission sénatoriale de révision de la Constitution tout au long de la révision constitutionnelle de 1970.

¹⁰⁶ STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 194.

¹⁰⁷ Du moins le croit-on au lendemain de la révision.

¹⁰⁸ Le Constituant a aussi veillé à la protection des droits des minorités et notamment des minorités idéologiques et philosophiques. Voyez les art. 6 bis et 59 bis, par. 7 Const. 1831 et les articles 4 à 6 de la loi du 3.VII.1971. De plus, un pacte culturel sera signé le 24 février 1972 par des représentants de tous les partis – sauf ceux de la Volksunie.

¹⁰⁹ LAGASSE C. E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Artel, 2003³, p. 427. Dans la partie consacrée à Bruxelles, nous reviendrons plus largement sur la notion de minorités.

¹¹⁰ Cette minorisation des néerlandophones à Bruxelles est relativement récente : les Flamands parlent de '*verfransingsproces*' qui débuta au XIX^{ème} s. et mena à la situation que nous connaissons depuis l'après 1945.

¹¹¹ La convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été signée, à Strasbourg, le premier février 2005, par les Etats membres du Conseil de l'Europe. A l'heure actuelle, la Belgique n'a pas encore ratifié cette convention.

divisa d'une part le pays en quatre régions¹¹² et instaura, d'autre part, un système de protections en faveur de la minorité francophone. Pour le cas présent, seuls ces protections nous préoccupent. Quels sont-elles ?

Le système de la « motion d'exception », communément appelé la « sonnette d'alarme », est le premier pilier de la solidarité nationale. La logique démographique peut-elle, purement et simplement, être respectée ? « *La communauté wallonne désire que son infériorité numérique, qui s'accroîtra dans un avenir prévisible, n'ait pas pour effet de la soumettre de manière fatale à une majorité flamande pour les questions qui touchent à ses intérêts fondamentaux* »¹¹³. C'est pourquoi, un tel « *mécanisme d'alerte et de conciliation* »¹¹⁴ est inscrit à l'article 38 bis¹¹⁵.

Les majorités spéciales constituent une deuxième protection de la minorité parlementaire¹¹⁶. Néanmoins, ce mécanisme n'était pas inconnu par la Constitution : en effet, les articles 131 et 62 en 1831 et les articles 47 et 56 bis en 1921 exigeaient des majorités qui dérogeaient aux principes de l'article 38¹¹⁷. En 1970, une large majorité du Parlement¹¹⁸ estime nécessaire « *de prévoir qu'en « matière communautaire » les principales lois d'exécution de la Constitution nouvelle requièrent l'adhésion d'une majorité au sein de chacune des communautés linguistiques* »¹¹⁹.

Enfin, le troisième pilier du triptyque des protections est l'inscription constitutionnelle de la règle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres. Avant d'examiner la portée de celle-ci, il nous reste à décrire l'élément indispensable à la mise en œuvre de ces protections : les groupes linguistiques.

Des groupes linguistiques.

Si l'article 32 énonce que « *les membres des deux Chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés* »¹²⁰, l'article 32 bis

¹¹² Trois régions unilingues et une bilingue, hormis le cas de cette dernière, nous ne pourrions étudier le sort des minorités au sein des régions unilingues. Voyez la quatrième partie « Bruxelles, miroir institutionnel ».

¹¹³ Synthèse des travaux du « groupe de travail politique », rendue le 24 octobre 1963. Annexe A. au projet de déclaration relatif à la révision de la Constitution : Doc. Parl., Ch. Repr., session 1964-1965, doc. n°993.

¹¹⁴ Pour des détails quant à la procédure, voyez STEXHE (de) P., *op. cit.*, pp. 207 à 213 et WIGNY P., *op. cit.*, pp. 90 à 92. Notons que le renvoi au gouvernement prend tout son sens avec l'adoption de l'art. 86 bis.

¹¹⁵ A l'origine art. 38 ter ; devenu art. 38 bis lorsque les majorités spéciales furent inscrites via l'art. 3 bis.

¹¹⁶ Finalement constitutionnalisées dans l'art. 3 bis, al. 3, après que l'art. 38 bis ait été rejeté à une voix près.

¹¹⁷ « *Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations* », art. 38, al. 1 Const. 1831 ; en cas de partage des voix, la proposition est rejetée ; un quorum de la majorité des membres est exigé pour toute résolution.

¹¹⁸ Voir notamment la séance du Sénat du 28 mai 1970 : Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 28 mai 1970.

¹¹⁹ STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 215. La vérité historique est, toutefois, d'une autre nature. Le P.L.P., permettant par son soutien le vote de la révision, entendait être associé à l'exécution de ces nouvelles dispositions. L'instauration d'un système de majorités spéciales « *rendait indispensable, là aussi, la collaboration des libéraux* » (*Ibidem*, p. 216).

¹²⁰ Art. 32 Const. 1831.

va pourtant¹²¹ répartir députés et sénateurs en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais¹²². Ces derniers interviennent pour la constitution des Conseils culturels¹²³, pour l'adoption des lois à majorités spéciales¹²⁴ ainsi que dans la procédure de la sonnette d'alarme¹²⁵. En outre, ils indiquent l'appartenance des ministres – parlementaires – dans le calcul de la parité linguistique au sein du conseil des ministres¹²⁶. Enfin, leur utilisation peut être prévue par la loi¹²⁷.

La répartition s'effectue¹²⁸ soit, selon un critère objectif pour les parlementaires élus dans une région unilingue (la région linguistique où se situe le collège électoral qui a élu le membre)¹²⁹, soit selon un critère subjectif pour les autres parlementaires¹³⁰ (la – première – langue de prestation de serment).

3. L'introduction de l'article 86 bis : la parité linguistique au sein du conseil des ministres.

Le rapport de la commission sénatoriale de la révision de la Constitution affirme d'emblée : « *L'évolution des idées et des faits, notamment la reconnaissance constitutionnelle de l'existence de communautés, a amené le gouvernement à proposer la constitutionnalisation de la coutume, appliquée avec de plus en plus de rigueur, selon laquelle les gouvernements sont composés en nombre égal de ministres d'expression française et d'expression néerlandaise* »¹³¹.

a. Parité communautaire – Parité gouvernementale – Parité linguistique au sein du conseil des ministres.

Avant même d'envisager les effets de la parité au sein du conseil des ministres, deux questions doivent être résolues. Tout d'abord, est-on d'accord sur le principe même de parité ? Si oui, est-il opportun de le prévoir dans la Constitution ?

¹²¹ Quant à la constitutionnalité de l'art. 32 bis en regard de l'art. 32 Const. 1831, voyez le rapport VAN BOGAERT, Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°402. Voyez également les déclarations de MM. WIGNY et VAN ACKER, Ann. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, séance du 17 juin 1970.

¹²² Pour les cas déterminés dans la Constitution. La loi du 3.VII.1971 (M.B. 6.VII.1971) règle les modalités.

¹²³ Art. 59 bis, par. 1^{er}, al. 1^{er} Const. 1831.

¹²⁴ Art. 1^{er}, al. 4, 3 bis, 59 bis et 107 quater Const. 1831.

¹²⁵ Art. 38 bis Const. 1831.

¹²⁶ Cf. *infra* pp. 25-26.

¹²⁷ Ainsi, le droit pour un groupe linguistique d'exiger la consultation du Conseil d'Etat (art. 2 L.C.C.E.), la classification des membres présentés comme candidats à la Cour d'arbitrage (art. 31 L.S. 6.I.1989 sur la Cour d'arbitrage), la présentation de candidats aux élections régionales bruxelloises (art. 17 L.S. 12.I.1989 sur les institutions bruxelloises), ou encore la tutelle sur la région de Bruxelles-Capitale (art. 45 de la loi spéciale précitée) : LAGASSE C. E., *op. cit.*, p. 431.

¹²⁸ Loi du 3.VII.1971 art. 1^{er} à 3 (M.B. 6.VII.1971).

¹²⁹ « *Les parlementaires élus par le collège électoral de l'arrondissement de Verviers, et les sénateurs provinciaux de Liège appartiennent au groupe linguistique français* » (art. 1^{er}, par. 1^{er}, 1^o loi du 3.VII.1971), encore qu'ils peuvent être désignés, en partie, par des électeurs de la région de langue allemande.

¹³⁰ Il s'agit des parlementaires élus de l'arrondissement de Bruxelles, des sénateurs élus par le Conseil provincial du Brabant et des sénateurs cooptés.

¹³¹ Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, p. 12 – rapport de STEXHE.

Depuis la première guerre mondiale, les ministres néerlandophones occupent une place croissante dans la composition du gouvernement belge, sans toutefois, à de rares exceptions près, atteindre la parité. Nous l'avons vu, après la seconde guerre mondiale, une pratique – voire une coutume¹³²– constitutionnelle se met progressivement en place : la composition des gouvernements tendant vers la parité¹³³.

La loi du 2 août 1963 réglant la répartition linguistique des cadres et des rôles des fonctionnaires de l'Etat confirme la tendance en exigeant, par son article 43, l'égalité des deux rôles linguistiques pour les fonctions égales et supérieures à celles de directeur. Dans l'exposé des motifs, on peut lire : « *Il est heureux et nécessaire de retrouver au sommet de l'administration une égale influence chez les hauts fonctionnaires* ». Par ailleurs, pour le parti social chrétien et le parti socialiste belge « *la solidarité nationale se manifeste notamment par la parité communautaire dans la composition du gouvernement* »¹³⁴.

Néanmoins, le principe de la parité ne fait pas l'unanimité au sein du monde politique. Particulièrement virulents, les membres de la Volksunie refusent un tel principe car il offre bien trop de garanties aux francophones sans contrepartie. « *Dans un fédéralisme à part entière on peut admettre la parité, mais dans un régime unitaire il faut respecter le rapport démocratique résultant du chiffre de la population* » ; dans cette perspective, la minorité francophone jouirait des avantages d'un système fédéral tout en conservant ses larges privilèges dans le cadre d'un Etat unitaire¹³⁵.

Constitutionnaliser la parité ?

En janvier 1965, reprenant en le développant l'avis du Groupe de travail, la Table ronde se réfère à la coutume qu'elle croit suffisante. Pour certains sénateurs également la coutume doit suffire : « *C'est une situation de fait contre laquelle personne n'élève sérieusement de contestation* »¹³⁶. Citons le sénateur BOLOGNE qui qualifie de « *miroir aux alouettes* » l'inscription constitutionnelle de la parité « *qui ne fait que reconnaître un fait inéluctable déjà d'application constante* »¹³⁷.

Toutefois, pour d'autres, comme Pierre WIGNY « *une garantie aussi essentielle pour rassurer la minorité, pour rétablir la concorde nationale et raffermir l'Etat doit être rendue*

¹³² Cf. *supra* « Une coutume constitutionnelle en devenir », pp. 7-8.

¹³³ Une alternative à la parité linguistique serait la doublure systématique des ministres par des secrétaires d'Etat de l'autre rôle linguistique, mais cette proposition devrait être catégoriquement écartée en raison de son manque de souplesse et de l'inflation l'exécutif. De même, l'idée de deux secrétaires d'Etat égaux, en dessous des ministres à portefeuille important a été rejetée par la Commission de révision. Ce doublement systématique ressemble au 'splittings', qui fut abondamment utilisé dans la pacification du contentieux communautaire (à propos du 'splittings', voyez LEROY M., *op. cit.*, p. 28).

¹³⁴ Pacte du 12 juin 1968 intervenu entre le P.S.C et le P.S.B., chapitre premier « Modernisation de l'Etat et relations communautaires ». Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, p. 38.

¹³⁵ Voyez les déclarations des sénateurs BAERT et VANHAEGENDOREN : Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970. Ils déposeront d'ailleurs un amendement tendant à supprimer le dernier alinéa de l'art 91 bis (devenu art. 86 bis) : Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n° 412.

¹³⁶ Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, p. 13.

¹³⁷ Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

définitive par un texte »¹³⁸. Le gouvernement en place et une majorité de parlementaires¹³⁹ favorisent également l'inscription constitutionnelle. De plus, en cas d'utilisation de la « sonnette d'alarme », le renvoi de la question au conseil des ministres est prévu. Il s'indique dès lors que celui-ci, arbitre du conflit, soit composé paritairement¹⁴⁰. C'est donc sans surprise qu'à la suite des déclarations de révisions de 1965 et 1968, la commission sénatoriale de révision de la Constitution¹⁴¹ étudie attentivement la question et propose un projet de texte¹⁴².

b. L'article 86 bis.

Le 29 avril 1969, la commission de révision de la Constitution, présidée par le Président du Sénat Paul STRUYE, présente à la Chambre haute 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* »¹⁴³. Les quatre premiers alinéas traitent, quant à eux, du statut des secrétaires d'Etat.

Rapidement, en séance plénière, le dernier alinéa de l'article 91 bis est détaché pour être inscrit dans un nouvel article 86 bis¹⁴⁴. Les premiers alinéas restent quasi-inchangés¹⁴⁵ et sont adoptés « *pratiquement sans discussion* »¹⁴⁶ par les deux Chambres¹⁴⁷. Toutefois, dès que l'on évoque la parité linguistique, la crispation gagne les assemblées.

La constitutionnalité de l'introduction de l'article 86 bis.

Les déclarations de révision de 1965 et 1968 déclarent qu' « *il y a lieu à révision [...] du titre III, chapitre II, section II, de la Constitution par l'insertion d'une ou de plusieurs*

¹³⁸ WIGNY P., *op. cit.*, p. 93.

¹³⁹ Consultez, Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 27 mai 1970.

¹⁴⁰ Pour mémoire, il était prévu qu'en cas de conflit entre loi et décret ou entre décrets, le conseil des ministres donne un avis motivé, préalablement à l'intervention de la section des conflits du Conseil d'Etat. Cette dernière devait transmettre ensuite un arrêt de règlement au Parlement (art. 15, al. 2, loi du 3.VII.1971). Cette section du Conseil d'Etat n'a néanmoins jamais vu le jour.

¹⁴¹ D'abord dans un avant-projet de rapport MOREAU DE MELEN, repris en annexe au rapport DE STEXHE, ensuite dans le rapport DE STEXHE. Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347.

¹⁴² En gardant à l'esprit que « *Le texte doit être bref et se limiter à l'essentiel. Hormis les restrictions indispensables par rapport à la situation des ministres, il appartient au Roi d'organiser le pouvoir exécutif, comme la doctrine unanime lui en reconnaît le droit, en vertu de l'article 29 de la Constitution* ». Rapport DE STEXHE, Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, p. 5.

¹⁴³ Divers autres textes avaient été suggérés et examinés par la commission : « *Le gouvernement est composé en respectant la parité communautaire* » ; « *Le conseil des ministres et le gouvernement sont composés en respectant la parité communautaire, le Premier Ministre excepté* » ; « *Le conseil des ministres est composé en respectant la parité communautaire, le Premier Ministre éventuellement excepté* ». Voir le rapport de la Commission : Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, pp. 12 à 16.

¹⁴⁴ Amendements séparés de MM. CUSTERS, et SNYERS D'ATTENHOVEN et consorts. Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°422 et 423.

¹⁴⁵ Une retouche de pure forme : l'ajout de « *et 86 bis* », au dernier alinéa, suite à la séparation du dernier alinéa des quatre premiers.

¹⁴⁶ « *Autre que celle de savoir si la parité linguistique prévue pour les membres du Conseil des ministres devait jouer également pour les secrétaires d'Etat* » (cf. *infra* pp. 62-65). STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 266.

¹⁴⁷ Le 28 mai 1970, au Sénat et le 18 décembre 1970 à la Chambre des Représentants (M.B. 31.XII.1970).

dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et sous-secrétaire d'Etat »¹⁴⁸ ; elles ne mentionnent pas la parité communautaire. Elle est néanmoins introduite par le biais de l'article 91 bis, en son dernier alinéa. Les assemblées constituantes ont-elles le pouvoir constitutionnel d'introduire cette parité ?

Les deux déclarations ouvrent à révision le « *titre III, chapitre Ier, de la Constitution, par l'insertion d'un article 38 bis, réglant la procédure spéciale à observer à l'égard de projets ou propositions de loi qui pourraient porter gravement atteinte aux relations entre communautés linguistiques* »¹⁴⁹. Puisque, selon le Chevalier DE STEXHE, « *la parité est l'accessoire de la procédure prévue à l'article 38 bis* » et que « *l'accessoire suit le principal* »¹⁵⁰, l'introduction d'une disposition exigeant un conseil des ministres paritaire semble constitutionnelle¹⁵¹.

Toutefois, il nous paraît que la parité n'est pas l'accessoire de la procédure de la sonnette d'alarme ; au contraire, la volonté de parité linguistique dans les hautes sphères de l'Etat est antérieure au mécanisme de l'article 38 bis¹⁵². C'est pourquoi la constitutionnalité de l'article 86 bis doit plutôt se déduire de l'économie générale de la révision de 1970¹⁵³. De fait, la parité linguistique au sein du conseil des ministres est le troisième pilier¹⁵⁴ d'un triptyque de protections accordées aux francophones afin de stabiliser les relations communautaires, objectif du Constituant.

Bruxelles.

Avant de décortiquer l'astucieuse formule de l'article 86 bis, le lien entre les parités nationale et bruxelloise doit être envisagé¹⁵⁵. En effet, dès que les francophones exigent des mécanismes de protection à leur égard, les Flamands réclament immédiatement les mêmes protections pour la minorité néerlandophone de Bruxelles. Ainsi en est-il pour la « sonnette d'alarme » et les groupes linguistiques. Quant à la parité, un mot illustre la pensée flamande : synchronisation¹⁵⁶. La logique transactionnelle de la réforme prend alors tout son sens. Si une parité gouvernementale doit être accordée par les Flamands au niveau

¹⁴⁸ M.B. 17.IV.1965 et M.B. 2.III.1968.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, p. 38. Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

¹⁵¹ La constitutionnalité est mise en cause par certains sénateurs dont le Sénateur DE BONDT (C.V.P.) : Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970. Bernard WALEFFE également estime que « *Le pouvoir constituant est allé au-delà de la simple évolution coutumière de notre droit public* », WALEFFE B., « Le statut des secrétaires d'Etat et la parité linguistique », in *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 379.

¹⁵² Même si la parité linguistique au sein du conseil des ministres supporte la procédure de la sonnette d'alarme. Cependant, ce lien intervient postérieurement à l'adoption de la règle de la parité.

¹⁵³ Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

¹⁵⁴ A cet égard, voyez la section « Autonomie culturelle contre protections des francophones », pp. 15-19.

¹⁵⁵ Pour le surplus, la parité linguistique au sein des exécutifs bruxellois sera étudiée dans la dernière partie de ce mémoire (cf. *infra* pp. 67-80).

¹⁵⁶ Voyez l'amendement de MM. CALEWAERT et CUSTERS demandant la synchronisation (Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n° 425).

national, cette concession ne pourra être offerte qu'en échange de la parité du collègue exécutif de l'agglomération de Bruxelles¹⁵⁷, qu'importe la différence de population¹⁵⁸.

Cependant, le Premier ministre Gaston EYSKENS réfute cette logique transactionnelle. Car si l'on entend « *réaliser de façon équilibrée la révision de la Constitution. Cela suppose le respect d'un nombre d'équilibres délicats*¹⁵⁹. Mais il n'est pas question de marchandage, bien au contraire »¹⁶⁰. C'est dans cette perspective de « Bruxelles comme miroir institutionnel » que nous étudierons la parité linguistique au sein des exécutifs bruxellois.

c. « Le premier ministre éventuellement excepté ».

Le rapport DE STEXHE énonce que « *la haute fonction du premier ministre, le souci égal qu'il doit avoir de l'ensemble de l'ensemble des intérêts de la Nation, et de ses composantes, rend souhaitable qu'il ne soit pas inféodé ou considéré comme le représentant de l'une des communautés culturelles. Il est et doit rester au-dessus des discussions partisans* »¹⁶¹. Le rapport poursuit : « *Dans les questions les plus délicates, par exemple l'application de l'article 38 bis, il sera normal qu'il préside, sans intervenir dans le calcul de la parité* »¹⁶².

Dans la pratique cependant, il a été souligné qu'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 paire¹⁶³. Par conséquent, l'éventualité envisagée est celle d'un conseil des ministres comportant soit un nombre pair de membres soit un nombre impair, dans ce dernier cas, le premier ministre est dès lors excepté¹⁶⁴. Cette exception – éventuelle – confirme la thèse transactionnelle : en 1970¹⁶⁵, les Flamands, en acceptant la parité linguistique, espéraient en retour profiter de « l'asexualité » du premier ministre pour obtenir un avantage numérique¹⁶⁶.

Cette réserve a été vivement contestée par les francophones et certains néerlandophones. Pour les premiers¹⁶⁷, « *elle contredit le principe, d'autant plus que dans l'état actuel de la*

¹⁵⁷ Voyez l'article 108 ter Const. 1831.

¹⁵⁸ Alors qu'il est généralement admis que le rapport « néerlandophones/francophones » au niveau national est de 60/40, à Bruxelles le rapport varie de 10/90 à 20/80, selon les points de vue. A cet égard, voyez la note n°500.

¹⁵⁹ Le bicaméralisme permet d'assurer ces équilibres délicats puisque le vote d'une disposition par une assemblée pourra être bloqué par l'autre si le compromis global est en danger.

¹⁶⁰ Déclaration à la tribune du Sénat au cours de la séance du 27 mai, Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 27 mai 1970.

¹⁶¹ Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 201.

¹⁶⁴ Comme ce fut le cas dans plusieurs gouvernements récents : gouvernements HARMEL (1965) – premier ministre francophone excepté – ; gouvernement EYSKENS (1968) – premier ministre néerlandophone excepté.

¹⁶⁵ Notons qu'entre 1945 et 1970, pour six premiers ministres francophones, il y eut quatre néerlandophones.

¹⁶⁶ Les statistiques gouvernementales confirmeront, gouvernement après gouvernement, la mainmise flamande sur la chancellerie. Cf. *infra* p. 55.

¹⁶⁷ Voyez les amendements de MM. THIRY et consorts au Sénat et de M. PERSOONS à la Chambre. Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°430. Doc. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, doc. 10/25/3° (S.E. 1968).

Belgique, le premier ministre doit être bilingue, et sera en fait flamand »¹⁶⁸. L'objection de certains Flamands à l'exception découle d'un tout autre raisonnement : une parité linguistique complète au niveau national entraînerait une telle exception à Bruxelles¹⁶⁹.

d. Le conseil des ministres.

Parité communautaire, parité gouvernementale et parité au sein du conseil des ministres, ces trois notions recouvrent la même réalité, mais en termes différents. Depuis la reconnaissance constitutionnelle de l'existence de trois communautés, « *il convient de préciser que les termes « parité communautaire » doivent être remplacés par « parité entre ministres d'expression française et d'expression néerlandaise* »¹⁷⁰.

Gouvernement ou conseil des ministres ?

En 1893, l'article 36 fait allusion au « gouvernement »¹⁷¹, mais « *on ne peut affirmer que cette simple mention [...] signifie une véritable reconnaissance juridique* »¹⁷². Le libellé des articles 86 bis et 91 bis va changer la donne : ils mentionnent, pour la première fois de manière expresse, le premier ministre, le conseil des ministres¹⁷³ et le gouvernement. Ces articles s'inscrivent dans un mouvement de modernisation du pouvoir exécutif, il s'agit « *d'organiser une structure centralisée au conseil des ministres et une spécialisation plus large grâce aux secrétaires d'Etat* »¹⁷⁴.

En conséquence, « *le pouvoir constituant a décidé qu'il y aurait désormais un gouvernement, formé de l'ensemble des ministres et des secrétaires d'Etat, et un conseil des ministres, dont les premiers feraient partie à l'exclusion des seconds* »¹⁷⁵. A qui s'applique l'obligation de parité¹⁷⁶ ?

Les secrétaires d'Etat et la parité linguistique.

« *Le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise* ». Le texte constitutionnel ne prescrit donc pas « expressément » l'obligation de parité pour les secrétaires d'Etat¹⁷⁷, sans pour autant entraîner la non-

¹⁶⁸ WIGNY P., *op. cit.*, p. 95.

¹⁶⁹ Amendement de M. BASCOUR : Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°306.

¹⁷⁰ Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷¹ Le Sénateur ANSIAUX souligne que le mot est « équivoque », que la Constitution évite de l'employer et que le Conseil d'Etat « *lui fait la chasse toutes les fois qu'il se trouve dans un projet d'arrêté royal* » (Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970).

¹⁷² WALEFFE B., *op. cit.*, p. 379.

¹⁷³ La Constitution ancienne ne connaissait que les « *Ministres réunis en conseil* », art. 39 Const. 1831. La loi, par contre, a attribué des compétences variées au « Conseil des ministres » (voyez BUTTGEBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, 1966, tome I^{er}, p. 527).

¹⁷⁴ Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷⁵ WALEFFE B., *op. cit.*, p. 384.

¹⁷⁶ En tout cas elle ne s'applique ni aux commissaires du gouvernement ni aux ministres d'Etat.

¹⁷⁷ 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.

parité¹⁷⁸ : « *A leur égard, ce sera la coutume actuelle qui continuera. En fait la parité doit toujours être recherchée, sauf nécessité occasionnelle* »¹⁷⁹.

Eviter toute *contradictio in terminis*¹⁸⁰ justifie la possibilité de non-parité. En effet, les secrétaires d'Etat sont des spécialistes, des techniciens 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 particulière¹⁸¹. Cette justification n'est, toutefois, pas décisive. Pour certains francophones, ne pas inscrire la parité des secrétaires d'Etat dans la Loi fondamentale, alors que les missions de conception et de direction générale sont réparties dans les deux rôles linguistiques, est paradoxal. « *Ce qui est justifié pour les hauts fonctionnaires, ne peut être contesté quand il s'agit de leurs dirigeants politiques* »¹⁸². Deux amendements tendant à élargir le principe de la parité aux secrétaires ont ainsi été introduits¹⁸³, mais la précision a été jugée inutile¹⁸⁴.

Enfin, le premier ministre de l'époque ajoute que « *la nomination de secrétaires d'Etat permettra d'établir l'équilibre dans le cas où, en application de l'article 86 bis, le premier serait excepté de la parité linguistique* »¹⁸⁵. Il est néanmoins tentant de franchir le pas et d'y voir – encore – une porte ouverte à un déséquilibre numérique¹⁸⁶.

e. D'expression française et d'expression néerlandaise.

Comment traduire en une règle de droit claire et concise l'idée politique de parité communautaire ? Les termes imaginés par les sénateurs¹⁸⁷ : « expression française » et « expression néerlandaise »¹⁸⁸ sont finalement approuvés par les assemblées constituantes¹⁸⁹. A Bruxelles pourtant, le Constituant adopte une autre formule : celle des groupes

¹⁷⁸ Pour une étude détaillée à propos des secrétaires d'Etat et la parité linguistique : voyez WALEFFE B., « Le statut des secrétaires d'Etat et la parité linguistique », in *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 377-398.

¹⁷⁹ Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁰ Expression du Sénateur VANDERPOORTEN, Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

¹⁸¹ 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).

¹⁸² WIGNY P., *op. cit.*, p. 97.

¹⁸³ Au Sénat, l'amendement de M. JOTTRAND et consorts (Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°416), à la Chambre, l'amendement de M. WIGNY, Doc. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, doc. 10/25/3° (S.E. 1968).

¹⁸⁴ Nous envisagerons dans la deuxième partie l'impact de l'entrée au conseil des ministres des secrétaires d'Etat suite à la demande des partis écologistes en 1999.

¹⁸⁵ Commission de la révision du Sénat, 27 février 1969, P.V. n°57, cité dans STEXHE (de) P., *op. cit.*, p. 202.

¹⁸⁶ Cette indice de l'hypothèse transactionnelle sera confronté à la réalité politique dans la troisième partie.

¹⁸⁷ Rapport DE STEXHE, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁸ En néerlandais : '*Nederlandstalig*' et '*Franstalig*'.

¹⁸⁹ Au grand dam de certains parlementaires, néerlandophones et francophones, pour qui l'article 86 bis tel que libellé n'évacuait pas le risque de voir un francophone de Flandre compter comme ministre d'expression néerlandaise ou un « *éminent homme politique, très engagé dans la politique flamande, nourri de classiques français* » être compté parmi les ministres d'expression française. Voyez l'amendement – rejeté – de M. THIRY et consorts (Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°430).

linguistiques¹⁹⁰. Pourquoi cette différence ? La possibilité de ministres extra-parlementaires expliquerait cette différence. Ministre parlementaire ou extra-parlementaire, comment déterminer leur sexe linguistique ?

L'appartenance linguistique des ministres.

La scission des trois partis traditionnels rend aisément déterminable le sexe linguistique des ministres¹⁹¹. 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 linguistiques¹⁹². Dorénavant, soit le critère objectif de la circonscription électorale soit le critère subjectif de la langue de prestation de serment classe le parlementaire dans l'un ou l'autre groupe linguistique¹⁹³.

Quant aux – éventuels – ministres extra-parlementaires¹⁹⁴, selon le Chevalier DE STEXHE « *il y aura généralement un large consensus [...]* » et en cas de contestation « *elle sera tranchée à l'occasion du vote de confiance du Parlement* »¹⁹⁵. Au contraire, Pierre WIGNY estime qu' « *il est trop sommaire de répondre qu'elle sera donnée par la majorité qui donne ou qui refuse la confiance. [...] C'est le formateur de l'équipe ministérielle qui porte un jugement et assume le risque* »¹⁹⁶. En pratique, l'appartenance linguistique d'un ministre technicien, si elle pose question, sera déduite grâce à la langue des mentions inscrites sur sa carte d'identité ou au vu de son affiliation à des organisations unilingues. En cas de contestation, c'est ce faisceau d'éléments ainsi que la langue du parti qui propose cette personnalité qui détermineront le sexe linguistique d'un tel ministre.

f. Des germanophones.

Un(e) germanophone pourra-t-il devenir ministre après l'inscription constitutionnelle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres ? La question ne manque pas d'être posée au cours des débats¹⁹⁷. La réponse est catégorique¹⁹⁸ : tout ministre – voire plusieurs

¹⁹⁰ En 1970, l'article 108 ter, par. 2, al. 2 est libellé comme suit : « *Le collège exécutif est composé d'un nombre impair de membres. Le président excepté, il compte autant de membres du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais* ». En 1989, il garde la même formule : « *Outre le président, le gouvernement compte deux membres du groupe linguistique français et deux membres du groupe linguistique néerlandais* » (art. 34 de la L.S. du 12.I.1989 relative aux Institutions bruxelloises).

¹⁹¹ Dès 1968, pour le Parti Social Chrétien, en 1972 pour le Parti de la Liberté et du Progrès et en 1978 pour le Parti Socialiste Belge.

¹⁹² La loi du 3 juillet 1971 relatif aux groupes linguistiques (M.B. 6.VII.1971).

¹⁹³ Cf. *supra*, section autonomie culturelle contre protections des francophones.

¹⁹⁴ Dont la désignation est d'ailleurs exceptionnelle. Depuis 1918, on compte 22 ministres techniciens.

¹⁹⁵ Depuis l'entre-deux-guerres, il est de tradition que le Premier ministre se présente devant les Chambres avec son gouvernement afin de recevoir leur confiance. Lors de ce vote, « *le Parlement est libre d'apprécier la composition du gouvernement ; il a souvent fait usage de ce droit* ». Voyez WALEFFE B., *op. cit.*, p. 198.

¹⁹⁶ WIGNY P., *op. cit.*, p. 95.

¹⁹⁷ Notamment par le Sénateur LOUIS (Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970), qui déposa un amendement, retiré par la suite, tendant à faire ajouter à l'article 86 bis la précision suivante : « *Un ministre d'expression allemande peut faire partie du Conseil des Ministres* » (Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°431). MM. BALLEET et BAERT ont également déposé un amendement visant à assurer un secrétariat

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. La parité n’existe qu’entre les ministres d’expression française et néerlandaise. Toutefois, si ce ministre germanophone est un parlementaire¹⁹⁹, « *il appartiendra, cependant, au groupe linguistique français*²⁰⁰. *Il ne convient pas, dans ces conditions, de le compter hors part* »²⁰¹. Le législateur ordinaire a contredit la volonté du Constituant. Néanmoins, les secrétaires d’Etat ne tombant pas sous le principe, un secrétaire d’Etat germanophone est aisément imaginable²⁰².

Depuis la limitation à quinze ministres en 1993, l’éventualité politique de la nomination d’un ministre germanophone est devenue quasi-nulle, en particulier celle d’un ministre extra-parlementaire²⁰³. 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 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 – extra-parlementaire – germanophone et en exceptant le premier ministre du calcul de la parité. Il s’agirait néanmoins d’un conseil des ministres composés de quatorze membres, ce qui pourrait rendre difficile la répartition des départements entre partis.

On ne peut toutefois pas conclure que l’absence de ministres germanophones au sein du gouvernement fédéral est due à la combinaison de la règle de la parité linguistique avec la limitation à quinze ministres²⁰⁴. En outre, la présence d’un germanophone au sein de l’exécutif fédéral n’est pas une revendication de la communauté de langue allemande²⁰⁵. Enfin, la montée d’une personne d’expression allemande dans le gouvernement fédéral se ferait vraisemblablement via un secrétariat d’Etat, n’entrant pas sous l’obligation de parité.

d’Etat adjoint en charge des intérêts culturels de la région de langue allemande (Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°421).

¹⁹⁸ Voyez les interventions des Sénateurs DE STEXHE et DEHOUSSE : Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

¹⁹⁹ Fédéral uniquement, puisque les groupes linguistiques n’existent qu’au sein du parlement fédéral – et au Conseil de la Région de la Bruxelles-Capitale, mais où il est impossible qu’un élu germanophone siège.

²⁰⁰ Les assemblées constituantes ont laissé le soin au législateur ordinaire d’y répondre. La réponse est claire : les élus de l’arrondissement de Verviers sont membres du groupe linguistique français, y compris les élus germanophones.

²⁰¹ DELPEREE F., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, Tome II, 1980, p. 33.

²⁰² Tel fut le cas en 1974 avec le secrétaire d’Etat SCHYNS, chargé des Cantons de l’Est et du tourisme.

²⁰³ Hypothèse la plus probable puisqu’il n’y a, généralement, qu’un seul représentant germanophone au parlement fédéral. Sous cette législature le Sénateur de Communauté Berni COLLAS (Conseil de la Communauté germanophone).

²⁰⁴ Depuis l’introduction de l’article 86 bis, jamais un germanophone n’a été nommé ministre ; le secrétaire d’Etat SCHYNS fut le seul germanophone à occuper une fonction gouvernementale nationale.

²⁰⁵ Ainsi, en est-il ressorti des nos discussions avec Karl-Heinz LAMBERTZ et Joseph MARAITE. Ils désirent plutôt une représentation plus large au niveau des assemblées fédérales.

L'introduction de l'article 86 bis.

La formule consacrée dans la Constitution est le fruit de mûres réflexions, dosées par un savant compromis communautaire²⁰⁶. Comment cette règle de droit va-t-elle se traduire en termes politiques, telle sera est la question des trois dernières parties de ce mémoire. Avant d'entamer cette analyse politique, il nous reste à interroger le Conseil d'Etat sur la portée juridique de la parité linguistique au conseil des ministres.

4. La portée juridique de la règle.

A deux reprises, à la demande du premier ministre, le Conseil d'Etat²⁰⁷ a précisé la portée de l'article 86 bis²⁰⁸, en particulier concernant les difficultés qui peuvent naître en cas de rupture de la parité. Par la suite, la doctrine a repris et commenté ces deux avis de la haute juridiction administrative²⁰⁹.

a. De la rupture de la parité linguistique.

Dans une première intervention, le Conseil d'Etat estime que « *l'absence fortuite d'un membre du gouvernement n'a de toute évidence aucune répercussion sur la composition paritaire du conseil des ministres et est étrangère à la règle de droit inscrite à l'article 86 bis Const.* ». Par contre, « *en cas de démission ou de décès d'un ministre la parité doit être rétablie le plus rapidement possible* », bien que « *le conseil des ministres [puisse] néanmoins délibérer valablement conformément aux principes généraux qui régissent le fonctionnement des assemblées ou des collèges administratifs* »²¹⁰.

Pour Paul LEWALLE, « *la situation pourrait être plus compliquée si le gouvernement où la parité n'existait plus était démissionnaire, alors que sa démission était acceptée, mais non concrétisée encore par un arrêté royal* »²¹¹. Dans son second avis, le Conseil d'Etat déclare en substance qu'en pareille hypothèse « *non seulement la parité des membres du conseil des ministres prévue à l'article 86 bis Const. peut être rétablie, mais encore doit-elle l'être. En cas d'impossibilité absolue de rétablir la parité, la légalité des décisions prises en conseil des*

²⁰⁶ Seuls la V.U. – au Sénat et à la Chambre – et le F.D.F.-R.W. – au Sénat uniquement – ont voté contre.

²⁰⁷ La section d'administration du Conseil d'Etat a considéré, aux termes de l'article 9 L.C.C.E., qu'il s'agissait de questions d'ordre administratif. « *En irait-il autrement si elle était saisie au contentieux de l'annulation ?* », pose Francis DELPEREE (*Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, Tome II, 1986, p. 26).

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ Voyez notamment ALEN A. et DUJARDIN J., *Caseboek Belgisch grondwettelijk recht*, Bruxelles et Gand, E. Story Scientia, 1986, pp. 480-486 ; GOEDERTIER G. et VANDE LANOTTE J., *Inleiding tot het publiekrecht – Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2003⁴, pp. 723-724 ; LEWALLE P., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 402 ; UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 345-346 et VELAERS J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, p. 335.

²¹⁰ Conclusions de l'avis du Conseil d'Etat du 27 janvier 1978 précité.

²¹¹ LEWALLE P., *op. cit.*, p. 402.

ministres devra s'apprécier, dans chaque cas, selon les règles applicables au cas de force majeure »²¹².

En conclusion, la parité linguistique doit régner entre les ministres néerlandophones et francophones du conseil. 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 bis²¹³ doit avoir lieu avec célérité. Toutefois, l'application de cette obligation constitutionnelle ne fait pas l'objet d'un contrôle juridique, sauf indirectement en ce qui concerne les actes administratifs qu'un conseil des ministres, illégalement composé, auraient adoptés.

b. Des subterfuges.

En période de crise, « *il faut parfois faire appel à des subterfuges pour maintenir la composition paritaire du conseil des ministres* »²¹⁴. 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, par exemple, 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. Le même stratagème est repris en 1999, lorsque les ministres PINXTEN et COLLA démissionnent.

C'est un autre artifice par contre, tiré directement de l'article 86 bis, qui a servi les intérêts du gouvernement MARTENS IX en janvier 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 conseil des ministres. Comment la parité a-t-elle été rétablie²¹⁵ : du jour au lendemain, le Premier ministre MARTENS est redevenu un 'sexué' linguistique, en l'occurrence, flamand.

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. « *Entre le 6 juin et le 23 juin, le conseil des ministres a fonctionné en violation flagrante de l'article 99 de la Constitution* »²¹⁶.

Des sanctions.

Lorsque les conseils des ministres se sont retrouvés en porte à faux avec le prescrit de l'article 86 bis, 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

²¹² Conclusions de l'avis du Conseil d'Etat du 3 avril 1980 précité.

²¹³ Il existe, en effet, plusieurs situations conformes au prescrit de l'article 86 bis. Voyez le point b.

²¹⁴ UYTENDAELE M., *op. cit.*, p. 346, note n°30.

²¹⁵ Notons que pendant quatre jours, le conseil des ministres ne respectait plus le prescrit de l'article 86 bis.

²¹⁶ *Ibidem*. Le 23 juin le gouvernement DEHAENE I fut remplacé par le gouvernement DEHAENE II.

coordonnées sur le Conseil d'Etat)²¹⁷ ou écartés au contentieux subjectif (via l'exception d'illégalité prévue à l'article 159 de la Constitution coordonnée).

Si les actes pris par un conseil des ministres inconstitutionnel sont susceptibles d'un contrôle, aucun juge ne peut sanctionner le conseil des ministres lui-même²¹⁸. Seule une obligation morale de « rétablir sans désespérer cette parité »²¹⁹ existe. La problématique de la composition irrégulière des gouvernements a surgi²²⁰ au cours des discussions parlementaires à propos de l'introduction de la représentation minimale de membres féminins ou masculins au sein des exécutifs de l'Etat fédéral et des entités fédérées²²¹.

C'est dans la sanction politique que réside la réponse aux ruptures de parité. Le cas échéant, les ministres du groupe linguistique minoritaire, si leurs exigences de rétablissement de la parité restent sans réponse, peuvent toujours décider de démissionner et d'ainsi mettre fin à l'existence du gouvernement.

Ces dernières précisions clôturent la partie juridique. La suite de notre travail envisage en effet l'article 86 bis, devenu en 1994 l'article 99 alinéa 2, sous l'angle de la politologie.

²¹⁷ Le moyen d'annulation serait tiré de la composition irrégulière du conseil des ministres combinée à l'obligation de délibération de certains arrêtés royaux en son sein. En ce sens, voyez Paul LEWALLE. Concernant la procédure des collèges administratifs : LEWALLE P., *op. cit.*, pp. 883-886 ; quant à l'obligation de délibération en conseil des ministres : *ibidem*, p. 881.

²¹⁸ Certes, ce conseil des ministres verrait son action limitée puisque tous ses actes pourraient être annulés. Il n'empêche que la règle constitutionnelle de la parité se verrait bafouée sans recours juridique possible.

²¹⁹ Avis du Conseil d'Etat, section administration (VI), 3 avril 1980, *A.P.T.*, 1980, p. 270.

²²⁰ Notons que, depuis l'introduction constitutionnelle de la parité, aucune contestation juridique n'est née de la non application de cette règle.

²²¹ Art. 11 bis Const. coord. (M.B. 21.II.2002, en vigueur le 8 août 2002). Ann. parl., Sénat, session 2000-2001, séance du 8 mars 2001. Doc. Parl., Sénat, session 2000-2001, doc. n°2-465/2 à 5. Ann. parl., Ch. Repr., session 2000-2001, séances du 23 et 24 janvier 2002. Doc. Parl., Ch. Repr., session 2000-2001, doc. n°50-1140/1 à 4.

DEUXIEME PARTIE.

La parité linguistique au sein du conseil des ministres.

En gardant à l'esprit les deux axes de ce mémoire – l'optique transactionnelle et l'équilibre linguistique –, les trois parties suivantes analysent la portée politique et l'application concrète de la règle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres.

1. Les gouvernements belges de 1970 à nos jours²²².

La coordination a repris l'ancien article 86 bis sous le deuxième alinéa de l'article 99. Le premier alinéa, quant à lui, consacre une règle toute récente : la limitation à quinze du nombre des ministres²²³. L'article 99 de la Constitution coordonnée dispose :

*« Le conseil des ministres compte quinze membres au plus.
Le Premier Ministre éventuellement excepté, le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise »²²⁴.*

Depuis que la parité linguistique au sein du conseil des ministres est inscrite dans la Constitution, cette règle n'a guère été remise en cause. Au regard de ces trente-cinq années, différents points sont à envisager : comment cette exigence a-t-elle été traduite en termes politiques ? Quel a été son impact sur la naissance, la vie et la mort des exécutifs ?

a. La parité à l'épreuve du temps.

Depuis l'inscription constitutionnelle de la parité, vingt-trois gouvernements se sont succédés à la tête de la Belgique. Deux questions particulières sous-tendent notre analyse de ces exécutifs²²⁵ : comment le prescrit constitutionnel est-il appliqué dans chacun des cas ? Existe-il des monopoles linguistiques ?

De EYSKENS IV à MARTENS VII (1968-1988).

²²² Il s'agit des gouvernements EYSKENS IV (1968-1971), EYSKENS V (1972), LEBURTON I (1973-1974), LEBURTON II (1974), TINDEMANS I (1974), TINDEMANS II (1974-1977), TINDEMANS III (1977), TINDEMANS IV (1977-1978), VANDEN BOEYNANTS II (1978), MARTENS I (1979-1980), MARTENS II (1980), MARTENS III (1980), MARTENS IV (1980-1981), EYSKENS (1981) MARTENS V (1981-1985), MARTENS VI (1985-1987), MARTENS VII (1987), MARTENS VIII (1988-1991), MARTENS IX (1991-1992), DEHAENE I (1992-1995), DEHAENE II (1995-1999), VERHOFSTADT I (1999-2003) et VERHOFSTADT II (2003-...).

²²³ Introduite par la révision de 1993 sous le deuxième alinéa de l'article 65 Const. 1831 (M.B. 5.V.1993).

²²⁴ Art. 99 Const. coord. (M.B. 17.II.1994).

²²⁵ Nous renvoyons également au tableau de répartition des portefeuilles joint en annexe (annexe III).

Cette période²²⁶ 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 bis²²⁷. A EYSKENS IV succède EYSKENS V. Avec également vingt-neuf membres – dont dix secrétaires d'Etat –, ce premier gouvernement de l'après-révision 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 ; le gouvernement compte six secrétaires d'Etat néerlandophones pour quatre francophones.

Vient ensuite un des plus larges gouvernements que la Belgique ait connu²²⁸, le gouvernement emmené par le Wallon Edmond LEBURTON²²⁹. Pendant neuf mois, vingt-deux ministres – le premier ministre n'est donc pas excepté – et quatorze secrétaires d'Etat²³⁰, issus de tous les partis traditionnels²³¹, vont présider à la destinée du Royaume²³². Le second gouvernement LEBURTON adopte la même configuration : un premier ministre francophone 'sexué' linguistiquement et une majorité de secrétaires d'Etat flamands. Sa composition est d'ailleurs quasi identique.

De 1974 à 1978 se succèdent les quatre coalitions dirigées par Léo TINDEMANS. Bien que composées différemment d'un point de vue idéologique²³³, elles respectent toutes un schéma devenu classique. Le premier ministre – néerlandophone – n'est pas compté dans le calcul de la parité et les secrétariats d'Etat sont majoritairement distribués aux partis flamands. La thèse transactionnelle se confirme donc : la parité au sein du conseil des ministres est contrebalancée par l'appartenance linguistique du chef du gouvernement ainsi que par davantage de secrétaires d'Etat flamands. Les gouvernements suivants vont se succéder à une vitesse effrénée. D'octobre 1978 à décembre 1981, la Belgique va connaître

²²⁶ La division de la période en deux sous-périodes est guidée par un souci de continuité. En effet, par la suite, lorsque nous étudions l'équilibre linguistique, le modèle n'est appliqué qu'aux exécutifs d'après 1988, c'est-à-dire après la cinquième réforme de la Constitution. Ainsi, nous évitons le difficile réajustement du poids des portefeuilles suite à la fédéralisation de gros dossiers, l'enseignement en tête. Une autre division est celle opérée par MM. DUMONT et DE WINTER : de 1960 à 1981 et de 1981 à nos jours. Elle met en évidence la différence de longévité des gouvernements : avant 1981 relativement courte, après 1981 nettement plus longue (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).

²²⁷ Le Premier ministre Gaston EYSKENS est excepté. Outre les ministres, il est composé de deux ministres-secrétaires d'Etat, l'un est francophone, l'autre est néerlandophone.

²²⁸ MARTENS III, en 1980, regroupera également trente-six membres.

²²⁹ Un germanophone fait partie de l'équipe, Guillaume SCHYNS, secrétaire d'Etat aux Cantons de l'Est et au tourisme, adjoint au Premier ministre. Notons au passage qu'il est compté comme francophone.

²³⁰ Huit néerlandophones pour six francophones.

²³¹ Ce qui explique certainement l'explosion du nombre de ministres et surtout de secrétaires d'Etat.

²³² Nous reviendrons sur ce gouvernement atypique lors de notre étude sur le statut linguistique du premier ministre (*cf. infra* pp. 53-59).

²³³ Les gouvernements TINDEMANS I et III – tous deux de courte durée – mettent en présence sociaux-chrétiens et libéraux ; TINDEMANS II voit pour la première fois de l'histoire monter un parti régionaliste, en l'occurrence le Rassemblement Wallon, dans un exécutif – composé des sociaux-chrétiens et des libéraux. Cette expérience sera réitérée avec le dernier gouvernement Tindemans composé du C.V.P. et du P.S.C., du Parti Socialiste, du Front Démocratique Francophone et de la Volksunie.

six équipes gouvernementales, avec une durée de vie moyenne de 5 mois²³⁴. Hormis le gouvernement VANDEN BOEYNANTS II dont la composition est légèrement différente²³⁵, les cinq autres exécutifs²³⁶ sont largement similaires : un premier ministre ‘asexué’²³⁷ entouré d’une dizaine de ministres, soutenus par sept à neuf secrétaires d’Etat – majoritairement flamands. Une caractéristique nouvelle apparaît toutefois : l’attribution d’un titre de vice-premier ministre à chaque partenaire de la majorité²³⁸.

La période s’achève avec trois gouvernements sociaux-chrétiens libéraux consécutifs emmenés par Wilfried MARTENS. Si le nombre total de membres du gouvernement reste inchangé, la répartition interne a évolué : moins de ministres pour plus de secrétaires d’Etat. En ce qui concerne la parité, le nombre impair de ministres entraîne à chaque fois l’asexualité du premier ministre. En outre, la proportion des secrétariats d’Etat accordée aux néerlandophones est plus importante que par le passé²³⁹.

De Martens VIII à Verhofstadt II (1988-2005).

Cette seconde période est marquée par la consécration constitutionnelle de la limitation du nombre de ministres à quinze. La conséquence se fait sentir immédiatement²⁴⁰. Alors que les deux derniers gouvernements MARTENS atteignent des sommets, avec trente-deux et vingt-sept membres, les quatre gouvernements suivants voient fondre leur taille : quinze ministres et un ou quelques secrétaires d’Etat. En outre, sous les gouvernements VERHOFSTADT²⁴¹, les secrétaires d’Etat francophones sont plus nombreux que les néerlandophones²⁴². Le conseil des ministres leur est désormais ouvert²⁴³.

²³⁴ Le contentieux communautaire a resurgi, avec la tourmente des Fourons comme point visible de l’iceberg. Voyez LEMAITRE H., *Les gouvernements belges de 1968 à 1980 : processus de crise*, Stavelot, éd. J. Chauveheid, 1982. DELPEREE F., *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1983.

²³⁵ Il s’agit du dernier gouvernement emmené par un francophone. Le nombre de ministres des deux communautés est égal – onze partout, pas d’exception donc pour le premier ministre.

²³⁶ Les quatre premiers sont dirigés par Wilfried MARTENS et varient de la quadripartite à la sextapartite en passant par une pentapartite. L’unique expérience de Mark EYSKENS comme premier ministre sera de courte durée, d’avril à septembre 1981.

²³⁷ Sauf pour le gouvernement MARTENS II, où Wilfried MARTENS fut compté dans le calcul de la parité. Ainsi un ministre – y compris le premier – peut voir sa sexualité linguistique changer d’un gouvernement à l’autre, voire d’un jour à l’autre. Cf. *supra* « Des subterfuges », pp. 29-30.

²³⁸ Auparavant seul un autre ministre recevait le titre de vice-premier ministre. Il s’agissait d’un membre issu de l’autre grand parti de la coalition et de l’autre groupe linguistique.

Autre « originalité » du gouvernement MARTENS II, les chefs de file de chacun des six partis partenaires, en plus du premier lui-même, siègent dans un Cabinet restreint de politique générale.

²³⁹ Avec des rapports de 6/4, 8/5 et 8/5, la barre symbolique des 60% est dépassée.

²⁴⁰ Le choix du nombre quinze découle de la composition du gouvernement de Jean-Luc DEHAENE. En effet, ce dernier avait réduit drastiquement la taille de son équipe à quinze ministres et un secrétaire d’Etat. Auparavant la Belgique menait le classement des pays avec le plus grand exécutif. La fédéralisation de l’Etat – qui allait prendre une nouvelle ampleur en 1993 – renforçant ce phénomène, la cure d’amaigrissement était devenue inévitable.

²⁴¹ Premier libéral premier ministre depuis Paul-Emile JANSON en 1937.

²⁴² Deux pour un dans VERHOFSTADT I, trois pour deux lors de la constitution de VERHOFSTADT II, trois-trois depuis le remaniement du 20 juillet 2004.

A l'issue de cette analyse longitudinale des vingt-trois gouvernements de l'après-troisième révision, notre hypothèse transactionnelle s'est vue confirmée : le premier 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, quant à eux, permettent de rétablir un certain équilibre puisque, au total, le « rapport secrétaires d'Etat néerlandophones/francophones » est de 60/40²⁴⁴, reflet de la réalité démographique. Enfin, une dernière question reste à développer : existe-t-il des monopoles linguistiques²⁴⁵ ?

Des monopoles linguistiques²⁴⁶.

Le monopole linguistique²⁴⁷ le plus évident est le poste de premier ministre. A vingt reprises – sur vingt-trois, depuis 1968, la chancellerie est revenue à un homme politique d'expression néerlandaise²⁴⁸. Nous avons montré qu'à de rares exceptions près²⁴⁹, le premier ministre – flamand – a toujours été ignoré dans le calcul de la parité, offrant un ministre surnuméraire au nord du pays²⁵⁰. Outre ce poste, les partis flamands – ou les ailes flamandes des partis unitaires – ont monopolisé les portefeuilles de l'Agriculture²⁵¹, du Budget²⁵², de l'Environnement²⁵³ – dès sa création au début des années 70 –, et des Postes, Télégraphes et Téléphones²⁵⁴. De leur côté, les francophones se sont régulièrement accaparé la Défense²⁵⁵, l'Intérieur²⁵⁶ et les Classes moyennes²⁵⁷.

²⁴³ A la demande des partis écologistes en 1999. Patrick DUMONT et Lieven DE WINTER, « La formation et le maintien des gouvernements (1946-1999) », *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°1664, 1999, p. 12, note n°25.

²⁴⁴ Soit 91 flamands et 65 francophones. Cf. *infra* « Les secrétaires d'Etat », pp. 62-65.

²⁴⁵ Qui échappent au système de l'article 99 puisque ce dernier n'exige que l'égalité du nombre des ministres.

²⁴⁶ Nous considérons que, pour être considéré comme un monopole linguistique, un portefeuille doit répondre à au moins un des deux critères suivants : soit avoir été détenu à plus de dix-huit reprises par un même groupe linguistique soit que le rapport durée détenue en mois sur le total en mois – 410 – est supérieur au ratio 80/20. Cette section a été rédigée sur base du tableau de répartition des portefeuilles joint en annexe (annexe III).

²⁴⁷ Le total en mois de la durée de vie des gouvernements étudiés est de 410 mois.

Or, de juin 1968 à avril 2005, 36 ans et dix mois se sont écoulés – 442 mois –, l'écart de 32 mois est dû à la fois aux intermèdes entre deux gouvernements – processus de formation, tenue d'élections – et à l'arrondissement en mois de la durée de vie des exécutifs. Les 410 mois représentent la durée de vie effective, munis de leurs pleins pouvoirs, des exécutifs, sauf pour les cinq derniers gouvernements où la durée de vie comprend la période d'affaires courantes.

²⁴⁸ Un néerlandophone a donc dirigé le gouvernement national pendant 396 mois ; un francophone 14 mois.

²⁴⁹ Le Premier ministre MARTENS fut deux fois compté comme néerlandophone. Une première fois sous MARTENS II, une seconde, par la force des choses, lorsque la parité fut rompue en 1992 (cf. *supra* « Des subterfuges » pp. 29-30).

²⁵⁰ Nous reviendrons sur la thématique du premier ministre dans la troisième partie de ce mémoire.

²⁵¹ L'Agriculture fut jusqu'en 1999 sous la coupe du C.V.P. Le P.S.C. lui a donné un ministre à trois reprises.

²⁵² Soit dix-sept fois pour une durée de 352 mois (rapport de 85/15).

²⁵³ De 1973 à nos jours : seize fois (sur vingt) pour une durée de 258 mois (sur 321, rapport 80/20).

²⁵⁴ Les P.T.T. ont été dirigées par un Flamand à douze reprises (sur seize), pendant 184 mois (sur 214).

²⁵⁵ Par dix-huit fois les francophones ont dirigé le ministère de la Défense, le seul Paul VANDEN BOEYNANTS à neuf reprises. Au total des mois, par contre, le rapport ne s'élève plus qu'à 65/35.

²⁵⁶ Surtout de 1968 à 1987. Dans les six derniers gouvernements, il n'est revenu qu'une seule fois aux francophones, en l'occurrence au P.R.L. sous le gouvernement VERHOFSTADT I.

²⁵⁷ Ce portefeuille fut pendant 231 mois (sur 321) dans des mains francophones.

Plus récemment, le ministère des Finances²⁵⁸ s'est ancré dans le carcan francophone, tandis que son pendant, le Budget, est resté sous l'emprise flamande. A l'inverse, d'autres portefeuilles franchissent plus fréquemment la frontière linguistique : les Affaires étrangères et dans le même domaine le Commerce extérieur²⁵⁹, l'Emploi et le Travail, et en termes de durée la Justice, la Politique scientifique ou encore, avant 1992, les Travaux publics²⁶⁰.

S'il semble aisé de pointer du doigt les monopoles linguistiques, les expliquer s'annonce plus ardu. Il n'entre toutefois pas dans le cadre de ce travail de tenter de comprendre les choix politiques qui conduisent à la monopolisation d'un secteur – s'il s'agit de choix délibérés²⁶¹. On peut néanmoins dépasser le simple constat en étudiant conjointement les monopoles linguistiques et les monopoles de partis. Les Finances sont depuis plus de quinze ans dans les mains d'un ministre francophone ; or ce ne fut que très rarement un ministre socialiste²⁶². Si l'on remonte dans le temps, la charge des Finances fut, soit portée par les libéraux lorsqu'ils étaient au pouvoir, soit par les sociaux-chrétiens dans les autres cas de figure. Un phénomène similaire touche le portefeuille de l'Emploi et du Travail ; les libéraux n'ont jamais géré ce département. Signalons toutefois que le C.V.P. et le P.S.C., partenaires de presque toutes les coalitions²⁶³, ne semblent pas connaître un tel phénomène²⁶⁴.

A l'heure actuelle, un autre type de monopole se dégage : un groupe politique détient tous les postes d'un département plus vaste. Ainsi, en 2003, le S.P.a et son allié SPIRIT ont obtenu toutes les charges qui touchent à la mobilité au sens large : les entreprises publiques et les transports²⁶⁵. De 1980 à 1987, ce sont les sociaux-chrétiens et les libéraux francophones qui détiennent ensemble les départements d'autorité : la Justice et l'Intérieur. A la même époque, le C.V.P. domine la représentation extérieure de la Belgique, avec, outre le poste de premier ministre, les Affaires étrangères et les Affaires européennes. Lors de la dernière présidence belge de l'Union européenne en 2001, un sentiment de déjà-vu envahit le monde politique face à la monopolisation par les libéraux de la scène politique et médiatique. Ils détenaient tous les portefeuilles à visibilité européenne²⁶⁶.

Si les monopoles linguistiques ne contredisent pas – juridiquement à tout le moins – la règle de la parité, ils lui donnent, par contre, une connotation nettement plus politique. Tout en

²⁵⁸ En juin 2005, cela fera 206 mois consécutifs qu'un francophone est au commandement des Finances. Le Budget, quant à lui, est néerlandophone depuis un peu plus longtemps (221 mois en juin).

²⁵⁹ Douze fois néerlandophone, onze fois francophone, et le rapport inverse pour les Affaires étrangères.

²⁶⁰ Alors que la différence entre nombre de ministres peut être grande : pour la Justice, quinze francophones pour seulement huit néerlandophones mais un rapport en mois 55/45.

²⁶¹ En tout cas, si une 'monopolisation' s'avérait problématique, le gouvernement suivant réajusterait le tir.

²⁶² Pour trouver un ministre socialiste aux Finances, il faut remonter à Franz DE VOGHEL en 1938.

²⁶³ Depuis 1945, ils n'ont été écartés du pouvoir qu'à neuf reprises (sur 42).

²⁶⁴ Le Commerce extérieur pourrait être l'exception qui confirme la règle, aucun ministre depuis 1973.

²⁶⁵ De plus, les patrons de la S.T.I.B. et de *De Lijn* sont également de cette tendance politique. Cette volonté de monopoliser tous les domaines d'un même département est l'application concrète du programme du cartel S.P.a/SPIRIT qui donne une place importante à tout ce qui touche à la mobilité.

²⁶⁶ Avec le premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances ainsi qu'un secrétaire d'Etat aux Affaires européennes.

respectant le prescrit de l'article 99, une certaine marge de manœuvre est ainsi laissée aux partis politiques. Avant d'entamer la question de l'équilibre linguistique, faisons le point sur l'apport politique de la parité linguistique.

b. Une garantie pour l'avenir.

A la tribune du Sénat, lorsqu'un sénateur 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* »²⁶⁷. Trente-cinq ans plus tard, quelle est la destinée politique de cette garantie ?

L'article 96 de la Constitution stipule : « *Le Roi nomme et révoque ses ministres* ». Pourtant, il ne dispose pas d'une « liberté absolue » dans ce choix²⁶⁸. Le processus de formation des gouvernements est circonscrit par différents éléments : « *en droit, [...] ce sont des données politiques, linguistiques et organiques ; en fait, l'action des hommes et des partis politiques semble également déterminante* »²⁶⁹.

Controverse.

La portée même de la règle suscite des controverses. Ainsi, pour Francis DELPEREE, la parité signifierait bien plus qu'une simple égalité arithmétique, en imposant à chaque ministère le soutien d'une majorité au sein de chaque groupe linguistique de la Chambre²⁷⁰. Cette vision est critiquée par Marc UYTENDAELE, qui lui oppose nombre d'arguments : l'absence de cette interprétation dans les travaux préparatoires et dans la Constitution, 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 subdivisions²⁷¹. Ces remarques ne convainquent cependant pas Francis DELPEREE et Sébastien DEPPE. Ceux-ci répliquent en effet 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 de peut alors être atteint que si « *chaque aile de ce gouvernement dispose d'une majorité dans son groupe linguistique* »²⁷².

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 solide²⁷³ ainsi qu'une majorité

²⁶⁷ Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970. Une garantie pour les francophones qui voient leur pouvoir fondre de jour en jour face au poids démographique – qui se transforme en force politique – de la Flandre. C'est aussi une garantie pour cette dernière : une sorte d'effet cliquet qui interdit tout retour en arrière. Les néerlandophones sont au moins assurés de recevoir la moitié des portefeuilles.

²⁶⁸ LEFEBRE cité par DELPEREE (DELPREE F., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, Tome II, 1980, p. 28).

²⁶⁹ DELPEREE F., *op. cit.*, pp. 28-48.

²⁷⁰ DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., p. 418.

²⁷¹ UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 347.

²⁷² DELPEREE F. et DEPPE S., *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 208.

²⁷³ Depuis 1918, la Belgique n'a connu que trois gouvernements minoritaires en 1925, 1926 et 1958.

au sein des deux groupes linguistiques. Notons que cette pratique a été facilitée par l'association au pouvoir des partis frères – sans exception²⁷⁴ –, malgré leur séparation depuis les années 70²⁷⁵. 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 linguistique²⁷⁶. L'épopée de l'adoption de la loi accordant le droit de vote aux étrangers non-européens pour les élections communales illustre ce propos²⁷⁷. Le cas échéant, la procédure de la sonnette d'alarme peut toujours être lancée²⁷⁸. Remarquons que la simple existence d'un tel mécanisme incite les deux communautés à se mettre d'accord, avant que le débat ne s'envenime.

La parité n'affecte pas uniquement le gouvernement lors de sa naissance, mais toute sa vie durant – y compris à sa mort. 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 gouvernement²⁷⁹.

Symbole.

Par ailleurs, le rôle de garantie de la parité doit être nuancé, selon Marc UYTENDAELE, 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 de la parité²⁸⁰. L'inscription de celle-ci dans la Constitution témoignerait alors « *au niveau supérieur de l'Etat, de la fracture qui existe entre les deux grandes communautés [...] et consacre le droit des francophones à bénéficier d'une protection particulière* »²⁸¹.

Pourtant, sans minimiser sa valeur symbolique, nous estimons²⁸² 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 négative²⁸³ se cache des rapports

²⁷⁴ La participation au gouvernement de la V.U. et du R.W.-F.D.F. n'infirmes pas ce constat puisque ces partis n'ont pas de parti frère de l'autre côté de la frontière linguistique. La participation commune (l'exigence même) des partis écologistes, en 1999, confirment cette analyse.

²⁷⁵ Il est toutefois probable de voir se former, à l'avenir, des gouvernements linguistiquement asymétriques qui pourraient ne pas être supportés par une majorité dans chaque groupe linguistique.

²⁷⁶ Il en va tout autrement pour les lois à majorités spéciales, qui demeurent l'exception.

²⁷⁷ 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 parti du premier ministre, le V.L.D. a voté contre cette loi ainsi que le C.D.&V. et le V.B. La loi n'a donc pas reçu le support de la majorité des membres du groupe linguistique néerlandais.

²⁷⁸ L'unique utilisation de ce mécanisme, en 1985, concernait un problème d'enseignement. Toutefois, le gouvernement de Wilfried MARTENS tomba d'accord sur un compromis acceptable par les deux communautés.

²⁷⁹ DESCHOUWER K., « The termination of coalitions in Belgium », *Res Publica*, 1994, n°1, p. 48.

²⁸⁰ UYTENDAELE M., *op. cit.*, p. 346.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Sur base des discussions avec des femmes et hommes qui vivent – ou ont vécu – la procédure de consensus dans leur fonction ministérielle. Nous pensons plus particulièrement à Vic ANCIAUX et Hervé JAMAR.

²⁸³ Ou renversée, c'est-à-dire que le consensus est atteint lorsque personne ne s'oppose – plus – à la décision.

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.

Enfin, l'existence de la parité linguistique au conseil des ministres permet à ces derniers, hormis pour le chef du gouvernement, de défendre les intérêts de leur communauté ; en d'autres mots, de ne pas devoir se comporter en asexué linguistique, dans le respect de la solidarité gouvernementale. L'appartenance au gouvernement fédéral n'empêche pas ses membres de prendre position dans les débats communautaires puisque le principe de la parité met en présence un même nombre de ministres issus des deux groupes linguistiques²⁸⁴. Le premier ministre, quant à lui, anime les débats²⁸⁵, en veillant à dégager un compromis entre les deux composantes de son équipe.

2. La mesure de l'équilibre linguistique.

a. La parité en nombre seulement ?

En 1970, « *la raison fondamentale de cette parité était la volonté d'organiser l'équilibre des influences entre les deux communautés* »²⁸⁶ ; 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 paritairement. Cette crainte nourrit le second axe de ce mémoire : 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 rééquilibrage²⁸⁷ sont utilisés. Ces mécanismes permettent-ils, dans le respect de l'article 99 alinéa 2, de traduire le poids électoral de chaque communauté ?

b. Le modèle des points et le modèle du poids des portefeuilles.

Afin de répondre à ces deux interrogations, deux modèles seront appliqués à la mesure de ces équilibres linguistiques : le modèle des points et le modèle du poids. Le premier est repris à la pratique politique qui s'est développée dans les années 1980. Nous construisons le

²⁸⁴ Lors des discussions au sein du gouvernement des dossiers « D.H.L. » et « B.H.V. », certains ministres néerlandophones et francophones ont adopté des positions défendant visiblement les intérêts de leur communauté ; toutefois, sous peine de plonger l'exécutif dans une crise, les ministres se doivent, en tout cas, de respecter la solidarité gouvernementale.

²⁸⁵ Nous revenons sur le statut du premier ministre dans la troisième partie (*cf. infra* pp. 53-59). Notons déjà que son rôle est important dans les discussions : il fixe l'agenda et prépare, anime et conclut les débats.

²⁸⁶ STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972, p. 201.

²⁸⁷ Nous pensons au premier ministre, qui peut ou non être excepté ; à l'exclusion des secrétaires d'Etat (et des commissaires du gouvernement) dans le calcul de la parité ; aux nominations à certaines fonctions importantes comme les présidences d'assemblée ou le poste de commissaire européen.

second pour comparer le poids des portefeuilles ministériels et ainsi mesurer la répartition des influences au sein du conseil des ministres.

Le modèle des points.

Ce premier modèle²⁸⁸ 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. En outre, le poste de commissaire européen ainsi que chaque président d'assemblée compte comme un ministre²⁸⁹. Toutefois, nous limitons le modèle aux fonctions gouvernementales car, dans le cadre de notre étude, l'extension aux fonctions hors exécutif ne semble pas pertinente²⁹⁰.

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* »²⁹¹. D'ailleurs, ce '*vernuftig puntenstelsel*'²⁹² permet de mesurer le rapport entre la distribution des fonctions politiques importantes et le poids électoral des communautés²⁹³.

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. En effet, tout ministre vaut deux points, quelle que soit l'importance de la charge²⁹⁴. C'est pourquoi, nous avons entrepris la tâche de construire notre propre modèle de l'équilibre du poids des portefeuilles ministériels.

Le modèle du poids des portefeuilles ministériels.

²⁸⁸ A cet égard, 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.

²⁸⁹ Le cas échéant, le poste de commissaire du gouvernement vaut 0,5 point. Ceux-ci ne sont pas soumis au principe de la parité linguistique. En outre, leur statut reste flou (DELPÉREE F., « Courtes crises », *J.T.*, 1999, p. 640).

²⁹⁰ 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 (va être) vacant.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² Un système de points ingénieux. Expression reprise à la *Gazet van Antwerpen* (23 octobre 1980) citée dans DELPÉREE F., *op. cit.*, p. 117.

²⁹³ Nous appliquons le modèle des points en reliant les deux axes de ce mémoire – l'optique transactionnelle et l'équilibre linguistique (cf. *infra* pp. 50-52). Cependant, nous étudions, tout d'abord, l'axe de l'équilibre linguistique au regard du modèle du poids des portefeuilles.

²⁹⁴ Dans un gouvernement composé de quatorze ministres et d'un premier ministre – hypothèse la plus plausible depuis l'introduction d'une limitation du nombre de ministres en 1993, chaque communauté reçoit donc quatorze points ministériels et éventuellement trois points de plus pour le poste de premier. Ce dernier est compté dans cette répartition arithmétique des fonctions gouvernementales. La règle de la parité n'a aucune répercussion sur la répartition des charges, or, c'est celle-ci que nous voulons évaluer.

Comment évaluer l'importance d'un portefeuille ministériel²⁹⁵ ? La mise au point d'un modèle permettant de résoudre cette question est parsemée d'embûches. La première est la subjectivité inhérente à ce type de mesure – subjectivité à la fois personnelle, temporelle et matérielle²⁹⁶. Le choix des critères de la détermination du poids des portefeuilles constitue la deuxième difficulté. Enfin, si toutefois un tel modèle pouvait être élaboré, comment l'appliquer à la réalité politique ?

Une objectivation du poids des portefeuilles semble possible via la sélection de trois critères. Au-delà d'un critère objectif²⁹⁷ – mais largement imparfait –, le budget des départements ministériels²⁹⁸, 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 publique²⁹⁹. En outre, le but poursuivi est de dégager un ordre d'importance entre des grands, des moyens et des petits portefeuilles.

Enfin, pour éviter l'écueil de subjectivité temporelle³⁰⁰, la période étudiée sera limitée aux dix-sept dernières années (1988 à 2005). Ce choix assure une certaine continuité puisque la

²⁹⁵ Par portefeuille ministériel, nous entendons le domaine d'activité dont le ministre a la charge, tel qu'attribué par l'arrêté royal de nomination et déterminé par l'usage politique. Toutefois, le contenu précis des portefeuilles varie d'un exécutif à l'autre, avec plus ou moins d'impact ; ainsi la S.N.C.B. a été placée variablement sous la tutelle du ministre des communications, des transports ou des entreprises publiques.

²⁹⁶ La personnalité du ministre influe sur l'impression d'importance ou non du portefeuille, en particulier s'il en a la charge pour une longue période de temps. L'importance d'un portefeuille peut varier également selon le parti. La période détermine également le poids d'un portefeuille, après une crise ou une campagne électorale, certains postes sont plus prisés que d'autres. Enfin, parallèlement à ce que nous avons dit à propos de la S.N.C.B., la définition exacte des compétences attribuées à un ministre donnera plus ou moins de poids au portefeuille considéré.

²⁹⁷ Car des données budgétaires exactes existent. Néanmoins, la taille du budget de chaque département est le fruit d'un compromis politique – donc subjectif – entre les parties de la coalition.

²⁹⁸ Nous ne distinguons pas les crédits portés aux programmes de subsistance avec les crédits inscrits dans les programmes d'activités, faute de temps. Cette distinction aurait permis d'affiner l'utilisation du critère budgétaire. Toutefois, tenant compte des nombreuses remarques méthodologiques, le critère budgétaire tel que dégagé semble utilisable. D'ailleurs, les négociateurs gouvernementaux – en particulier à la Communauté française – vérifient que la somme des budgets afférents aux portefeuilles attribués à chaque partenaire respectent le poids politique de chacun.

²⁹⁹ Un critère protocolaire a été envisagé, la comparaison de l'ordre de la liste présentant la composition du gouvernement et de l'importance des portefeuilles ministériels. Néanmoins, hormis le cas particulier du premier ministre qui ouvre toujours cette liste, ce critère ne peut nous aider car l'ordre protocolaire est défini par les années consécutives d'ancienneté ministérielle, en l'absence de tout choix politique dans le dressement de la liste. Pierre VERJANS suggère un critère basé sur la notoriété : en reprenant les baromètres trimestriels de *La Libre Belgique*, on étudierait le lien entre la notoriété de la personne et le portefeuille qu'il ou elle occupe. Par manque de temps, nous ne pourrions envisager cette piste. Son initiateur admet que cette question pourrait faire l'objet d'un mémoire à part entière. Enfin, un critère prenant en compte le nombre de personnes touchées par les activités du département et/ou le nombre de personnes employées est parfois utilisé.

³⁰⁰ En d'autres mots que ce modèle élaboré ne soit qu'une simple photographie de la réalité du moment et de ce fait, ne permette ni la comparaison dans le temps ni la prédiction – même si nous recherchons principalement la comparaison dans le temps et non pas une certaine valeur prédictive.

période débute avec la fédéralisation de gros dossiers³⁰¹ et regroupe des gouvernements stables³⁰², composés de partenaires différents.

Un critère objectif : le budget des départements.

A partir des quinze derniers budgets des voies et moyens³⁰³, il est possible d'attribuer un indice à chaque département ministériel³⁰⁴ représentant le poids budgétaire de ceux-ci. En effet, en calculant la moyenne des budgets départementaux³⁰⁵, on obtient des valeurs moyennes qui s'étalent entre 9,919 millions € et 6219,241 millions €³⁰⁶. Afin de prendre en compte cette grande différence entre les extrêmes, nous utilisons la formule du logarithme³⁰⁷. 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.

Un double critère subjectif : l'attribution de cotes³⁰⁸.

Onze femmes et hommes politiques ainsi que onze observateurs de la vie politique ont attribué une cote à chaque portefeuille ministériel³⁰⁹. Chaque évaluateur disposait d'une échelle de points allant de 0 à 10, où 10 représentait l'importance la plus grande. De plus, l'abstention était possible et aucuns critères d'évaluation n'étaient donnés.

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.

La combinaison des critères.

³⁰¹ Ce qui permet d'éviter le rééquilibrage du poids des portefeuilles au sein du gouvernement fédéral suite, en particulier, à la communautarisation de l'enseignement et de la régionalisation des travaux publics.

³⁰² Commençant avec MARTENS VIII, respectivement 39, 5, 39, 49 et, déjà, 23 mois pour VERHOFSTADT II.

³⁰³ De 1990 – premier budget de l'après réforme budgétaire de 1989 – au budget de 2005.

³⁰⁴ Voyez le tableau reprenant les données budgétaires de chaque département, joint en annexe (annexe VI).

³⁰⁵ En francs – euros – courants, c'est-à-dire que l'inflation n'est pas déduite des valeurs. 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.

³⁰⁶ Pour les remarques méthodologiques du calcul des budgets, voyez l'annexe IV.

³⁰⁷ La représentation graphique des données budgétaires montre clairement une courbe exponentielle (le graphique est joint en annexe, annexe VI).

³⁰⁸ Les annexes V reprend l'ensemble des personnalités qui ont contribué à la réalisation de ce modèle ainsi que les cotes qu'ils ont attribuées.

³⁰⁹ Signalons que les portefeuilles de l'Energie, de l'Intégration et de l'Economie sociale, des Petites et Moyennes Entreprises et des Pensions n'ont pas été évalués. En effet, hormis pour le dernier, ces portefeuilles sont généralement accessoires à une attribution principale.

Les constructions mathématiques, via la moyenne pondérée des budgets et des cotes, permettent la comparaison des indices dégagés. La dernière étape de l'élaboration du modèle réside en la combinaison des critères. Pour ce faire, les indices pondérés (calculés sur base des cotations des hommes et femmes politiques, celles des observateurs de la vie politique et les budgets) sont intégrés dans un indice unique en effectuant la moyenne arithmétique. Enfin, celui-ci est multiplié par 10 afin d'obtenir la valeur (le poids) de chaque portefeuille ministériel en points. Les « poids » suivants ont ainsi pu être dégagés :

<i>INDICE PONDÉRÉ</i> = moyenne des trois critères VALEUR = INDICE PONDÉRÉ*10	Hommes et femmes politiques	Obs. de la vie politique	Budget	<i>INDICE PONDÉRÉ</i>	VALEUR
Affaires étrangères	1.1	1.4	0.9	1.1	11
Affaires sociales - Prévoyance soc.	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
Mobilité/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
Scientifique (politique/recherche)	0.8	0.5	1.1	0.8	8

Remarquons que, la non-application du critère budgétaire pour la charge de chef du gouvernement 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 ministre³¹⁰ ; 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.

³¹⁰ Cf. *infra* « Les vice-premiers ministres », pp. 59-62.

3. De la parité à l'équilibre linguistique.

Dans cette section, nous appliquons le modèle des poids aux gouvernements de la période 1988 à 2005³¹¹. La répartition des influences entre les deux groupes linguistiques au conseil des ministres³¹² est au centre de nos investigations³¹³. 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 ?

a. Le poids des portefeuilles³¹⁴.

Les gouvernements MARTENS VIII et MARTENS IX (1988-1992).

La période s'ouvre avec un gouvernement de dix-neuf ministres³¹⁵. 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. Il s'agit des départements de la Région bruxelloise, de l'Éducation nationale³¹⁶ et des Travaux publics. Ces trois portefeuilles ont reçu le poids moyen de 10. Ensuite, sur 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)³¹⁷, le ratio « poids communauté/total des poids » se rapproche de l'équilibre à 52/48 en faveur des Flamands³¹⁸.

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. La redistribution des charges détenues par la V.U. dans l'équipe gouvernementale a profité aux partis néerlandophones exclusivement³¹⁹.

Les gouvernements DEHAENE I et DEHAENE II (1992-1999).

Dans les gouvernements de Jean-Luc DEHAENE, seuls quinze ministres³²⁰ siègent au conseil des ministres³²¹. Cette réduction de la taille de l'équipe gouvernementale se répercute sur le

³¹¹ Il s'agit des gouvernements MARTENS VIII (1988-1991), MARTENS IX (1991-1992), DEHAENE I (1992-1995), DEHAENE II (1995-1999), VERHOFSTADT I (1999-2003) et VERHOFSTADT II (2003-...).

³¹² Nous élargissons l'étude au gouvernement dans la section consacrée aux secrétaires d'Etat. Cf. *infra* pp. 62-66.

³¹³ Dans ce mémoire, nous étudions uniquement la distribution des portefeuilles entre les deux groupes linguistiques. Toutefois, les tableaux, joints en annexe (annexe III, annexes IX et X), reprennent la répartition parti par parti. De plus, ils comparent la représentation parlementaire et la représentation gouvernementale.

³¹⁴ Pour réaliser l'analyse présentée sous cette section, nous avons élaboré les tableaux joints à l'annexe IX.

³¹⁵ Issus du C.V.P., du P.S.C., du P.S., du S.P. et de la V.U.

³¹⁶ Depuis les années 1960, l'éducation nationale était gérée par un francophone et un néerlandophone.

³¹⁷ Le premier ministre Wilfried MARTENS était d'ailleurs excepté du calcul de la parité.

³¹⁸ En comptant le premier ministre, il est de 56/44.

³¹⁹ Le C.V.P. passe de 59 à 68 et le S.P. de 42 à 50. Les partis francophones gardent un poids identique. Notons, enfin, que la représentation parlementaire de chaque partenaire n'a pas évolué ; par conséquent, la redistribution des influences est indépendante du poids électoral des partis de la coalition.

³²⁰ Ce nombre sera constitutionnalisé en 1993.

poids des charges attribuées. De 1992 à 1995, trois ministres reçoivent un portefeuille d'une valeur totale supérieure à 20³²². 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. Le ratio obtenu est 47/53, en faveur du Sud. 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 total³²³.

La composition du second gouvernement de Jean-Luc 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. Ce rééquilibrage des influences tient aux résultats des élections législatives de 1995. Le P.S. est en recul de 16.5% à 14%, le P.S.C. perd un demi point (de 8.5% à 8%), le S.P. se maintient (13.3%), et le C.V.P. sort renforcé (de 16.5% à 19.3%).

Les gouvernements VERHOFSTADT I et VERHOFSTADT II (1999-...).

En 1999, Guy VERHOFSTADT forme une coalition gouvernementale inédite, composée de six partis³²⁴. 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.

Le second exécutif du premier ministre Guy VERHOFSTADT marque le retour à une coalition plus classique au regard du nombre de composantes – une quadripartite – mais originale d'un point de vue idéologique – associant libéraux et socialistes³²⁵. Entre ministres d'expression française et néerlandaise, un équilibre existe, le premier ministre excepté³²⁶. Le départ de Louis MICHEL, de Franck VANDENBROUCKE, de Fientje MOERMAN, de Bert ANCIAUX, de Marie ARENA, d'Isabelle SIMONIS et de Frédérique RIES ont conduit à un remaniement ministériel important³²⁷. L'équilibre linguistique est légèrement modifié. Le ratio devient 52/48 en faveur des néerlandophones, le poids du chef du gouvernement non compté.

³²¹ Le nombre de secrétaires d'Etat a été fortement réduit par rapport aux gouvernements précédents : un unique secrétaire d'Etat de 1992 à 1995, et deux de 1995 à 1999.

³²² 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).

³²³ Le poids du C.V.P. est de 63 (différence minime, un peu plus de 1%).

³²⁴ Les partis libéraux et socialistes du nord et du sud du pays ainsi que, pour la première fois de l'histoire politique belge, les partis écologistes ECOLO et AGALEV.

³²⁵ La dernière union au pouvoir des libéraux et socialistes – seuls, sans tierce partie – remonte au gouvernement de Achille VAN ACKER (1954-1958), pendant la guerre scolaire.

³²⁶ Un poids de 98 pour les néerlandophones et un poids de 96 pour les francophones (ratio 50.5/49.5) ; en comptant le premier ministre, le rapport est de 54/46 en faveur des Flamands.

³²⁷ M.B. 20.VII.2004. Neuf membres (sur vingt) du gouvernement sont concernés.

L'analyse de la répartition des portefeuilles montre une multiplicité des facteurs influençant la composition d'une coalition³²⁸. A côté de l'aspect linguistique figurent des données politiques telles que les résultats électoraux, les programmes des partis et la campagne électorale. En effet, lorsqu'un parti porte une revendication particulière ou qu'un thème trouve une place importante dans son programme, ce parti, s'il est invité à la table des négociations, tentera d'obtenir le poste ministériel qui peut le mettre en œuvre³²⁹. Le contexte et les personnalités des candidats ministrables entrent également en ligne de compte lors des négociations³³⁰. Parmi ces éléments, la recherche d'un équilibre linguistique trouve plus ou moins d'écho selon l'importance politique d'autres données.

Par ailleurs, si l'on compare la représentation ministérielle des groupes linguistiques avec leur poids électoral respectif au sein de la majorité, les néerlandophones sortent presque toujours désavantagés de la répartition³³¹. 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.

Sur base de la mesure des équilibres linguistiques, nous allons, dans les sections suivantes, tenter d'identifier les tenants et les aboutissants de la répartition des portefeuilles entre ministres d'expression néerlandaise et ministres d'expression française. Avant d'entamer cette analyse, 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. Cette précaution énoncée, nous pouvons aborder l'étude des équilibres linguistiques.

b. 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 total³³², s'il en est exclu,

³²⁸ A ce propos, 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.

³²⁹ La formation du gouvernement VERHOFSTADT II illustre cette situation. Pour les socialistes francophones, la gestion du département de la Justice par Marc VERWILGHEN, de 1999 à 2003, n'avait pas répondu à leurs attentes. C'est pourquoi, lors de la formation la seconde équipe, ils ont choisi en premier lieu ce département. De leur côté, les partis néerlandophones souhaitaient voir revenir à un ministre du nord du pays le portefeuille de l'Intérieur. En effet, l'attitude d'Antoine Duquesne avait été jugée trop laxiste (en particulier lors de la régularisation des « sans papiers ». Patrick DEWAELE a ainsi reçu le ministère de l'Intérieur.

³³⁰ Pour certaines personnes interrogées, la variation de l'importance de ces facteurs justifie leur refus de ne pas attribuer des cotes aux portefeuilles ministériels. Ce fut le cas d'André FLAHAUT, Peter DE CREM et Karl Heinz LAMBERTZ.

³³¹ Respectivement dans les six derniers gouvernements, les partis flamands de la majorité représentent électoralement 61%, 56%, 56%, 59%, 49% et 50% des sièges de la majorité (à la Chambre), pour une représentation gouvernementale de 56%, 54%, 51%, 58%, 58% et 54% si le premier ministre est inclus ; 52%, 50%, 47%, 54%, 54% et 52% si le premier ministre n'est pas compté.

³³² Le ratio varie de 54/46 (N/F) à 58/42, en ne comptant que les ministres.

l'équilibre linguistique est atteint. Notons que le gouvernement DEHAENE I déroge à ce constat³³³. Excepter le premier ministre du calcul de la parité linguistique 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 chancellerie³³⁴. La logique transactionnelle se voit ainsi confirmée par le modèle du poids des portefeuilles.

Deuxièmement, l'obligation juridique de parité linguistique au sein du conseil des ministres se traduit politiquement en un équilibre du poids des portefeuilles des ministres néerlandophones et francophones. De plus, cet équilibre est obtenu en exceptant le premier ministre du décompte, tout comme l'autorise l'article 99, alinéa 2 de la Constitution.

Troisièmement, parvenir à un équilibre linguistique entre négociateurs lors de la formation de l'exécutif ne pose pas de difficulté majeure. 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 influences³³⁵, soit, dès la formation de l'exécutif suivant, ils veilleraient à n'accepter qu'une équipe gouvernementale où le poids de chacun est équilibré³³⁶, d'un point de vue linguistique³³⁷.

Quatrièmement, la composition de la coalition est déterminée par un grand nombre de variables politiques ou non³³⁸. C'est un ensemble de données qui influence la formation des gouvernements. L'importance du critère linguistique varie selon le contexte du moment ; elle se combine avec le facteur idéologique. D'ailleurs, les jeux de compensation entre partis, via l'attribution de secrétariats d'Etat par exemple³³⁹, se justifient pour des raisons tantôt politiques, tantôt linguistiques.

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.

³³³ Le premier ministre inclus, le ratio est de 51/49 (N/F), mais de 47/53, si le chef du gouvernement est exclu.

³³⁴ Voyez la section « Un monopole de fait », pp. 55-59.

³³⁵ Comme ce fut le cas lors du remaniement de juillet 2004.

³³⁶ Ce constat a été émis par Vic ANCIAUX à propos des monopoles linguistiques. Il déclarait en substance que si un monopole posait problème, l'exécutif suivant veillerait à redistribuer les influences.

³³⁷ D'un point de vue idéologique (des partis), le poids de chaque partenaire au gouvernement reflète la représentation parlementaire (*cf. infra* « Le premier ministre », pp. 53-59).

³³⁸ Comme variables politiques, nous entendons notamment les résultats électoraux, les partis et les hommes qui les composent, la campagne électorale, les réalisations de la législature, en général, et du gouvernement, en particulier, précédents ainsi que les exécutifs des entités fédérées. Les « crises » et les « affaires » constituent, par exemple, des variables non politiques.

³³⁹ A ce propos, voyez la section « Les secrétaires d'Etat », pp. 62-66.

4. Des équilibres linguistiques.

a. Des grands « départements ».

La composition d'un gouvernement se construit sur base d'une répartition des influences idéologiques et linguistiques³⁴⁰. A côté du rituel de l'attribution des points³⁴¹, les négociateurs veillent à équilibrer linguistiquement et politiquement la distribution des portefeuilles au sein de grands « départements ». Les hommes et femmes politiques classent les portefeuilles ministériels en sous-groupes. Généralement, quatre départements³⁴² 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-économique³⁴³. En outre, cette « départementalisation » des portefeuilles varie fréquemment dans le temps et selon les personnes³⁴⁴. Au sein de ces départements, les charges gouvernementales sont réparties entre néerlandophones et francophones³⁴⁵ – ainsi qu'entre les partis de la coalition. 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 communauté³⁴⁶, un secteur particulier. Notons que tous les portefeuilles ministériels ne sont pas classés, soit qu'ils sont inclassables³⁴⁷, soit que cela ne soit pas nécessaire de le faire³⁴⁸.

Analysons les six derniers gouvernements au regard de cette technique³⁴⁹.

*La représentation de la Belgique à l'extérieur*³⁵⁰.

Sont considérés dans ce département, les Affaires étrangères, la Coopération au développement et le Commerce extérieur³⁵¹. Le premier ministre est quelquefois compris

³⁴⁰ Par « idéologique », nous entendons les rapports entre partis, par « linguistique », ceux entre les deux grandes communautés.

³⁴¹ Cf. *supra*, p. 39. (Voyez également l'annexe IV qui reprend le rapport méthodologique des modèles).

³⁴² Ces départements regroupent plusieurs départements ministériels classiques.

³⁴³ Le budget général des dépenses présente trois cellules. La cellule d'autorité regroupe, notamment, la chancellerie du premier ministre, de la Justice, l'Intérieur, les Affaires étrangères et la Coopération au développement, la Défense nationale et les Finances. Les départements des Pensions, de la Santé publique, des Affaires sociales, de l'Emploi et du Travail, de l'Environnement, de l'Intégration sociale et l'Economie sociale sont classés dans la cellule sociale. Enfin, la cellule économique concerne les budgets de l'Agriculture (régionalisée depuis 2003), de l'Economie, de la Mobilité et du Transport, et de la Politique scientifique.

³⁴⁴ Il n'en demeure que certains regroupements sont bien établis : Finances/Budget, Justice/Intérieur, Affaires sociales/Santé publique/Emploi et Travail, Affaires étrangères/Commerce extérieur/Coopération au développement.

³⁴⁵ Il ne s'agit pas de '*splitsing*' puisque, ici, un seul ministre gère l'ensemble d'un département tandis qu'un autre ministre (d'appartenance linguistique différente) a la charge d'un ministère, faisant partie du même grand « département ». Le '*splitsing*' voit deux ministres (un francophone et un néerlandophone) gérer un même département mais où chacun est en charge de sa partie linguistique.

³⁴⁶ Tel est le cas pour le binôme Finances/Budget : le Nord détient le Budget et le Sud les Finances depuis plus de 200 mois.

³⁴⁷ D'aucuns considèrent que le poste de premier ministre est inclassable. Par ailleurs, les portefeuilles ministériels du Budget et de la Fonction publique sont transversaux.

³⁴⁸ L'équilibre linguistique est principalement recherché au niveau des portefeuilles importants.

³⁴⁹ L'annexe VIII reprend la composition de ces six gouvernements.

³⁵⁰ Les portefeuilles ministériels ont été répertoriés sur une base linguistique (et politique) à l'annexe III.

dans cet équilibre³⁵². Le département de la Défense, par contre, n'entre ni dans le département de la représentation de la Belgique ni dans le département d'autorité³⁵³. 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 MICHEL³⁵⁴. En juillet 2004, suite au départ de ce dernier à la commission européenne, 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 flamand³⁵⁵.

Ce n'est donc pas un équilibre parfait qui est recherché. Il s'agit plutôt d'éviter tout déséquilibre manifeste³⁵⁶. En effet, les négociateurs recherchent un équilibre sur la composition globale du gouvernement³⁵⁷ et non au sein de chaque département particulier. Toutefois, les sous-équilibres qui y sont dégagés peuvent contribuer à une composition finale satisfaisante. Enfin, concernant les fonctions de représentation, nombreux sont ceux qui désirent la répartition de ces portefeuilles entre les deux communautés afin de ne pas envoyer une image biaisée de la Belgique³⁵⁸.

Les finances publiques.

Depuis 1981, les portefeuilles du Budget et des Finances sont invariablement répartis entre un ministre d'expression française et un ministre d'expression néerlandaise. Cette pratique est cautionnée par le plus grand nombre³⁵⁹. Par ailleurs, les personnes interrogées remarquent que le poids des Finances est supérieur à celui du Budget³⁶⁰, c'est pourquoi le ministre en charge de celui-ci reçoit souvent des compétences supplémentaires³⁶¹.

Le département d'autorité.

³⁵¹ Matière qui a été partiellement régionalisée depuis 2001.

³⁵² En particulier lorsque cela conduit à un déséquilibre (aux yeux des autres partis). Nous avons évoqué le monopole des libéraux pendant la présidence belge de l'Union européenne. Le premier ministre était compté dans l'équilibre ainsi que le ministre des Finances, en raison de l'introduction de l'euro. *Cf. supra* p. 35.

³⁵³ Cela est dû au caractère autonome du portefeuille ; il ne fait pas partie d'un doublon comme la Justice et l'Intérieur ou les Finances et le Budget.

³⁵⁴ *Statu quo* en ce qui concerne le Commerce extérieur (F) et la Coopération au développement (N). A la suite de la formation du gouvernement VERHOFSTADT II, le Commerce extérieur est passé à un néerlandophone.

³⁵⁵ Les libéraux détiennent tous les portefeuilles à visibilité internationale, dont celui de premier ministre.

³⁵⁶ Un équilibre doit se mesurer au sein du « grand » département, mais également par rapport à la composition globale du gouvernement.

³⁵⁷ La négociation est élargie aux présidences d'assemblée et au poste de commissaire européen.

³⁵⁸ Parmi eux Marie NAGY, Jean-Jacques VISEUR et Melchior WATHELET.

³⁵⁹ Aucune personnalité interviewée n'a critiqué cette pratique.

³⁶⁰ Ce qui est confirmé par le modèle des poids : les Finances valent 13 et le Budget 11.

³⁶¹ Tel fut le cas sous les deux gouvernements de Wilfried MARTENS et de Guy VERHOFSTADT.

Parallèlement au département des finances publiques, le département d'autorité est scindé³⁶². L'Intérieur et la Justice se répartissent entre les deux rôles linguistiques³⁶³. 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.

Le département socio-économique.

A l'inverse des deux précédents, le contenu de ce département ne fait pas l'objet d'un accord unanime. D'ailleurs, la classification budgétaire distingue les départements économiques des départements sociaux³⁶⁴. 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 de Wilfried 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*³⁶⁵.

Pris dans une acceptation plus large font aussi partie de ce groupe les Communications³⁶⁶, les Classes moyennes, les Petites et Moyennes Entreprises, l'Agriculture et l'Environnement³⁶⁷. De 1988 à 1992, les deux portefeuilles des Communications sont flamands, celui des Classes moyennes est attribué à un francophone³⁶⁸.

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 52³⁶⁹, contre 37 pour tous les partis néerlandophones. La composition de la seconde équipe va modifier cette distribution³⁷⁰. 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

³⁶² Ce constat est particulièrement pertinent d'un point de vue politique.

³⁶³ Notons l'exception du gouvernement DEHAENE II (l'Intérieur pour le S.P. et la Justice pour le C.V.P.). Par ailleurs, dans la période 1981-1988, le département d'autorité était monopolisé par les francophones.

³⁶⁴ Voyez la note n°343.

³⁶⁵ En termes de poids, 21 pour les néerlandophones et 24 pour les francophones, cette différence de 3 est peu significative (1.5%) – le poids des secrétaires d'Etat n'a pas été inclus.

³⁶⁶ Jusqu'en 1992, il existe un ministère des Communications et un autre des Postes, Télégraphes et Téléphones. A partir de 1992, plusieurs portefeuilles vont être identifiés – et variés avec les gouvernements – : les (Télé-)Communications, les Transports, la Mobilité et les Entreprises publiques.

³⁶⁷ Le portefeuille de la Politique d'égalité des chances apparaît en 1992 et peut être classé dans ce groupe.

³⁶⁸ Les P.M.E., l'Agriculture, l'Environnement sont gérés par des secrétaires d'Etat.

³⁶⁹ Auxquels s'ajoute le poids (10) du portefeuille des Affaires économiques détenues par Melchior WATHELET.

³⁷⁰ Cette modification de la répartition des influences entre deux gouvernements, pourtant dirigés par la même personne et regroupant les mêmes partenaires, confirme l'hypothèse selon laquelle, en cas de déséquilibre, les représentants de la communauté affectée par celui ne manqueraient pas de réagir, dès la formation de l'exécutif suivant, si cela n'est pas possible de le faire au cours de la vie du gouvernement en place.

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 flamands³⁷¹.

Un double équilibre.

Lors de la formation du gouvernement fédéral, les négociateurs poursuivent un double objectif : équilibrer la répartition des portefeuilles à la fois entre les partis³⁷² et les communautés. Selon le contexte politique, les portefeuilles envisagés, les partis et les personnes, l'attention est portée plus particulièrement sur la réalisation tantôt d'un équilibre linguistique tantôt d'un équilibre politique. En fait, la répartition politique des postes ministériels fait l'objet d'une plus grande vigilance de la part des partis politiques. Par contre, l'aspect linguistique n'entre véritablement en considération qu'en cas de déséquilibre manifeste³⁷³.

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. Parmi ceux-ci, la séparation du Budget et des Finances ainsi que de la Justice et de l'Intérieur est devenue une pratique constante. 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.

b. Parité et proportionnalité.

L'application du modèle du poids des portefeuilles ministériels nous permet de montrer que la parité entre ministres francophones et néerlandophones se traduit politiquement par une 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. Cette extension offre en outre l'avantage de relier les deux axes de ce mémoire : l'optique transactionnelle³⁷⁴ et l'équilibre linguistique³⁷⁵. Pour ce faire, nous appliquons le modèle des points à la période 1988-2005³⁷⁶.

³⁷¹ Un poids de 67 (N) pour 40 (F), jusqu'en 2003 ; depuis 2003, 72 (N) pour 50 (F).

³⁷² En veillant, parallèlement, à tenir compte de la représentation parlementaire de chaque partenaire. Par conséquent, l'équilibre politique est également visé entre familles politiques.

³⁷³ Marc EYSKENS et André FLAHAUT notent cet état de fait : la répartition est beaucoup plus idéologique que linguistique. Isabelle DURANT est plus réservée. Elle remarque que nombre de matières ne sont pas communautaires en tant que telles mais le deviennent indirectement (par exemple, les Entreprises publiques).

³⁷⁴ Les partis flamands acceptent la règle de la parité linguistique en échange de certaines contreparties, dont font partie le poste de premier ministre et les secrétaires d'Etat (ainsi que la parité à Bruxelles, *cf. infra* « Bruxelles : miroir institutionnel ? », pp. 67-79).

³⁷⁵ L'exigence de la parité linguistique se traduit politiquement en une répartition équilibrée du poids des portefeuilles ministériels entre ministres néerlandophones et francophones.

³⁷⁶ Les annexes VIII et X reprennent respectivement la composition des gouvernements de la période étudiée et le tableau reprenant la mesure de l'équilibre linguistique par le modèle des points.

Les gouvernements MARTENS VIII et MARTENS IX (1988-1992).

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 population³⁷⁷. 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 parité³⁷⁸.

La composition du dernier gouvernement de Wilfried MARTENS atténue moins l'effet de la parité³⁷⁹. La raison se situe dans la distribution égalitaire des secrétariats d'Etat : cinq par rôle linguistique. Enfin, notons que la différence de points entre les ministres néerlandophones et francophones est toujours de trois points³⁸⁰, sauf si le premier ministre est compté dans la parité.

Les gouvernements DEHAENE I et DEHAENE II (1992-1999).

La nouveauté introduite par les gouvernements de Jean-Luc DEHAENE est la limitation du nombre de ministres à quinze. Ainsi, à moins d'une modification constitutionnelle, 31 points « ministériels » se répartissent entre les deux communautés³⁸¹. Chacune reçoit 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. Cela donne un ratio de 56/44. La composition de la seconde équipe reflète presque le poids démographique de la Flandre puisque le ratio devient 58/42³⁸² illustrant ainsi la logique transactionnelle.

Les gouvernements VERHOFSTADT I et VERHOFSTADT II (1999-...).

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

³⁷⁷ On admet généralement le ratio 60/40 entre néerlandophones et francophones sur la population totale.

³⁷⁸ C'est pourquoi nous étudions plus longuement ces deux fonctions dans la troisième partie (*cf. infra* pp. 53-66)

³⁷⁹ 24 points (N) contre 21 points (F). Ratio 53/47 (N/F).

³⁸⁰ Dans les six gouvernements que nous étudions, le premier ministre étant toujours flamand et asexué, les trois points vont toujours à la Flandre. Cela confirme l'hypothèse transactionnelle.

³⁸¹ Sauf si le premier ministre est compté dans la parité, dans ce cas-là, il n'y aura que quatorze ministres pour un total de 28 points.

³⁸² Alors qu'un seul secrétaire d'Etat néerlandophone supplémentaire est entré au gouvernement.

homologues d'expression néerlandaise³⁸³. D'un point de vue linguistique, la présence de six partenaires ne modifie en rien notre méthode d'analyse³⁸⁴.

Entre 1999 et 2003, la composante néerlandophone 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).

Transaction et équilibre.

En se basant sur un modèle similaire au nôtre³⁸⁵, 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* »³⁸⁶. La composition des deux gouvernements VERHOFSTADT³⁸⁷ confirme ce constat³⁸⁸.

Si l'exclusion de certaines fonctions³⁸⁹ du calcul de la parité permet de rapprocher la répartition des influences entre communautés et leur poids démographique respectif, cette compensation n'est pas parfaite. Elle disparaît d'ailleurs avec les deux derniers exécutifs³⁹⁰. Comment interpréter cette évolution ? Le passage du poste de commissaire européen du Nord au Sud affecte l'équilibre, et ce d'autant plus qu'il vaut deux points³⁹¹. En effet, dans une distribution des postes qui est relativement cadencée³⁹², seules deux fonctions peuvent influencer celle-ci : le commissaire européen et les secrétaires d'Etat. Or la logique sous-jacente à la répartition des secrétariats d'Etat sous les exécutifs de Guy VERHOFSTADT est politique bien plus que linguistique. D'une part, les partis écologistes en 1999 et le M.R. en 2003, ont vu leur faible représentation ministérielle compensée par l'obtention de secrétariats d'Etat. D'autre part, des réalisations bien précises sont assignées aux secrétaires d'Etat³⁹³.

³⁸³ 2 (F) pour 1 (N) dans VERHOFSTADT I et 3 (F) pour 2 (N) – 3 à partir de juillet 2004 – dans VERHOFSTADT II.

³⁸⁴ Ce qui n'est pas le cas pour une analyse des forces politiques puisque les 31 points doivent être partagés entre quinze ministres issus de six formations politiques différentes.

³⁸⁵ 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.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 39.

³⁸⁷ L'étude précitée porte sur la période 1946-1999.

³⁸⁸ Avec une représentation égalitaire des deux communautés : 20 et 21 points de part et d'autre.

³⁸⁹ Les fonctions de premier ministre, de secrétaire d'Etat, et *a fortiori* des fonctions extra-gouvernementales de président d'assemblée et de commissaire européen.

³⁹⁰ Toutefois, si le poste de commissaire européen (*in casu* francophone) n'est pas compté dans le modèle des points, le ratio devient favorable à la Flandre 52.5/47.5 (N/F) voyez la note n°406.

³⁹¹ Ce qui se répercute par une différence de 4 ou une égalité.

³⁹² Les portefeuilles ministériels sont limités à quinze et une parité est exigée. On répartit les présidences d'assemblée selon une même logique. Enfin, le premier ministre est néerlandophone (*Cf. infra*, pp. 53-59)

³⁹³ Comme la Simplification administrative, l'Informatisation de l'Etat, la Modernisation des finances et la Lutte contre la fraude fiscale. Les secrétaires d'Etat sont ainsi des techniciens, chargés d'une mission précise. On nomme des spécialistes et non des représentants d'une communauté linguistique.

L'application combinée à la thématique de la parité linguistique des deux modèles nous amène à la conclusion suivante. En premier lieu, la parité entre ministres est compensée 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.

TROISIEME PARTIE.

Les enjeux politiques de la parité linguistique.

1. Le premier ministre.

L'article 99, alinéa 2 de la Constitution coordonnée envisage le statut linguistique du premier ministre³⁹⁴. Ce dernier peut être excepté de la parité entre ministres francophones et néerlandophones. Ainsi, les formateurs doivent choisir entre un chef du gouvernement qui soit ou non sexué linguistiquement ou que celui-ci devienne un asexué linguistique. Cela implique que le conseil des ministres sera composé sur une base paire, dans le premier cas, ou impaire, dans le second cas. Cette marge de manœuvre laissée aux négociateurs les conséquences qui en découlent font l'objet de cette section.

a. De l'asexualité linguistique du premier ministre.

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. La haute fonction et son rôle inhérent de représentation de l'Etat, ainsi que son travail de médiation entre les deux grandes communautés, rendent toutefois souhaitable qu'il ne soit pas considéré comme le représentant d'un groupe linguistique³⁹⁵.

Pour certains, cette asexualité linguistique souhaitée du premier ministre se trouve renforcée par son exclusion du principe de la parité³⁹⁶. Toutefois, il nous apparaît que justifier cette exception par la volonté de neutralité du chef de l'exécutif n'est pas satisfaisant puisqu'elle ne constitue qu'une possibilité³⁹⁷.

D'un point de vue politique, cette marge de manœuvre permet de compenser la parité – défavorable aux néerlandophones en termes démographiques – l'octroi d'un ministre surnuméraire. Les faits le confirment d'ailleurs³⁹⁸. Alors que les deux seuls premiers

³⁹⁴ L'importance de la fonction justifie l'attention que nous portons au statut linguistique du premier ministre. En effet, ce dernier est la plupart du temps le formateur du gouvernement et par conséquent il porte l'accord gouvernemental, De plus, il anime les réunions du conseil et, pour ce faire, il dispose de deux instruments redoutables : la définition de l'agenda et du timing (DEHAENE J. L., « De (on)macht van de Eerste Minister. Een a-wetenschappelijke ervaringsbenadering », *Res Publica*, 2000, n°1, pp. 23-32).

³⁹⁵ Rapport DE STEXHE, Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347, p. 15.

³⁹⁶ L'asexualité linguistique du premier ministre est la conséquence de l'exclusion de celui-ci du calcul de la parité linguistique et non son corollaire car l'inclusion du chef du gouvernement dans le comptage ne peut lui permettre de ne plus se considérer comme au-dessus du débat, communautaire en particulier. Qu'il soit sexué ou asexué linguistiquement le chef de l'exécutif se doit d'être neutre linguistiquement. Depuis 1978, date du dernier exécutif piloté par un francophone, la neutralité linguistique du premier ministre est assurée par son asexualité linguistique.

³⁹⁷ Par ailleurs, le pragmatisme combiné à l'arithmétique politique justifie cette possibilité. En effet, l'inclusion du chef du gouvernement dans le système paritaire obligerait les formateurs à ne composer que des gouvernements paires.

³⁹⁸ Cf. *supra* « La parité à l'épreuve du temps », pp. 31-35.

ministres francophones³⁹⁹, de l'après 1970, ont été inclus dans le calcul de la parité, les six premiers ministres néerlandophones⁴⁰⁰ en ont été exclus, à deux exceptions près⁴⁰¹.

Si l'asexualité linguistique des premiers ministres reste une fiction⁴⁰², elle n'en demeure pas moins acceptée, bien que parfois critiquée, par une majorité de néerlandophones et de francophones⁴⁰³. Toutefois, 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 subtil⁴⁰⁴.

En termes politiques, la mutation d'un ministre sexué linguistiquement en un premier ministre asexué ne soulève pas d'objection⁴⁰⁵. D'une part, la fonction même de chef du gouvernement exige cette transformation. D'autre part, l'évolution du comportement linguistique du premier ministre est facilitée par le rôle joué par les vice-premiers ministres⁴⁰⁶. Ces derniers, en effet, défendent non seulement les intérêts de leur groupe politique⁴⁰⁷ mais également leur groupe linguistique. Cela étant, le premier ministre peut sortir du débat communautaire pour en devenir l'arbitre⁴⁰⁸. Cependant, le facteur électoral ne peut être négligé dans l'analyse de l'asexualité des premiers ministres. En effet, ceux-ci ne sont redevables électoralement que devant une seule communauté⁴⁰⁹. Le chef de l'exécutif ne peut donc jamais totalement se départir de son appartenance linguistique.

Enfin, la fonction de représentation de la Belgique attachée à la charge de premier ministre donne une autre coloration à l'exigence d'asexualité linguistique. Le chef du gouvernement

³⁹⁹ Le premier ministre Edmond LEBURTON dans les deux gouvernements qu'il a dirigés (1973-1974), et le premier ministre Paul VANDEN BOEYNANTS (1978).

⁴⁰⁰ Les premiers ministres Gaston EYSKENS (1968-1972), Léo TINDEMANS (1974-1978), Wilfried MARTENS (1979-1992), Mark EYSKENS (1981), Jean-Luc DEHAENE (1992-1999) et Guy VERHOFSTADT (1999-...).

⁴⁰¹ Une première fois sous MARTENS II (1980), une seconde, par la force des choses, lorsque la parité fut rompue en 1992 (*cf. supra* « Des subterfuges », pp. 29-30).

⁴⁰² CLAES W., « Vice-Premiers en kernkabinetten. Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, 2000, n°1, p. 33.

⁴⁰³ Didier GOSUIN estime que l'asexualité du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale et du premier ministre n'existe pas car chaque homme politique doit être attentif à son marché politique. Par contre, donner un rôle consultatif à ces deux personnages équivaudrait à les « castrer linguistiquement ».

⁴⁰⁴ La plupart des personnalités interrogées admettent que les premiers ministres tentent d'atteindre cet équilibre – et y parviennent. Les plus vives contestations proviennent de la communauté à laquelle n'appartient pas le chef du gouvernement. Parallèlement, à Bruxelles, les néerlandophones critiquent la neutralité linguistique du ministre-président (*cf. infra* « Une parité en trompe-l'œil », pp. 72-78).

⁴⁰⁵ Mark EYSKENS explique avoir été un premier ministre asexué car le rôle de représentant du pays l'exigeait. Par contre, ce ne fut pas le cas en tant que ministre puisque la parité existe et que chacun est réparti dans un groupe linguistique.

⁴⁰⁶ Nous étudions davantage le rôle des vice-premiers ministres dans la section suivante : « Les vice-premiers ministres ».

⁴⁰⁷ Depuis 1988, le parti du premier ministre reçoit également un poste de vice-premier ministre.

⁴⁰⁸ Voyez DEHAENE J. L., *op. cit.*, pp. 23-32.

⁴⁰⁹ Ce constat doit être nuancé au regard des régimes électoraux particuliers que connaissent certains arrondissements ou certaines communes. A propos de l'élection directe du premier ministre, voyez MADDENS B., « De rechtstreekse verkiezing van de premier : een vergelijkende analyse », *Res Publica*, 2000, n°4, pp. 399-428.

est appelé à incarner l'Etat dans diverses enceintes internationales. Son caractère asexué lui permet d'être considéré comme un représentant valable par les deux communautés, y compris dans des organisations unilingues comme les sommets de la francophonie⁴¹⁰.

En conclusion, la personne du premier ministre reste liée à sa communauté : du fait de sa langue, de ses fonctions précédentes et du lien électoral qui les unit. Son comportement, par contre, doit tendre vers l'asexualité linguistique, au sens de neutralité linguistique, lui permettant ainsi d'animer les débats, communautaires ou non, dans l'objectif d'un compromis acceptable par les différents partenaires. Un double risque guette le chef de l'exécutif : la perte de légitimité ou l'isolement.

b. Un monopole de fait.

L'analyse de l'asexualité linguistique des premiers ministres doit, par ailleurs, tenir compte du monopole de fait⁴¹¹ détenu par les néerlandophones sur la chancellerie⁴¹². En effet, l'interprétation politique du comportement linguistique du chef du gouvernement est influencée par l'occupation quasi-permanente, depuis trente-cinq ans, d'un néerlandophone au « 16, rue de la loi ». Pour les francophones, la neutralité du chef du gouvernement est d'autant plus importante que ce dernier est exclusivement un Flamand.

Tout d'abord, l'argument du nombre justifie ce monopole. L'hypothèse transactionnelle se voit ainsi confirmée. Le Nord du pays reçoit, en contrepartie de l'acceptation de la règle de la parité linguistique, le poste de premier ministre. L'inclusion dans le calcul de la parité des deux premiers ministres francophones renforce cet argument⁴¹³. En outre, les performances économiques de la Flandre offrirait un atout supplémentaire aux partis néerlandophones lors de la formation des coalitions⁴¹⁴.

Par ailleurs, la pratique politique en Belgique 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 particulier⁴¹⁵. Ce constat conduit à poser la question d'un premier ministre francophone.

⁴¹⁰ D'après le ministre André FLAHAUT, le premier ministre Guy VERHOFSTADT tient énormément à représenter la Belgique aux sommets de la francophonie et ne désire pas être remplacé par un ministre francophone.

⁴¹¹ L'article 99, alinéa 2 ne donne aucune consigne au Roi dans son choix d'un premier ministre.

⁴¹² Au cours des trente-cinq années de parité linguistique obligatoire, la Belgique a connu huit premiers ministres différents dont six néerlandophones et deux francophones. En termes de gouvernements, vingt ont été menés par des Flamands (396 mois) contre trois par des francophones (14 mois).

⁴¹³ Voyez la note n°399.

⁴¹⁴ Ainsi, le ministre-président germanophone Karl Heinz LAMBERTZ reconnaît-il que la puissance économique de la Flandre rend plus probable le choix d'un premier ministre néerlandophone.

⁴¹⁵ Depuis 1945, huit des dix-sept premiers ministres furent sociaux chrétiens flamands.

Un premier ministre francophone.

Sur un plan linguistique, la Loi fondamentale laisse au Roi toute latitude pour désigner son premier ministre⁴¹⁶. Au-delà de cette façade constitutionnelle⁴¹⁷, nous venons de montrer que le poste de premier ministre constitue un monopole de fait en faveur des Flamands⁴¹⁸. Cette mainmise pose-t-elle problème ? L'asexualité linguistique du premier ministre ne suffit-elle pas ? Nous avons démontré que malgré les efforts et la reconnaissance de la neutralité linguistique du chef du gouvernement, toute personne reste attachée à sa communauté, d'autant plus lorsqu'un lien électoral les unit.

Si la possibilité de voir un francophone emmener un gouvernement fédéral demeure, elle semble cependant ténue⁴¹⁹. L'argument du nombre 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 ; depuis les élections législatives de 2003, les deux grands partis francophones – P.S. et M.R. – rivalisent en nombre de sièges avec le premier parti néerlandophone – le V.L.D. Les libéraux flamands et les socialistes francophones disposent de vingt-cinq sièges, tandis que les libéraux du sud du pays suivent avec vingt-quatre sièges⁴²⁰.

Cette redistribution des forces politiques⁴²¹ permet aux partis francophones de revendiquer le poste de premier ministre sur base de leur groupe parlementaire à la Chambre. Sous l'actuelle législature, les partis francophones de la majorité détiennent 49 sièges, tandis que les partis néerlandophones ne disposent que de 48 sièges. Toutefois, les francophones hésitent à transformer cette avantage arithmétique en une revendication politique. En effet, ils craignent de devoir « payer le prix » lors des négociations gouvernementales.

⁴¹⁶ Par ailleurs, pour être ministre, il faut respecter certaines conditions de citoyenneté, d'âge, de possession de droit ainsi que certaines conditions d'incompatibilités.

⁴¹⁷ Dans certains Etats, il existe un système d'alternance entre les communautés à la fonction de chef du gouvernement (en Suisse, par exemple). Nous ne pourrions explorer cette piste de droit comparé.

⁴¹⁸ Pour la période qui nous concerne, c'est-à-dire de 1970 (introduction de la parité linguistique) à nos jours.

⁴¹⁹ La dernière tentative fut celle de Melchior WATHELET (décembre 1991 – janvier 1992), désigné formateur par le Roi après les élections législatives de 1991 suite à la chute du gouvernement MARTENS IX. Rapidement, le P.S.C., le C.V.P., le P.S. et le S.P. tombèrent d'accord sur un programme où un frein était mis sur l'institutionnel. Toutefois, le C.V.P. fit capoter la formation de l'exécutif en demandant des négociations institutionnelles. Melchior WATHELET ne voit pas un refus de la Flandre d'un premier ministre francophone comme cause principale de l'échec. Il note cependant que le C.V.P. a bien joué puisqu'il reprit le poste de premier ministre (ce qui fut facilité par le manque de candidat premier ministrable francophone dû au manque de bilingues parmi les hommes politiques du Sud du pays), tout en gardant la même coalition.

⁴²⁰ Toutefois, en termes de voix, le V.L.D. totalisait, en 2003, 1 009 223 voix, le S.P.a/SPIRIT 979 750, C.D.&V. 870 749, le P.S. 855 992, le Vlaams B. 761 407 et le M.R. 748 952 (total des votes valables : 6 572 189). Sources : service public fédéral de l'Intérieur, Chambres des Représentants – résultats officiels, élections législatives du 18 mai 2003 (consultable en ligne : http://elections2003.belgium.be/index_fr.shtml, consulté le 16.V.2005). Voyez également le site Internet de l'Institut national des statistiques (I.N.S.), dans la rubrique « politique » : http://statbel.fgov.be/figures/d353_fr.asp, consulté le 16.V.2005).

⁴²¹ Cette redistribution des forces politiques est expliquée notamment par la diversification du spectre politique au nord du pays – sous l'impulsion du Vlaams B. – où quatre partis luttent pour être le premier parti de Flandre, tandis qu'au Sud, une certaine dualisation de l'échiquier voit le M.R. et le P.S. détenir à leur deux 49 des 62 sièges francophones à la Chambre.

« Payer le prix ».

Lorsque nous avons soulevé la question d'un éventuel chef du gouvernement francophone auprès des hommes politiques du nord du pays, tous ont répondu par l'obligation *sine qua non* de bilinguisme⁴²². Cette première condition est élargie à la notion de « bon » premier ministre. En d'autres termes, outre être parfait bilingue⁴²³, un premier ministrable francophone devrait jouir d'une large aura au-delà de la frontière linguistique. Cette demande implicite nous semble difficile à remplir au vu du faible taux de notoriété des hommes et femmes politiques francophones en Flandre⁴²⁴. A l'inverse, des personnalités flamandes ont réussi à atteindre le top trois du classement francophone⁴²⁵. Expliquer cette différence par la fonction exercée par ces personnes⁴²⁶ ne peut suffire puisque certains francophones occupent des positions similaires, également à visibilité fédérale. Un argument avancé par certains observateurs de la vie politique est l'imperméabilité de la scène médiatique flamande⁴²⁷.

La deuxième entrave à la candidature d'un francophone à la chancellerie se situe au niveau des négociations pour la formation d'une équipe gouvernementale. Tout d'abord, depuis l'inscription constitutionnelle de la parité linguistique, le premier ministre francophone a toujours été inclus dans le calcul de cette parité. Ensuite, 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.

⁴²² Voire de trilinguisme, au vu de l'importance de l'anglais sur la scène internationale.

⁴²³ Et nombre de néerlandophones admettent qu'il y a un certain progrès.

⁴²⁴ Dans les baromètres trimestriels de *La Libre Belgique*, la notoriété est mesurée par la question « pour chacune des personnalités suivantes, voulez-vous dire si vous souhaitez les voir jouer un rôle important dans les prochains mois ? ». La liste présentée aux personnes sondées diffère selon la région où elles habitent (Wallonie, Bruxelles, Flandre). Toutefois, ces trois listes de trente-cinq noms comprennent des personnalités issues des deux communautés. Source : <http://lalibre.be/index.phtml?id=10&subid=90>, consulté le 16.V.2005. L'ancien ministre des Affaires étrangères Louis MICHEL a été pendant trois ans, le seul francophone présent dans le top 20 des personnalités politiques en Flandre. Toutefois, sa cote de popularité n'a jamais dépassé les seize points (treizième rang), en juin 2003, lors du débat sur la guerre en Irak. De son côté, le président du parti socialiste Elio DI RUPO ne parvient pas à se stabiliser dans le classement flamand. En mars 2005, il récoltait dix points, ce qui ne lui permettait pas d'entrer dans le top 20. A la même époque, les ministres ONKELINX et DEMOTTE recevaient respectivement sept et trois points.

⁴²⁵ Outre le cas particulier du premier ministre, Marc VERWILGHEN est resté pendant plusieurs années dans le top 10 wallon (dix-huit points et une septième place en juin 2001).

⁴²⁶ La fonction de premier ministre de Guy VERHOFSTADT et la présidence de la commission parlementaire dite « Dutroux » par Marc VERWILGHEN sont deux fonctions à très forte visibilité médiatique. Entre francophones et néerlandophones, la différence se marque surtout en termes de points et de classement. Alors que Guy VERHOFSTADT a obtenu jusque 27 points (troisième place en Wallonie, en juin 2001), Louis MICHEL n'est jamais parvenu à se hisser plus haut que le treizième rang avec 16 points (en juin 2003).

⁴²⁷ Par exemple, les émissions politiques flamandes n'accueillent presque jamais des représentants du sud du pays. Certes le président du P.S. Elio DI RUPO a entrepris, en mars dernier, un tour des Flandres médiatique en accordant des entretiens et en se présentant à des émissions télévisées (dont la très regardée *Zevende dag*), toutefois, les personnalités flamandes sont chaque semaine à de telles émissions.

Tout d'abord, tentons de répondre à la question du prix à payer pour le parti du premier ministre. Pour ce faire, nous appliquons le modèle des points et le modèle du poids aux six derniers gouvernements (1988-2005)⁴²⁸. En fait, nous vérifions si la représentation gouvernementale réelle est proportionnelle à la représentation potentielle⁴²⁹ de chaque parti, celui du premier en particulier.

Dans le premier gouvernement étudié (MARTENS I), le C.V.P. dispose de 14 points sur un total de 52 (27%). En termes de poids, avec 52 sur 230, le C.V.P. ne dispose que de 26%. En outre, sa représentation parlementaire⁴³⁰ s'élève à 43 députés, ce qui représente 29% de la majorité gouvernementale. Il existe donc une différence de 2%⁴³¹ et 3%⁴³², ce qui équivaut à un poids de 15. Cependant ce décalage entre la représentation réelle et potentielle est partiellement expliqué par l'application de la règle de la parité linguistique. En effet, la répartition des sièges au parlement est proportionnelle tandis que la répartition des portefeuilles ministériels est égalitaire, le premier et les secrétaires d'Etat exceptés⁴³³. Notons que le S.P. subit une différence identique.

La composition du dernier gouvernement de Wilfried MARTENS, en termes de points et de poids, ne profite qu'au plus petit partenaire : le P.S.C. Les trois autres partis sont sous-représentés par rapport à leur poids parlementaire. Le parti du premier ministre ne souffre pas d'une plus forte différence entre sa représentation réelle et potentielle⁴³⁴. Dans les deux gouvernements de Jean-Luc DEHAENE, la position du parti de ce dernier est favorable en termes de points mais pas en termes de poids⁴³⁵. Enfin, le parti de Guy VERHOFSTADT profite largement de la répartition des portefeuilles (poids) et des postes (points) au sein des deux coalitions arc-en-ciel et violette⁴³⁶.

Que peut-on déduire de ces données ? Tout d'abord, après l'étude de ces six gouvernements, nous ne pouvons pas affirmer 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 ; cela pourrait, d'ailleurs, limiter les compensations à accorder, si le premier ministre devait être francophone. Pour le surplus, les situations varient avec les exécutifs, alors que le C.V.P. de Wilfried MARTENS est

⁴²⁸ Voyez les tableaux en annexe IX.

⁴²⁹ La représentation réelle est le rapport des points ou du poids du parti sur le total des points ou du poids du gouvernement. La représentation potentielle est le rapport des sièges du parti sur le total des sièges détenus par la majorité. Les tableaux, annexes IX et X, montrent ces données pour tous les gouvernements étudiés.

⁴³⁰ Pour assurer une certaine continuité, nous ne considérons que la représentation à la Chambre des représentants puisque le Sénat ne joue plus de rôle politique à partir de 1993.

⁴³¹ Cela représente l'équivalent d'un point (soit un secrétaire d'Etat).

⁴³² Notons également que le modèle des poids ne tient pas compte du rééquilibrage possible via la répartition des secrétariats d'Etat.

⁴³³ Les partis néerlandophones sont donc désavantagés et les partis francophones sont avantagés.

⁴³⁴ Au niveau du poids : la différence entre représentation réelle et potentielles est pour le C.V.P. de 1%, pour le P.S. de 3%, pour le S.P. de 1%. Au niveau des points : C.V.P. 1%, P.S. 1%, S.P. 2%.

⁴³⁵ En termes de points : + 1% et + 1%; en termes de poids : - 2% et - 1%.

⁴³⁶ Pour les points : + 2% et + 2% ; pour le poids : + 3% et - 1%, mais cette différence ne tient pas compte des secrétaires d'Etat.

défavorisé, le V.L.D. Guy VERHOFSTADT sort gagnant des négociations. Ainsi, le parti du premier ministre ne pâtit pas nécessairement de la situation ; d'autres facteurs entrent en jeu⁴³⁷.

En conclusion, la composition d'un gouvernement emmené par un francophone pourrait être défavorable – et ce risque est imprécis – aux partis francophones, à celui du premier en particulier. C'est aux négociateurs d'en décider. Toutefois, si les hommes politiques néerlandophones interrogés n'expriment pas – ouvertement – cette possibilité de faire « payer le prix »⁴³⁸, il est probable que des correctifs seraient âprement défendus par la composante flamande de la future coalition. Parmi celles-ci, l'inclusion du premier ministre dans les sept ministres francophones serait la première revendication du Nord. En outre, cela réduirait le nombre de ministres à quatorze, laissant la place à des secrétaires d'Etat qui pourraient être majoritairement d'expression néerlandaise⁴³⁹. Des avancées institutionnelles – vers plus de « défédéralisation » – pourraient constituer une autre contrepartie, bien que de telles revendications soient portées sans la nomination d'un premier ministre francophone. Une autre compensation pourrait se trouver dans la désignation d'un néerlandophone comme ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale⁴⁴⁰. Enfin, au cours de l'existence de son gouvernement, le premier francophone devrait continuellement donner des gages aux néerlandophones dans la défense de leurs intérêts⁴⁴¹. 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.

2. Les vice-premiers ministres.

a. Des vice-premiers ministres.

Dans le paysage politique belge, la notion de vice-premier ministre⁴⁴² renvoie aux fractions idéologiques et linguistiques au sein du gouvernement fédéral. Parallèlement, le titre de '*vice-minister-president*' est attribué à un ministre issu d'un parti du gouvernement flamand autre que celui du ministre-président⁴⁴³. Pour les autres entités fédérées, on

⁴³⁷ En 1999, l'importance de la sur-représentation de la famille libérale compense la longue période d'opposition (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. 40).

⁴³⁸ A l'exception de Vic ANCIAUX qui admet que les partis flamands feraient « payer le prix » aux francophones. Certains néerlandophones souhaitent que le premier puisse être francophone ainsi le Sud du pays ne pourrait pas rejeter continuellement la faute sur le Nord du pays. Tous s'accordent à dire que rien ne l'empêche.

⁴³⁹ On assisterait alors à une éventuelle compensation au niveau des points et des poids. L'exemple historique des trois cas d'un premier ministre francophone illustre cela : dans les gouvernements LEBURTON I et II 4 N pour 2 F, et VANDEN BOYENANTS II 4 N pour 3 F.

⁴⁴⁰ Suggérée par le ministre bruxellois Marc VANHENGEL. Pour celui-ci, puisque c'est une question de protection de minorités, la différence de population entre la majorité et la minorité n'importe pas.

⁴⁴¹ Thierry GIET et Marie NAGY se rejoignent sur ce constat.

⁴⁴² La Constitution ne connaît pas le titre de vice-premier ministre. La hiérarchisation des ministres n'apparu qu'après la première guerre mondiale avec la notion de premier ministre, d'abord entendue comme « *primus inter pares* ». Au fil du temps, le rôle du premier ministre est devenu tel qu'il n'a même plus la charge d'un département particulier.

⁴⁴³ De 1981 à 1992 le titre était '*vice-voorzitter*'. A l'heure actuelle, il y a deux vice-ministres-présidents au sein du gouvernement flamand.

rencontre surtout la notion de chef de file⁴⁴⁴, même si par effet de mimétisme, l'expression de « vice-ministre-président » se répand⁴⁴⁵ ; cependant celle-ci ne traduit pas toute la mesure du titre et de la fonction de vice-premier ministre.

Cette dernière apparaît dans les années de l'après-guerre⁴⁴⁶. Certains auteurs⁴⁴⁷ voient en Gaston EYSKENS (1947-1949), Albert DEVÈZE (1949-1950) et Henri LIEBAERT (1954-1958) les premiers vice-premiers ministres ; bien que le *Moniteur belge* ne mentionne nullement ce titre. Ce n'est à partir de 1961 que le titulaire de la fonction porte ledit titre⁴⁴⁸. Le développement du rôle⁴⁴⁹ de vice-premier ministre s'inscrit dans le phénomène de complexification de la gestion de la chose publique, d'un point de vue budgétaire, économique et surtout communautaire⁴⁵⁰. Si, à l'origine, sa raison d'être était la composition pluripartite des gouvernements belges⁴⁵¹, le dualisme linguistique, puis communautaire, a renforcé l'importance de celle-ci. Outre sa position à la tête d'un département⁴⁵², le vice-premier ministre est également chef de file de son parti au gouvernement et porte-parole de son groupe linguistique.

Dans les gouvernements de plus large coalition, le Roi a désigné plusieurs vice-premiers ministres⁴⁵³. Depuis 1981, chaque composante, y compris la formation du premier ministre, voit ses intérêts défendus par un vice-premier ministre⁴⁵⁴. Ces personnalités politiques ne

⁴⁴⁴ Par exemple en la personne du ministre ANTOINE, chef de file du C.D.H. à la Région wallonne sous l'actuelle législature, ou du ministre KUBLA sous la législature précédente.

⁴⁴⁵ Les médias principalement utilisent cette expression à l'égard du chef de file gouvernemental de l'autre parti au pouvoir.

⁴⁴⁶ Toutefois, les ministres socialistes Emile VANDERVELDE et Henri DE MAN pourraient être considérés comme vice-premier ministre fonctionnel respectivement dans les gouvernements POULLET (1925-1926) et PIERLOT (1939-1940).

⁴⁴⁷ Le Professeur LUYKX et Marc PLATEL cités par Willy CLAES (CLAES W., « Vice-Premiers en kernkabinetten. Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, 2000, n°1, p. 33. LUYKX T. et PLATEL M., *Politieke geschiedenis van België van 1944 tot 1985*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 1985⁵).

⁴⁴⁸ Pour Paul-Henri SPAAK dans le gouvernement LEFEVRE-SPAAK (1961-1965).

⁴⁴⁹ Henri LEMAITRE dégage trois traits essentiels de la fonction de vice-premier : revêtir un caractère non honorifique, consister en un second rôle dans l'élaboration de la politique du gouvernement et, enfin, assister le premier ministre dans sa tâche de cohésion entre les différentes tendances (LEMAITRE H., *Les gouvernements belges de 1968 à 1980 : processus de crise*, Stavelot, éd. J. Chauveheid, 1982). Vingt ans plus tard, on peut ajouter que le rôle de porte-parole de sa communauté et de son parti constitue une autre caractéristique de la fonction de vice-premier ministre.

⁴⁵⁰ CLAES W., *op. cit.*, p. 33.

⁴⁵¹ Les gouvernements multi-partites allemands et néerlandais connaissent également une fonction similaire à celle de vice-premier ministre. En Grande-Bretagne et en France, deux pays dirigés par des exécutifs homogènes, la situation diffère. Alors que le cabinet anglais comprend un '*deputy prime minister*', le gouvernement français ne reconnaît pas, officiellement, une telle fonction.

⁴⁵² Ce département possède une importance significative puisque, lors de la négociation, il s'agit du premier portefeuille choisit par le parti du vice-premier ministre.

⁴⁵³ A partir du gouvernement LEBURTON I (1973-1974), deux, voire trois premiers ministres sont désignés.

⁴⁵⁴ Dans le gouvernement MARTENS V (1981-1985), les trois partenaires du C.V.P., parti du premier ministre, reçoivent un vice-premier ministre officiel. En outre, Jean-Luc DEHAENE issu du même parti que Wilfried MARTENS est *de facto* considéré comme vice-premier (CLAES W., *op. cit.*, p. 34). En 1988, Jean-Luc DEHAENE reçoit officiellement le titre de vice-premier ministre. Cette pratique de donner le titre à un ministre appartenant au parti du chef du gouvernement s'est perpétuée sauf au sein du premier gouvernement de Guy

sont pas tenues de se comporter en asexués linguistiques. Bien au contraire, elles incarnent leur communauté et en défendent les intérêts⁴⁵⁵, d'autant plus librement qu'« [elles] ne sont investies d'aucune responsabilité officielle »⁴⁵⁶. 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* »⁴⁵⁷. Analysons cet organe politique de première importance dans l'optique de la parité linguistique.

b. Le kern et la parité linguistique.

L'expression de cabinet restreint ou '*kerncabinet*'⁴⁵⁸ est consacrée en 1966, sous le gouvernement VANDEN BOEYNANTS⁴⁵⁹. A cette époque-là, ce lieu de préparation et de décision⁴⁶⁰, au sommet de l'exécutif, met en présence autant de ministres d'expression néerlandaise que d'expression française, le premier ministre excepté⁴⁶¹. Bien que la composition linguistique du kern soit susceptible d'adaptation par chaque gouvernement, le schéma paritaire – le premier ministre excepté – est généralement conservé⁴⁶². 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.

Parallèlement, des comités ministériels spécialisés sont en charge d'un aspect précis de la politique⁴⁶³. Ces comités exerçant un rôle important – il s'agit parfois d'exercer certaines attributions du conseil des ministres –, le principe de la parité linguistique doit dès lors leur être appliqué, sous peine de déroger implicitement à la règle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres proprement dit⁴⁶⁴. En 1992, le gouvernement de Jean-Luc DEHAENE a mis fin à l'existence de ces comités⁴⁶⁵.

VERHOFSTADT (1999-2003). En effet, ni Magda ALVOET (AGALEV) ni Rik DAEMS (V.L.D.) ne reçoivent le titre bien qu'ils siègent au kern – ceci étant dû au grand nombre de partenaires (six).

⁴⁵⁵ Ainsi, ils disposent d'un cabinet supplémentaire, qui s'occupe de la politique générale du gouvernement.

⁴⁵⁶ DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 483.

⁴⁵⁷ UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 350.

⁴⁵⁸ Voyez A.R. 12.IV.1966 portant création d'un cabinet restreint (M.B. 21.IV.1966).

⁴⁵⁹ Auparavant ce groupe de travail répondait aux appellations de cabinet de la politique générale (A.R. 25.IV.1961 portant création d'un cabinet de la politique générale, M.B. 27.IV. 1961) ou de comité de coordination politique (A.R. 25.VIII.1965 portant création d'un Comité de coordination politique, M.B. 1.IX.1965).

⁴⁶⁰ Le rôle du kern varie selon les premiers ministres. D'une manière générale, ses principales attributions sont de préparer les réunions du conseil des ministres, de régler les différends éventuels et de définir les lignes directrices de la politique gouvernementale. Les hommes et femmes politiques interrogés admettent qu'il est le lieu où les décisions importantes se prennent.

⁴⁶¹ Cette exception est apparue en 1966. De 1961 à 1966, la parité absolue régnait entre francophones et néerlandophones, voyez les deux arrêtés-royaux précités.

⁴⁶² CLAES W., *op. cit.*, p. 40. En plus des membres permanents du kern, les ministres et les secrétaires d'Etat concernés par l'ordre du jour peuvent y être invités.

⁴⁶³ Ils peuvent être *ad hoc* ou permanents. Dans cette section, nous ne visons que les Comités permanents.

⁴⁶⁴ Soit l'arrêté ordonne une composition paritaire soit il laisse le champ libre au premier ministre, qui forme les comités sur une base paritaire. Consultez notamment : A. Rég. 1.V.1947 relatif à la création d'un comité

En outre, la fédéralisation de l'Etat a donné naissance à des institutions de coordination entre les gouvernements des différents niveaux de pouvoir, « *telle est aujourd'hui la fonction du comité de concertation et des conférences interministérielles qui en relèvent* »⁴⁶⁶. Le comité de concertation est composé dans le respect strict de la parité linguistique⁴⁶⁷. Ainsi, au sommet du pouvoir exécutif, le principe de la parité linguistique est appliqué, soit qu'il est imposé directement par la loi soit qu'il en est tenu compte lors de la composition des organes. Par ailleurs, la connaissance de la pratique politique permet d'affiner la compréhension de ce principe. En effet, pour l'ancien premier ministre Mark EYSKENS⁴⁶⁸, la vie au sein de ces organes supérieurs en général, au kern en particulier, est plus informelle qu'il n'y paraît. Sur le plan linguistique, le bilinguisme passif de chacun des participants assure la spontanéité des discussions. L'avantage numérique d'un groupe linguistique sur l'autre – via l'exception du premier ministre principalement – ne bouleverse donc pas l'équilibre.

La composition linguistique du Cabinet restreint ne peut être analysée dans une optique transactionnelle puisqu'elle est le décalque de la parité au conseil des ministres. En termes politiques, la nomination sur une base égalitaire de vice-premiers ministres issus des deux groupes linguistiques⁴⁶⁹ offre la garantie que les résolutions prises au kern ne lèseront pas les intérêts d'une communauté.

3. Les secrétaires d'Etat.

Les secrétaires d'Etat ne faisant pas partie du conseil des ministres, ils ne sont pas soumis à la parité linguistique⁴⁷⁰. Cette marge de manœuvre laissée au Roi⁴⁷¹ se justifie par la définition même du secrétaire d'Etat. Il s'agit d'un spécialiste, choisi pour la réalisation d'une tâche précise. L'obligation de nommer parallèlement deux secrétaires d'Etat alors qu'un seul eût suffi contredit le rôle particulier de celui-ci. Toutefois, la nomination d'un

ministériel de coordination économique (M.B. 6.VI.1947), A.R. 7.X.1960 fixant le statut du comité ministériel de coordination économique (M.B. 15.X.1960), A.R. organique 1.III.1972 des comités ministériels (M.B. 7.III.1972), A.R. organique 30.V.1974 des comités ministériels à compétence nationale (M.B. 12.VI.1974).

⁴⁶⁵ A.R. 16.III.1992 abrogeant l'arrêté royal organique du 30 mai 1974 des Comités ministériels à compétence nationale (M.B. 21.III.1992). Cet arrêté royal a été suivi par une loi (L. 8.VII.1992 relative à l'exercice des compétences attribuées par la loi aux Comités ministériels et aux Ministres, M.B. 10.VII.1992).

⁴⁶⁶ LAGASSE C. E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Artel, 2003³, p. 342.

⁴⁶⁷ Art. 31 L. 9.VIII.1980 (M.B. 15.VIII.1980). Il est régi également par la parité entre les représentants de l'Autorité fédérale et ceux des entités fédérées. Cette double parité lui vaut l'appellation de « carré magique belge ».

⁴⁶⁸ L'annexe I reprend la liste des personnes interrogées dans le cadre de ce mémoire.

⁴⁶⁹ Pour éviter l'inflation du nombre de vice-premiers ministres tout en assurant une représentation paritaire de chaque communauté, certains ministres sont considérés comme vice-premier ministre sans toutefois en porter le titre. Ce fut le cas de Magda ALVOET (AGALEV) et de Rik DAEMS (V.L.D.) de 1999 à 2003.

⁴⁷⁰ Art. 104 Const. coord.

⁴⁷¹ Marc UYTENDAELE note que le Roi n'est pas tenu de désigner des secrétaires d'Etat, alors qu'il doit nommer des ministres (UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 353). Cette différence explique la rédaction de l'article 104 de la Constitution coordonnée : « *Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat* ».

nombre égal de secrétaires d'Etat d'expression française et d'expression néerlandaise doit toujours être favorisée⁴⁷².

a. L'entrée des secrétaires d'Etat au conseil des ministres.

Par ailleurs, sans aucune modification constitutionnelle⁴⁷³, le conseil des ministres est depuis 1999 ouvert aux secrétaires d'Etat⁴⁷⁴. 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'Etat⁴⁷⁵. Auparavant, ces derniers participaient fréquemment aux délibérations du conseil des ministres, sur une base fonctionnelle⁴⁷⁶. Cette ouverture remet cependant en question le principe de la pratique linguistique. Dans une optique transactionnelle, l'exclusion des secrétaires d'Etat du calcul offre la possibilité de compenser la stricte égalité entre ministres néerlandophones et francophones. Or, avec l'entrée au conseil des secrétaires d'Etat, l'équilibre linguistique pourrait être rompu. Afin d'esquisser une réponse à cette observation, appliquons le modèle des points aux vingt-trois derniers gouvernements⁴⁷⁷.

Nous sommes guidés par une double interrogation. D'une part, la parité entre ministres, défavorable aux Flamands, est-elle contrebalancée par la nomination d'un plus grand nombre de secrétaires d'Etat néerlandophones ? D'autre part, sur base de la réponse à cette première question, quelles sont les conséquences sur la règle de la parité linguistique de l'ouverture du conseil des ministres ?

Au cours de la période étudiée, seuls quatre exécutifs reposent sur un équilibre linguistique⁴⁷⁸. Il s'agit des trois cabinets emmenés par les francophones Edmond LEBURTON

⁴⁷² Voyez le rapport DE STEXHE, *op. cit.*, Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970 et WALEFFE B., « Le statut des secrétaires d'Etat et la parité linguistique », in *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1972, pp. 377-398.

⁴⁷³ Bien que le premier ministre puisse inviter toute personne à assister aux réunions du conseil des ministres, l'ouverture permanente de celui-ci aux secrétaires d'Etat viole, dans l'esprit au moins, l'article 104 de la Constitution. Dans la lettre, on pourra réfuter cette critique en mettant en avant que les secrétaires assistent aux réunions mais n'y prennent pas les décisions. La règle du consensus nuance, cependant, une telle remarque. D'un point de vue politique, la présence de ceux-ci au conseil des ministres ne soulève guère d'objections. Notons que les secrétaires d'Etat régionaux du gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale assistent également aux réunions du conseil des ministres. Cf. *infra* « Bruxelles : miroir institutionnel ? ». pp. 67-80.

⁴⁷⁴ GOEDERTIER G. et VANDE LANOTTE J., *Inleiding tot het publiekrecht – Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2003⁴, p. 723.

⁴⁷⁵ Isabelle DURANT pour le parti ECOLO et Magda ALVOET pour le parti AGALEV.

⁴⁷⁶ A chaque fois qu'un des points de l'ordre du jour concernait leurs attributions.

⁴⁷⁷ D'une part, il n'est pas possible d'appliquer le modèle du poids à cette problématique. En effet, les secrétariats d'Etat n'ont pas été soumis à la cotation car leur composition varie fréquemment. Parallèlement, identifier le budget exact dont dispose un secrétaire d'Etat n'est pas aisé. D'autre part, nous appliquons ce modèle à tous les gouvernements soumis à l'obligation constitutionnelle de la parité. Cette période longue de trente-cinq années n'a pas pu être analysée dans la deuxième partie pour des raisons méthodologiques. Seuls les six derniers exécutifs (1988-2005) ont été étudiés (*cf. supra* pp. 38-52).

⁴⁷⁸ En termes de points.

et Paul VANDEN BOEYNANTS, et du deuxième gouvernement de Wilfried MARTENS⁴⁷⁹. Pour les trois premiers, la nomination d'une majorité de secrétaires d'Etat flamand compense les trois points attribués au premier ministre⁴⁸⁰.

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 linguistique⁴⁸¹, il repose sur une égalité complète entre les secrétaires d'Etat des deux rôles linguistiques. Un tel équilibre ne s'est produite que six fois⁴⁸². 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.

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 flamands⁴⁸³. Si l'on considère uniquement le ratio « secrétaires d'Etat d'un des deux groupes linguistiques sur le total des secrétaires d'Etat », les néerlandophones jouissent d'un avantage qui reflète leur poids démographique⁴⁸⁴.

b. La parité linguistique au sein du gouvernement.

Le conseil des ministres comprend le premier ministre, les ministres et, en fait, les secrétaires d'Etat depuis 1999. Néanmoins, l'article 104 de la Constitution coordonnée excepte ces derniers du régime de la parité linguistique au sein du conseil des ministres. Dès lors, l'obligation juridique de représentation égale des deux communautés au sommet du pouvoir exécutif se voit contournée. Cependant, la désignation des secrétaires d'Etat, depuis 1999, a évolué par rapport aux vingt et un 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 linguistiques⁴⁸⁵.

⁴⁷⁹ Respectivement de janvier 1973 à octobre de la même année, d'octobre 1993 à janvier de l'année suivante, d'octobre à décembre 1978 et de janvier à avril 1980.

⁴⁸⁰ En calculant les ratios « total des points d'un groupe linguistique sur le total des points », on obtient les résultats suivants : LEBURTON I 51/49 (N/F), LEBURTON II 51/49 (N/F) et VANDEN BOEYNANTS II 50/50.

⁴⁸¹ Vingt-quatre ministres et huit secrétaires d'Etat.

⁴⁸² Dans les gouvernements EYSKENS IV : 1-1 (1968-1971) ; MARTENS I et II : 4-4 (1979-1980) ; MARTENS IX : 5-5 (1991-1992). Les gouvernements VERHOFSTADT I et II favorisent les francophones : 2-1 et 3-2 (1999-...).

⁴⁸³ Depuis 1968, pour cent secrétaires d'Etat néerlandophones, il y a eu soixante-neuf francophones. Le secrétaire d'Etat germanophone Guillaume SCHYNS est compté comme francophone comme ce fut le cas lors de la formation du gouvernement (1978).

⁴⁸⁴ Un ratio de 59/41 (N/F).

⁴⁸⁵ Toutefois, nous n'avons pas eu d'écho d'un lien entre l'entrée des secrétaires d'Etat au conseil des ministres et la modification dans la distribution des secrétariats d'Etat.

D'ailleurs, les personnes interrogées⁴⁸⁶ estiment que, d'une manière générale, les secrétaires d'Etat sont donnés aux partis défavorisés dans la répartition des influences⁴⁸⁷.

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 en 1999 et reconduite en 2003⁴⁸⁸. D'autre part, si cette situation avait mis en péril les intérêts d'une communauté⁴⁸⁹, 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. La principale réponse aux ruptures de la parité réside donc dans la sanction politique.

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 française⁴⁹⁰. De plus, dans le premier gouvernement de Guy VERHOFSTADT, la parité s'obtient en l'incluant dans le calcul. 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.

Pour clôturer cette section, étudions l'utilisation de ceux-ci comme « *chiens de garde* »⁴⁹¹. En d'autres termes, l'adjonction d'un secrétaire d'Etat à un ministre de l'autre rôle linguistique serait un moyen de contrôle. Les statistiques gouvernementales ne permettent pas de confirmer cette hypothèse⁴⁹². C'est dans l'analyse au cas par cas que l'on pourrait déceler une éventuelle utilisation des secrétaires d'Etat comme chiens de garde communautaires⁴⁹³. Par ailleurs, ce sont surtout les facteurs politiques qui influencent cette opération⁴⁹⁴. Enfin, les négociateurs tentent d'atteindre un équilibre entre efficacité et contrôle tant au niveau politique que linguistique⁴⁹⁵.

⁴⁸⁶ En particulier Vic ANCIAUX, André FLAHAUT, Guy VANHENGEL et Melchior WATHELET.

⁴⁸⁷ De même les commissaires du gouvernement (apparus dans la composition du premier exécutif de Guy VERHOFSTADT) permettent de rééquilibrer le poids de chaque parti.

⁴⁸⁸ Il serait intéressant d'étudier l'évolution de cette problématique au regard de la formation d'une coalition regroupant d'autres partenaires.

⁴⁸⁹ Le problème s'est posé avec plus d'acuité au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale, lorsque le secrétaire d'Etat Vic ANCIAUX a bloqué les travaux de l'exécutif, cf. *infra* p. 77.

⁴⁹⁰ En plus des quinze ministres, le gouvernement VERHOFSTADT I compte deux secrétaires d'Etat francophones et un néerlandophone ; le gouvernement VERHOFSTADT II compte trois secrétaires d'Etat francophones et deux néerlandophones – trois depuis juillet 2004, la parité parfaite n'est donc plus respectée.

⁴⁹¹ DUMONT P. et WINTER (De) L., *op. cit.*, p. 44.

⁴⁹² Dans 33% des cas, le secrétaire d'Etat est adjoint à un ministre de l'autre groupe linguistique ; dans 62% des cas, le secrétaire d'Etat est adjoint à un ministre d'un autre parti. Il y a deux fois (voire trois selon le nombre de partenaires) plus de probabilités qu'il soit adjoint à un autre parti qu'à l'autre groupe linguistique.

⁴⁹³ Nous voyons dans la désignation du socialiste francophone Didier DONFUT, en juillet 2004, au secrétariat d'Etat aux Affaires européennes une illustration de l'utilisation possible des secrétaires d'Etat comme moyen de contrôle d'un autre groupe linguistique (et d'un autre parti), *in casu* le ministre libéral flamand Karel DE GUCHT, en charge des Affaires étrangères.

⁴⁹⁴ On remarque, d'ailleurs, au vu du tableau (annexe XII) que la volonté d'efficacité domine la volonté de contrôle depuis le début des années 90. En effet, sur les onze derniers secrétaires d'Etat, seuls deux ont été adjoints à un ministre de l'autre groupe linguistique (et donc issu d'un autre parti).

⁴⁹⁵ La réforme Copernic a mis l'accent sur la diversité dans la composition des cabinets, en particulier la diversité linguistique. Pour ce faire, les partis de la même famille échangent leur personnel politique.

4. Echange(s) et équilibre(s).

Au terme de cette troisième partie, nous avons étudié la parité linguistique au sein du conseil des ministres sous un double point de vue : d'une part, en présentant la problématique en termes d'échange et, d'autre part, en évaluant la parité linguistique au regard d'un équilibre linguistique.

a. Echange(s).

Lorsqu'en 1970 la règle de la parité linguistique au sein du conseil des ministres est introduite dans la Constitution, elle entre dans un compromis global que nous avons résumé en « autonomie culturelle contre protections pour la minorité francophone ». Pendant ses trente-cinq années d'existence, la parité stricte entre ministres des deux groupes linguistiques a été nuancée par la double exception du premier ministre et des secrétaires d'Etat. Ce faisant, la majorité néerlandophone a vu la disproportion se réduire entre son poids démographique et sa représentation gouvernementale, sans toutefois la voir disparaître.

b. Equilibre(s).

Simultanément à l'idée d'échange, la notion d'équilibre a façonné l'évolution de la Belgique, en général, de la parité linguistique en particulier. Un double équilibre politique et linguistique est continuellement recherché par les hommes et femmes politiques en particulier ceux qui par leur fonction gouvernent le pays. L'équilibre est, tout d'abord, symbolisé par l'asexualité – la neutralité linguistique et politique – d'un personnage, le premier ministre. Ensuite, les vice-premiers ministres représentant chacun leur tendance et leur communauté se retrouvent avec le chef du gouvernement au sein du Kern, organe informel mais politiquement important, où règne un équilibre de fait. Par ailleurs, la parité linguistique ne signifie pas uniquement sept ministres issus d'un groupe linguistique, sept issus de l'autre, elle se traduit politiquement par la distribution équitable des portefeuilles entre les deux groupes linguistiques. Enfin, la combinaison de l'obligation de parité et le retour à la proportionnalité assure répartition des influences entre les deux grandes communautés de telle sorte que chacune en sort gagnante. Un jeu à somme positive.

L'étude du statut particulier de Bruxelles va compléter cette double optique de l'échange et de l'équilibre.

QUATRIEME PARTIE.

Bruxelles : miroir institutionnel ?

1. Bruxelles, une synthèse, un miroir.

Au-delà même d'une optique de « donnant-donnant », la thématique de la parité linguistique illustre la différence de vision et d'interprétation de l'équilibre constitutionnel, entre le Nord et le Sud⁴⁹⁶. L'avenir de Bruxelles cristallise cette opposition. Son rôle de capitale⁴⁹⁷ du Royaume justifie pour les Flamands l'application d'une quasi-parité au sein de l'exécutif⁴⁹⁸. Pour les francophones, en revanche, la notion de capitale ne peut suffire « à faire tout passer et faire tout admettre »⁴⁹⁹. Bruxelles concentre les tensions communautaires dans un univers où les deux communautés cohabitent et où – à l'inverse du niveau national – la majorité est francophone et la minorité, néerlandophone⁵⁰⁰. Bruxelles constitue le point d'intersection du fédéralisme asymétrique belge qui voit Communautés et Régions se superposer.

a. Une synthèse.

Après de longues années de palabres – souvent houleux –, le Constituant donne, en 1989, un statut à cette entité protéiforme⁵⁰¹. Ce dernier se fonde « sur le rôle important dévolu à Bruxelles en tant que capitale du pays, lieu de rencontre, capitale des communautés, et en tant que centre européen et international »⁵⁰². Fondamentalement, la révision de 1988-1989⁵⁰³ permet de trancher le « nœud gordien »⁵⁰⁴ que constitue l'épineux dossier bruxellois, renforçant ainsi la fédéralisation de l'Etat belge. L'originalité de la solution tient à

⁴⁹⁶ Sans oublier les Belges qui ont grandi dans un environnement bilingue.

⁴⁹⁷ La capitale de la Belgique est Bruxelles ville – à cet égard elle reçoit une dotation particulière – et non la Région de Bruxelles-Capitale. Certains hommes politiques, généralement néerlandophones, jouent sur cette confusion dans leur argumentaire politique.

⁴⁹⁸ Certains hommes politiques du nord du pays préfèrent parler de 'sur-représentation garantie' que de parité.

⁴⁹⁹ Ann. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, séance du 23 juin 1970.

⁵⁰⁰ Le décompte exact des Bruxellois néerlandophones et des Bruxellois francophones a déjà fait couler beaucoup d'encre. Sans entrer dans les détails, nous acterons simplement que le rapport majorité (francophone) – minorité (néerlandophone) y est plus élevé que sur l'ensemble du territoire où le rapport est de 60/40. Cette différence constitue un élément important dans l'argumentaire politique, en particulier francophone. Pour le surplus, nous renvoyons, notamment, aux interventions divergentes d'auteurs flamands et francophones lors du colloque '*Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*' (JAVEAU C., « Le cadre socio-politique de l'usage des langues dans la Région de Bruxelles-Capitale », in WITTE E. et alii (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, p. 278 ; JANSSENS R., « Aspecten van het taalgebruik in Brussel », *op. cit.*, pp. 286-288 ; CLEMENT J. et DELGRANGE X., « La protection des minorités – De bescherming van de minderheden », *op. cit.*, pp. 525-528).

⁵⁰¹ Comme le rappelle un député, « Bruxelles est culturelle, communautaire, économique et une agglomération : des notions différentes qui reposent sur des frontières différentes ». Ann. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, séance du 23 juin 1970.

⁵⁰² Accord du gouvernement MARTENS VIII cité dans BRUYCKER (De) P., « Bruxelles dans la Réforme de l'Etat », *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°1230-1231, 1989, p. 31.

⁵⁰³ Suivie de la loi spéciale sur les institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (M.B. 14.I.1989).

⁵⁰⁴ BRUYCKER (De) P., *op. cit.*, p. 5.

l'exercice, par les mêmes personnes « *agissant sous le couvert de personnalités juridiques différentes* »⁵⁰⁵, des compétences régionales, d'agglomération et communautaires⁵⁰⁶. En bref, Bruxelles constitue « *la clé de voûte de la construction fédérale belge. Tout y converge et tout s'y concentre* »⁵⁰⁷.

b. Un miroir⁵⁰⁸.

Le statut spécifique de cette 'ville-Région' ne nous intéresse que sous l'angle de la « *symétrie de principe entre le statut des francophones à l'intérieur de l'Etat belge et celui des Flamands au niveau des institutions bruxelloises* »⁵⁰⁹. En effet, les deux axes de ce mémoire – transaction et équilibre – se rejoignent et se concrétisent dans les institutions bruxelloises. La parité linguistique au sein des organes exécutifs est au cœur de nos préoccupations.

Une petite Belgique inversée ?

Pour certains auteurs⁵¹⁰, la Belgique est un pays de minorités⁵¹¹. Charles-Etienne LAGASSE note en ce sens que « *l'arsenal de la coexistence* » visait à garantir à chacune des deux grandes Communautés une protection contre l'autre dans les enceintes où elles se trouvaient minorisées : au niveau fédéral pour la Communauté française, à Bruxelles pour la Communauté flamande »⁵¹². Un décalque quasi-identique des protections accordées aux francophones s'applique ainsi aux Bruxellois flamands⁵¹³. L'idée de transaction prend ici encore tout son sens, d'autant plus qu'elle se couple à une recherche d'équilibres délicats. Ce sentiment d'échange est ressenti positivement mais différemment⁵¹⁴ : pour les néerlandophones, il s'agit d'un parallélisme avec le niveau fédéral, renforcé par le rôle de Bruxelles comme capitale⁵¹⁵ ; pour les francophones, bruxellois en particulier, la contrepartie est élevée, mais nécessaire au bon fonctionnement des institutions.

⁵⁰⁵ BRUYCKER (De) P., *op. cit.*, p. 34.

⁵⁰⁶ Prévues aux articles 107 quater (compétences régionales), 108 ter par. 2 (compétences d'agglomération), 59 bis par. 4 bis al. 2 et 108 ter par. 3 (compétences communautaires) Const. 1831.

⁵⁰⁷ Intervention de Jean-Claude SCHOLSEM lors du colloque '*Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*' (WITTE E. et alii (dir.), *Het Statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, p. 758).

⁵⁰⁸ Ou en néerlandais : '*spiegelbeeld*'.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

⁵¹⁰ Cf. *supra* « Autonomie culturelle contre protections des francophones », pp. 15-19.

⁵¹¹ Pour certains néerlandophones, Bruxelles devient une ville de minorités – y compris pour les francophones (qui y serait une minorité majoritaire) –, au vu de la présence de nombreuses communautés étrangères. Didier GOSUIN qualifie de choquante cette vision de Bruxelles qui marque le refus des Bruxellois néerlandophones face à l'évidence des chiffres.

⁵¹² LAGASSE C. E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Artel, 2003³, p. 424. Cet auteur étend également son étude aux régions unilingues – ce qui sort du cadre de notre étude.

⁵¹³ Ann. Parl., Sénat, session 1988-1989, séance du 12 décembre 1989.

⁵¹⁴ Nous nous référons aux entretiens avec Guy VANHENGEL, Vic ANCIAUX et Marie NAGY.

⁵¹⁵ Utiliser l'argument du rôle de capitale peut amener à certaines contradictions (ce propos illustre la confusion énoncée à la note n°497). En effet, si le rôle de capitale a renforcé la demande de parité, pourquoi ne pas avoir accordé le pouvoir décentralisé et, dans certaines matières, instauré un véritable contrôle de tutelle ? On aperçoit rapidement la confusion – voulue – entre Bruxelles ville et Bruxelles Région. La réponse donnée

Des solidarités.

Avant d'entamer la discussion des parités bruxelloises, évoquons le mécanisme des solidarités. Ainsi, François PERIN constate que « *Wallons et Bruxellois francophones n'ont pas la même conscience d'appartenir à une même communauté politique* »⁵¹⁶. De même, bien que semblant former un groupe plus homogène, les Flamands de Bruxelles se sont souvent sentis ignorés par les Flamands de Flandre, ces derniers poursuivant un double objectif : « *protéger la Flandre contre l'influence de Bruxelles [...] ménager la possibilité pour la communauté flamande de reconquérir Bruxelles* »⁵¹⁷. L'influence de ces différentes affinités se répercute dans les choix politiques⁵¹⁸, particulièrement au cours du débat sur le statut de Bruxelles. A l'heure actuelle, certains francophones se plaignent toujours de ce manque de solidarité entre membres de la Communauté française, incapables d'opposer à la Flandre un bloc uni⁵¹⁹. Par ailleurs, certains Bruxellois espèrent et croient en un front bruxellois fort et solidaire, dépassant le clivage linguistique⁵²⁰.

Le cadre théorique ayant été esquissé, il convient maintenant d'étudier les parités linguistiques au sein des organes exécutifs bruxellois. Avec l'analyse politique de ces parités, nous complétons ainsi la réflexion transactionnelle sur la parité linguistique au sein du conseil des ministres. Cette étude nous a mené du niveau national (autonomie culturelle contre protections des francophones) au niveau bruxellois (miroir institutionnel) en passant par les compensations politiques (le premier ministre et les secrétaires d'Etat). Un tout indissoluble.

2. « Bruxelles agglomération ».

a. De la synchronisation des parités.

Au niveau supra-communal, le Constituant de 1970 a prévu, dans les articles 108 bis et 108 ter, la création d'agglomérations et de fédérations de communes. Ces nouvelles structures ne nous intéressent qu'à travers la composition de l'agglomération bruxelloise⁵²¹. On se souviendra que la synchronisation des articles 86 bis et 108 ter avait été exigée par certains

au choix d'un statut particulier des ordonnances et à la possibilité de tutelle tient également au statut de capitale. Le gouvernement fédéral doit pouvoir prendre des mesures si des décisions régionales compromettent le rôle de Bruxelles en tant que capitale belge, européenne et internationale.

⁵¹⁶ PERIN F., *op. cit.*, p. 211.

⁵¹⁷ BRUYCKER (De) P., *op. cit.*, p. 11, note n°28.

⁵¹⁸ Parmi les francophones, par exemple, lorsqu'en 1980 les Wallons voient la création de leur Région, tandis que la création d'une Région bruxelloise reste incertaine, au grand dam des Bruxellois.

⁵¹⁹ Vivement ressentie par les parlementaires ECOLO DURANT et NAGY. Cette thématique des solidarités se prolonge dans toutes les réflexions qui entourent la fusion de la Région wallonne et de la Communauté française (ou dénommée par certains Wallonie-Bruxelles). Ce constat est démenti, à l'heure actuelle, au vu de l'union francophone dans le débat sur la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvorde.

⁵²⁰ Pascal SAC, journaliste, ressent une ambiance de travail typiquement bruxelloise, confirmée par le ministre bruxellois VANHENGEL, où chacun désire contribuer à une meilleure gestion de la région.

⁵²¹ A côté de cinq fédérations qui seront liquidées suite à la fusion des communes en 1976, seule l'agglomération bruxelloise put voir le jour (loi 26.VII.1971, M.B. 24.VIII.1971), et fonctionna jusqu'en 1989 lorsque la Région reçut l'exercice de ses compétences.

parlementaires flamands au cas où une parité au sein du conseil des ministres devait être accordée aux francophones⁵²². Si la synchronisation ne fut pas actée en tant que telle, au nom du compromis global⁵²³, la Constitution amendée porta que

« *le collège exécutif est composé d'un nombre impair de membres.*

Le président excepté, il compte autant de membres du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais »⁵²⁴.

b. Du contournement de la parité linguistique.

Cette parité resta largement controversée⁵²⁵, surtout dans les rangs bruxellois francophones⁵²⁶. Certains auteurs néerlandophones accusent ces derniers d'avoir contourné la règle de la parité en présentant une liste de cartel⁵²⁷ rassemblant des candidats uniquement francophones mais parmi lesquels certains, bilingues, furent présentés comme Flamands⁵²⁸. Cette thèse n'est pas infirmée par les auteurs francophones⁵²⁹. « *Il s'ensuivit un blocage de l'institution* »⁵³⁰, ce qui ne manqua pas d'envenimer le débat, dix-huit années durant.

3. Bruxelles régionale.

Entre le vote de l'article 107 quater créant – théoriquement du moins – des Régions, en 1970, et sa mise en œuvre à Bruxelles, dix-huit années se sont écoulées. Pendant ce temps, Flamands et francophones se sont déchirés sur la définition d'un statut pour la Région au centre du pays⁵³¹. Entre-temps, Bruxelles a vécu sous le régime de la loi préparatoire de 1974⁵³². C'est finalement la troisième étape de la réforme de l'Etat qui donna un statut et des institutions à la Région de Bruxelles-Capitale, nouvellement créée sur le territoire des dix-neuf communes. Les mécanismes de protections – de nouveau un triptyque – pour les néerlandophones cette fois nous intéressent au premier chef en ce qu'ils s'inscrivent dans

⁵²² Voyez l'amendement de MM. CALEWAERT et CUSTERS demandant la synchronisation (Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n° 425).

⁵²³ Parité au conseil des ministres et à Bruxelles. Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970.

⁵²⁴ Art. 108, par. 2, al. 2 Const. 1831. La proposition initiale exceptait *éventuellement* le président du collège.

⁵²⁵ Philippe DE BRUYCKER note que « *La composition paritaire du Collège de l'agglomération était d'autant plus remarquable que cette institution, qui entre dans la catégorie des pouvoirs subordonnés, avait à s'occuper de problèmes locaux ne regardant que les Bruxellois et qui auraient dû à ce titre échapper à la problématique communautaire* », BRUYCKER (De) P., *op. cit.*, p. 17.

⁵²⁶ Qui n'avaient acquiescé à cette règle que du bout des lèvres. Voir STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972, pp. 37-38 et WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 310.

⁵²⁷ Le Rassemblement des Bruxellois, constitué de représentants du F.D.F., du P.L.P. et d'indépendants.

⁵²⁸ CRAEYBECKX J. et WITTE E., *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 433.

⁵²⁹ PERIN F., *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988, pp. 218-219 et BRUYCKER (De) P., *op. cit.*, 1989, p. 22.

⁵³⁰ *Ibidem*.

⁵³¹ Rien que sur l'appellation : entre Région bruxelloise et Région de Bruxelles-Capitale, c'est cette dernière qui l'a emporté – sous le pression flamande –, marquant ainsi le statut spécial de Bruxelles.

⁵³² Cette période est connue sous le nom de « mise au frigo de Bruxelles ». L.1.VIII.1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107 quater (M.B. 22.VIII.1974).

une logique transactionnelle. De plus, la parité en trompe-l'œil au sein du gouvernement bruxellois ne manquera pas d'attirer notre curiosité.

a. Un triptyque de protections pour les néerlandophones.

Celui-ci repose sur la répartition des conseillers bruxellois en deux groupes linguistiques, l'un français, l'autre néerlandais⁵³³. Cet élément fondamental⁵³⁴ est le nœud de l'ingénieux mécanisme mis au point pour assurer aux Bruxellois flamands une participation active aux discussions. Les groupes linguistiques déterminent véritablement l'existence du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale : de sa « naissance » à sa « mort ». En effet, les 75 députés⁵³⁵ sont élus – directement – par la population de la région bilingue⁵³⁶ ; ils ne peuvent se porter candidats que sur des listes unilingues⁵³⁷, leur sexualité linguistique est donc connue *a priori* et pour toujours⁵³⁸. Ensuite, la répartition en groupes linguistiques conditionne « *la composition des organes des commissions communautaires, mais [elle] est également essentielle pour différentes règles de fonctionnement des organes de la Région, pour la composition de l'Exécutif et la désignation des secrétaires d'Etat* »⁵³⁹. Enfin, le renversement de l'exécutif requiert une majorité dans chaque groupe linguistique⁵⁴⁰.

Néanmoins « *au sein du Conseil régional, les votes se déroulent sans qu'on [ne] tienne compte de la répartition en groupes linguistiques, [...], ce qui évite de figer un clivage communautaire au sein de l'assemblée régionale* »⁵⁴¹. L'existence des groupes linguistiques permet cependant à l'un d'entre eux de lancer une procédure dite de 'sonnette d'alarme régionale'⁵⁴² face à « *un projet ou une proposition d'ordonnance* » dont les dispositions seraient « *de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés* »⁵⁴³. Si la sonnette d'alarme devait être tirée, il reviendrait au gouvernement de traiter ce dossier chaud, d'où l'importance d'une (quasi-)parité en son sein.

A la différence du niveau fédéral, les protections ne s'arrêtent pas là : l'alternance linguistique entre le président et le vice-président du conseil ainsi que l'appartenance d'un tiers des membres du bureau au groupe linguistique le moins nombreux⁵⁴⁴, la représentation

⁵³³ Art. 23 L.S. 12.I.1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B. 14.I.1989).

⁵³⁴ Rappelons qu'au niveau de l'Etat fédéral, l'utilisation des groupes linguistiques doit rester l'exception, le principe étant la non-subdivision de la Chambre des représentants.

⁵³⁵ 89 depuis les élections régionales de 2004, voyez la discussion à propos de la représentation suffisante des conseillers du groupe linguistique néerlandais.

⁵³⁶ Les Conseils des Régions flamande et wallonne seront élus directement en 1995 pour la première fois.

⁵³⁷ Afin d'éviter le blocage des institutions comme ce fut le cas après les élections d'agglomération en 1971.

⁵³⁸ Il y a donc un clichage de l'appartenance linguistique. Celle-ci est déterminée par la langue de la carte d'identité.

⁵³⁹ LOUMAYE S., « Les nouvelles institutions bruxelloises », *Courrier Hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°1232-1233, 1989, p. 15.

⁵⁴⁰ Art. 36 L.S. précitée.

⁵⁴¹ BRUYCKER (De) P. et LAGASSE N., « Bruxelles dans la réforme de l'Etat », in LETON A. (dir.), *La Belgique : un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 236.

⁵⁴² Quasi identique à la procédure de la sonnette d'alarme instaurée par l'art. 54 Const. coord.

⁵⁴³ Art. 31 L.S. précitée. Pour de plus amples précisions, consultez DAUBIE C., « Les techniques de protection des minorités », *Annales de droit*, 1973, pp. 221-228.

⁵⁴⁴ Art. 27, al. 2 et 3 L.S. précitée.

dans chaque commission⁵⁴⁵ complètent le système. Une question pratique surgit presque immédiatement : le nombre d'élus néerlandophones au conseil sera-t-il suffisant pour pouvoir assumer ces protections ? En 1989, le choix de 75 conseillers était déjà guidé par la volonté de permettre « *une représentation suffisamment étoffée du groupe linguistique néerlandais* »⁵⁴⁶. Toutefois, on constata rapidement que la dizaine de conseillers néerlandophones ne suffisait pas à assurer un travail parlementaire efficace et partant une protection efficace de leurs intérêts. C'est pourquoi une loi du 13 juillet 2001⁵⁴⁷ garantit dorénavant à la minorité flamande une représentation fixe de 17 sièges.

De plus, d'aucuns ont craint que les mécanismes de protection ne se transforment en mécanismes de blocage⁵⁴⁸. D'abord francophone⁵⁴⁹, cette inquiétude est désormais portée par la frange démocratique du groupe linguistique néerlandophone. Face à la montée du Vlaams B., les partis démocratiques flamands ont été obligés de s'unir – au niveau législatif et exécutif⁵⁵⁰ – mais également d'assouplir leurs règles de protection⁵⁵¹.

b. Une parité en trompe-l'œil.

A l'origine, la parité était une revendication flamande. Nous avons d'ailleurs souligné le rapport fortement défavorable aux néerlandophones dans l'attribution des charges ministérielles, et ce jusqu'en 1970. Cependant, bien avant cette date, face à la montée en puissance des Flamands, la revendication de parité « *s'est muée en prétention de certains francophones, qui cherchaient à se protéger contre la minorisation et tentaient de maintenir un équilibre au sein de l'Etat fédéral* »⁵⁵². A Bruxelles, par contre, la parité ou la sur-représentation garantie demeure une exigence clairement néerlandophone à laquelle les francophones ont répondu par un « oui mais... ».

Du gouvernement.

« *Le gouvernement se compose de cinq membres élus par le Conseil.*

Outre le président, le gouvernement compte deux membres du groupe linguistique français et deux membres du groupe linguistique néerlandais »⁵⁵³.

⁵⁴⁵ Art. 28, al. 2, 3° L.S. précitée.

⁵⁴⁶ « *Et, selon toute vraisemblance, d'assurer à la V.U. d'être représentée au sein du Conseil régional bruxellois* ». BRUYCKER (De) P. et LAGASSE N., *op. cit.*, p. 236.

⁵⁴⁷ M.B. 31.VIII.2001.

⁵⁴⁸ LOUMAYE S., *op. cit.*, p. 54. La procédure d'« *alarmbel* » pouvait laisser craindre le pire, tout comme au niveau fédéral ; pourtant après plus de trente-cinq années d'existence au fédéral et quinze à Bruxelles, la possibilité de la sonnette d'alarme dans l'arsenal des protections suffit pour ne pas vouloir l'utiliser.

⁵⁴⁹ Après quinze années de fonctionnement, les institutions bruxelloises ont fait leurs preuves.

⁵⁵⁰ C'est d'ailleurs au niveau de l'exécutif bruxellois que les premiers gouvernements asymétriques sont apparus, avec la participation au gouvernement de tous les partis – démocratiques – flamands.

⁵⁵¹ Le système 'Anti-blok système' (A.B.S.) fut mis au point peu avant les élections de 2004 (et en partie annulé par la Cour d'arbitrage). Un exemple illustrant l'opposition anti-blok et les protections pour la minorité est la nouvelle procédure d'élection de l'exécutif bruxellois (un second tour est organisé, exigeant le vote d'un tiers des membres de chaque groupe linguistique ; voyez l'art. 35, par. 2 L.S. précitée).

⁵⁵² LAGASSE C. E., *op. cit.*, p. 433.

⁵⁵³ Art. 34, par. 1 L.S. précitée.

En premier lieu, « *l'institutionnalisation d'un collège impair rend impossible la constitution d'une équipe paritaire. Le Président du gouvernement régional bruxellois ne peut en aucun cas, être paré de l'apparence neutralité – la plus souvent fictive – prêtée au Premier ministre fédéral* »⁵⁵⁴. En effet, la sexualité linguistique de chaque membre du gouvernement est juridiquement identifiée, la plupart du temps parce qu'il est membre du conseil, sinon son acte de candidature doit indiquer le groupe linguistique auquel il appartient. François JONGEN pousse le constat plus loin, étant « *élu à la majorité absolue des membres du Conseil, le président sera, le plus souvent, issu du groupe linguistique le plus nombreux. Il n'est nullement un asexué linguistique comme est supposé l'être le Premier ministre : la règle de la composition de l'exécutif bruxellois n'est pas comparable à l'article 86 bis de la Constitution, dont la rédaction est d'ailleurs toute différente. L'exécutif bruxellois n'est pas un organe paritaire, son président excepté : il est un organe auquel la loi impose une répartition fixe de 60/40, et aucun devoir de réserve linguistique n'est imposé à son président* »⁵⁵⁵.

Optimisme et pessimisme.

Revenons sur la formation du gouvernement. Celle-ci repose sur deux hypothèses⁵⁵⁶ : une optimiste et une pessimiste. « *en cas d'accord, les candidats sont élus d'office s'ils sont présentés sur une même liste signée par la majorité absolue des membres de chaque groupe linguistique* »⁵⁵⁷, l'hypothèse optimiste requiert donc uniquement un accord, sans passer par des élections. Le recours aux votes – secrets – serait par contre nécessaire si un accord n'intervenait pas. « *Les membres seront élus séparément ; le président de l'exécutif est en ce cas élu à la majorité des membres du conseil, tandis que les autres membres sont élus à la majorité absolue au sein de chaque groupe linguistique* »⁵⁵⁸. Dès lors le choix d'un ministre-président d'expression néerlandaise serait nettement improbable, en cas d'hypothèse pessimiste – vu la très large majorité francophone au conseil bruxellois⁵⁵⁹ ; cependant, il est envisageable d'imaginer un néerlandophone présider le gouvernement bruxellois suite à un accord politique – hypothèse optimiste⁵⁶⁰.

⁵⁵⁴ UYTTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 348.

⁵⁵⁵ JONGEN F., « Après les élections », in DELPEREE F. (dir.), *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, p. 164.

⁵⁵⁶ Art. 35 L.S. précitée.

⁵⁵⁷ LOUMAYE S., *op. cit.*, p. 18.

⁵⁵⁸ BRUYCKER (De) P., *op. cit.*, p. 38.

⁵⁵⁹ Depuis 2004 et, sauf modification législative, pour les élections futures, 72 francophones sur 89 conseillers puisque la répartition en groupe linguistique a été bétonnée (art. 20 L.S. précitée).

⁵⁶⁰ D'autant plus que les Bruxellois flamands parlent bien souvent un français impeccable. Il est, à nos yeux, tout aussi probable de voir un francophone devenir premier ministre, qu'un néerlandophone ministre-président – malgré la différence du rapport de population. Certes la probabilité n'est pas élevée : au niveau fédéral, la crainte des partis francophones de devoir « payer le prix » pour obtenir le poste est grande. A Bruxelles, par contre, les portefeuilles ministériels étant fixés à l'avance – sauf accord contraire –, il serait impossible aux francophones de faire payer le prix aux néerlandophones, bien que, plus vraisemblablement, un compromis serait dégagé afin de rééquilibrer le poids des portefeuilles, en faveur des francophones. En tout état de cause, la personnalité d'un éventuel premier ministrable déterminera l'acceptation ou non de

Poursuivons avec le statut du ministre-président. Si l'on en croit Marc UYTENDAELE, « *l'absence de devoir de réserve linguistique [...] semble démentie par la solidarité qui normalement doit exister entre les membres du gouvernement. De surcroît, dans la procédure subsidiaire d'élection du gouvernement, le Président est élu par l'ensemble du Conseil, et non par le groupe linguistique auquel il appartient. De même, contrairement aux autres membres de son équipe, il engage sa responsabilité devant l'ensemble de l'assemblée. Dès lors, même s'il appartient à un groupe linguistique il est fonctionnellement appelé à incarner la Région dans son ensemble. En fait, sinon en droit, la situation du Premier ministre fédéral n'est guère différente* »⁵⁶¹. De même, la pratique politique montre que la supposée asexualité linguistique des ministres-présidents, tout comme celle des premiers ministres, prête le flanc à la critique⁵⁶².

Une double confiance.

On déduit également de la procédure de désignation du gouvernement, la logique politique inspirée au niveau fédéral de l'article 99, à savoir que le gouvernement doit être soutenu par chacun des groupes linguistiques. Souvenons-nous que cette question avait fait l'objet d'une controverse entre les Professeurs DELPEREE et UYTENDAELE⁵⁶³ ; à Bruxelles, cette controverse a été tranchée par l'article 35 de la loi spéciale : la vie de l'exécutif bruxellois est conditionnée par la confiance que lui accordent non seulement le conseil dans son ensemble mais également chaque groupe linguistique.

Le consensus.

En outre, l'article 36 de cette loi impose la procédure du consensus⁵⁶⁴ dans les délibérations. « *En soi, le consensus n'est pas une technique de protection communautaire [...]. Toutefois, au sein des organes exécutifs mixtes, il revient à exiger l'association des deux groupes linguistiques à la décision* »⁵⁶⁵. En analysant le caractère symbolique de la parité linguistique au sein du conseil des ministres, nous avons noté que le consensus sans parité ne permettait pas à la règle de l'unanimité renversée de déployer toute son efficacité, c'est-à-dire de protéger les intérêts de la minorité⁵⁶⁶. A un niveau 'non-linguistique', cette prise de décision au consensus prend une autre dimension lorsque, comme c'est le cas à l'heure actuelle, les coalitions gouvernementales bruxelloises associent un grand nombre de partenaires⁵⁶⁷.

l'autre communauté. Au contraire, si l'on suit la thèse du parti le plus important, l'hypothèse d'un ministre-président néerlandophone devient quasi nulle.

⁵⁶¹ UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 348.

⁵⁶² Principalement les hommes et femmes politiques de l'autre rôle linguistique ; alors que les hommes politiques du même groupe linguistique (le dominant selon le niveau considéré) estiment que le premier ministre ou le ministre-président se comporte relativement bien en tant qu'asexué linguistique.

⁵⁶³ Voyez la section « Une garantie pour l'avenir ».

⁵⁶⁴ La loi du 21 août 1987 (M.B. 26.IX.1987) utilisait la notion d' « accord général ».

⁵⁶⁵ LAGASSE C. E., *op. cit.*, p. 437.

⁵⁶⁶ Cf. *supra*, « Une garantie pour l'avenir », pp. 36-38.

⁵⁶⁷ Cinq ministres issus de cinq partis différents : le C.D.H., le C.D.&V., ECOLO, le P.S. et le V.L.D.

Des ‘paquets’ de compétences.

De plus, le clichage – dans la loi⁵⁶⁸ – de blocs de compétences⁵⁶⁹ assure au groupe linguistique le moins nombreux la garantie d’avoir une répartition équilibrée des charges gouvernementales, en particulier lorsqu’un compromis ne peut être dégagé. Le cas échéant, l’article 37 de la loi spéciale précise exactement le déroulement de la procédure⁵⁷⁰. Cette précaution n’existe pas au niveau fédéral. L’absence d’une telle répartition équilibrée des portefeuilles avait initié notre réflexion sur l’équilibre du poids des portefeuilles ministériels et la construction d’un modèle⁵⁷¹. Par ailleurs, le mode de fonctionnement des deux exécutifs divergent, alors que le conseil des ministres permet les délégations, le gouvernement bruxellois, comme tous les exécutifs communautaires et régionaux, est avant tout un organe collégial. Cependant, cette différence de fonctionnement pratique ne semble pas avoir de répercussion sur les parités linguistiques.

Méfiance...

L’obligation de délibérer au consensus combinée avec l’originalité⁵⁷² de la responsabilité des ministres bruxellois, en priorité devant leur groupe linguistique respectif, a éveillé quelques craintes. Le mieux est parfois l’ennemi du bien. En effet, « *les ministres de la minorité flamande peuvent se permettre d’adopter des positions dures sur des thèmes susceptibles d’opposer les deux communautés, sans courir le risque d’une motion de méfiance de la part des conseillers francophones* »⁵⁷³. Les optimistes estimaient cependant que « *ces risques*

⁵⁶⁸ Art. 37 L.S. précitée. Ces blocs de compétences sont :

I. La politique économique et l’énergie;

II. Les travaux publics et le transport;

III. La politique de l’emploi et les pouvoirs locaux;

IV. L’aménagement du territoire, le logement, l’environnement, la conservation de la nature, la rénovation rurale et la politique de l’eau;

V. Les finances, le budget, la fonction publique et les relations extérieures.

⁵⁶⁹ L’expression néerlandaise est plus parlante : ‘*bevoegheidspaketten*’.

⁵⁷⁰ L’ordre de préséance établi lors de la formation de l’exécutif prend ici de l’importance puisque « *die rangorde is vooral van belang als er geen overeenstemming kan worden bereikt over de verdeling van de bevoegheden tussen de ministers* », CLEMER G. et alii, *Brussel kan beter*, Bruges, Die Keure, 2001, p. 64. Après avoir établi cinq ‘paquets’ de compétences cités ci-dessus, l’article 37 prévoit en son paragraphe 2 que « *le président de l’Exécutif choisit en premier lieu un des groupes de matières visés au § 1er. Les membres du groupe linguistique le plus nombreux effectuent selon leur rang les deuxième et quatrième choix. Les membres du groupe linguistique le moins nombreux effectuent selon leur rang les troisième et cinquième choix* ». Pratiquement, la répartition se déroule en deux temps, d’abord entre les deux communautés, ensuite intra-communauté. Cette méthode permet aux francophones, qui ont la main, de choisir en tout premier lieu la tutelle sur les communes. D’après Didier GOSUIN, ce choix est indispensable étant donné la grande différence de vue entre néerlandophones et francophones à propos de la tutelle.

⁵⁷¹ Cf. *supra*, deuxième partie « La parité linguistique au sein du conseil des ministres ».

⁵⁷² L’art. 36 L.S. précitée permet que le Conseil puisse, à tout moment, « *adopter une motion de méfiance à l’égard de l’Exécutif ou d’un ou de plusieurs de ses membres* ». Le sort du ministre-président – et de l’exécutif tout entier – diffère de celui des ministres. Les conseillers ne sont autorisés à démettre que les ministres issus de leur groupe linguistique respectif. Quant à eux, le président et l’équipe dans son ensemble ne peuvent être démis que par une motion adoptée « *à la majorité des membres du Conseil ainsi qu’à la majorité des membres de chaque groupe linguistique* ». Cette motion doit toujours être constructive.

⁵⁷³ BRUYCKER (De) P. et LAGASSE N., *op. cit.*, p. 238.

représentaient plutôt une chance pour les institutions bruxelloises, dont les composantes linguistiques seraient contraintes de collaborer pour fonctionner »⁵⁷⁴.

... et dialogue.

Dans la pratique, le blocage des institutions n'a pas eu lieu. Pour fonctionner celles-ci, et particulièrement le gouvernement, exigent « *un dialogue, la recherche d'un compromis et la loyauté entre partenaires* »⁵⁷⁵. Le dialogue entre communautés permet de cogérer une 'ville-Région' ; la vision des observateurs de la vie politique reste parfois trop théorique et emprunte d'une crainte qui ne s'avère guère dans une réalité nettement plus dynamique et constructive.

Enfin, Marc UYTENDAELE juge le texte néerlandais de la loi, exigeant une (quasi-)parité linguistique, « *nettement plus proche de l'article 99 de la Constitution* »⁵⁷⁶. En effet, dans sa version néerlandaise, l'article 34 est rédigé en ces termes « *behalve de Voorzitter, telt de Regering twee leden van de Nederlandse taalgroep en twee leden van de Franse taalgroep* ». L'auteur estime qu'il « *existe donc bien une parenté entre l'article 34 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et l'article 99 de la Constitution. Celle-ci est encore renforcée par le fait que, depuis la réforme de 1993, le conseil des ministres compte, en règle, quinze membres et que, le plus souvent, le Premier est néerlandophone* »⁵⁷⁷. Pour mesurer toute l'étendue de cette comparaison, la fonction de secrétaire d'Etat régional doit être introduite.

Des secrétaires d'Etat régionaux.

« *Les entités fédérées, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, ignorent l'institution des secrétaires d'Etat* »⁵⁷⁸. Cette particularité est « *justifiée semble-t-il par l'exercice de compétences d'agglomération par les membres de l'Exécutif* »⁵⁷⁹. Cependant, « *leur existence est plus vraisemblablement due à la nécessité de veiller aux équilibres linguistiques au sein du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale* »⁵⁸⁰. La logique transactionnelle se trouve réaffirmée : compenser une (quasi-)parité par l'octroi d'un plus grand nombre de secrétaires d'Etat aux francophones. En outre, leur répartition est établie par la loi. Au nombre de trois, au moins un doit appartenir au groupe linguistique le moins nombreux⁵⁸¹. Certains justifient même « *la création de secrétaires d'Etat régionaux par la volonté d'augmenter le nombre de participants potentiels au gouvernement bruxellois sans*

⁵⁷⁴ LEJEUNE Y. et WOUTERS P., « Le fonctionnement des institutions – De werking van de instellingen », in WITTE E. et alii (dir.), *Het Statuut van Brusel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, p. 495.

⁵⁷⁵ CEREXHE G., « Les institutions bruxelloises : le pari de la loyauté ? », in *La loyauté, Mélanges à E. CEREXHE*, Bruxelles, Larcier, 1997, p. 55.

⁵⁷⁶ UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 348.

⁵⁷⁷ *Ibidem*.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 356.

⁵⁷⁹ LOUMAYE S., *op. cit.*, p. 21.

⁵⁸⁰ BRUYCKER (De) P., « Les nouvelles institutions bruxelloises », in UYTENDAELE M. (dir.), *A l'enseignement de la Belgique nouvelle*, Revue U.L.B., 1990, n°2 et 3, pp. 109 et suiv.

⁵⁸¹ Art. 41, par. 1 L.S. précitée.

que l'ampleur de celui-ci apparaisse démesurée par rapport aux organes exécutifs des autres entités fédérées »⁵⁸².

Le statut des secrétaires d'Etat régionaux diffère de celui de leurs homologues fédéraux. Premièrement, « *le Conseil élit (en son sein)*⁵⁸³ *trois secrétaires d'Etat régionaux* »⁵⁸⁴. Deuxièmement, les secrétaires d'Etat ne font pas partie du gouvernement régional, mais peuvent assister à tout ou partie de ses réunions. Ils sont membres du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale sans être membres de son Exécutif⁵⁸⁵. Troisièmement, les secrétaires d'Etat régionaux⁵⁸⁶ sont adjoints à un ministre « *faisant partie du même groupe linguistique* »⁵⁸⁷. Cette précision interdit l'utilisation des secrétaires d'Etat comme « chien de garde communautaire ». L'efficacité l'emporte sur le contrôle. De même la pratique l'emporte sur la théorie. En effet, les secrétaires d'Etat régionaux ont été associés rapidement aux délibérations du gouvernement bruxellois. De ce fait, la prise de décision au consensus leur a été élargie. Cette présence constante – non prévue par la loi – fut vivement critiquée par certains francophones suite au blocage des travaux de l'exécutif par le secrétaire d'Etat Volskunie Vic ANCIAUX⁵⁸⁸.

Enfin, « *L'existence de secrétaires d'Etat qui font ou ne font pas partie du gouvernement bruxellois selon le point de vue auquel on se place, permet en effet tant aux francophones qu'aux Flamands de se satisfaire de l'organisation du gouvernement régional* »⁵⁸⁹.

Double lecture.

Les Francophones « *peuvent avec trois ministres et deux secrétaires d'Etat, soit cinq membres sur huit, considérer qu'ils sont majoritaires au sein du gouvernement régional à*

⁵⁸² UYTTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 357.

⁵⁸³ La précision « en son sein » a été supprimée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 (M.B. 20.VII.1993) car elle alourdisait la tâche du groupe linguistique néerlandais – déjà fort restreint – et entraînait en contradiction avec le caractère « spécialiste » du secrétaire d'Etat.

⁵⁸⁴ Art. 41, par. 1 L.S. précitée. Cet article prévoit également une hypothèse optimiste et une pessimiste.

⁵⁸⁵ LOUMAYE S., *op. cit.*, p. 21. Depuis la loi spéciale du 16 juillet 1993 (M.B. 20.VII.1993), les secrétaires d'Etat font, au même titre que les membres du gouvernement régional bruxellois, partie de droit du collège de la commission communautaire française et de la commission communautaire flamande. « *Or, pour ce qui concerne la COCOF, les membres du collège peuvent être considérés comme des membres d'un organe gouvernementale à part entière* » (UYTTENDAELE M., *op. cit.*, p. 359).

⁵⁸⁶ « *Ceux-ci sont chargés de la préparation et de l'exécution des décisions du gouvernement, mais, ne disposent d'aucun pouvoir de décision propre* » (UYTTENDAELE M., *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 144), et ce en raison « *de la règle de collégialité qui est d'application au sein de l'Exécutif* » (LEJEUNE Y. et WOUTERS P., *op. cit.*, pr. 496). Voyez également les travaux parlementaires : Doc. parl., Sénat, session 1988-1989, doc. n°514/1, p. 88 et doc. n°514/2, p. 118.

⁵⁸⁷ Art. 42, par. 2, al. 2 L.S. précitée.

⁵⁸⁸ D'autant plus que ce dernier n'était supporté que par un seul conseiller. Cela illustre la situation vécue par les membres du groupe linguistique néerlandais : face au Vlaams B., seule l'union des forces démocratiques permet d'éviter le blocage des institutions bruxelloises. L'augmentation du nombre de conseillers diminuera peut-être cette tension constante.

⁵⁸⁹ BRUYCKER (De) P. et LAGASSE N., *op. cit.*, p. 237.

l'image de la population bruxelloise »⁵⁹⁰. Les Flamands, quant à eux, « *peuvent par contre se baser sur la présence de deux ministres flamands pour deux ministres francophones pour prétendre que le gouvernement au sens strict est paritaire à l'exception du président* »⁵⁹¹, et « *constitue, au bénéfice des néerlandophones de Bruxelles, le décalque d'une protection offerte à la minorité francophone dans l'ensemble du pays* »⁵⁹².

Cette interprétation reste néanmoins largement théorique et est dépassée, nous semble-t-il, par la pratique, plus constructive et dynamique. Si les deux lectures de la parité bruxelloise se retrouvent dans l'argumentaire politique, nos discussions avec des ministres bruxellois⁵⁹³ laissent penser que l'importance n'est pas le décompte de « qui a quoi », mais bien de « que fait-on ensemble » ? La situation de leur 'ville-Région' exige que tous les Bruxellois – hommes et femmes politiques en tête – s'unissent et soient solidaires.

Au final, la (quasi-)parité symbolise le « *principe politique de la participation des deux grandes communautés à la cogestion de la Région de Bruxelles-Capitale* »⁵⁹⁴. L'importance de la cogestion sera encore renforcée dans les matières communautaires personnalisables⁵⁹⁵, gérées par les Commissions communautaires.

4. Bruxelles communautaire.

Comment appliquer des compétences communautaires dans une région bilingue qui ne connaît pas les sous-nationalités ? D'un point de vue juridique, comment mettre en œuvre les articles 59 bis, par. 4 bis, alinéa 3 et 108 ter, par. 3 Const. 1831 sur le territoire de la capitale ? Entre 1970 et 1989, des commissions de la culture de l'agglomération bruxelloise remplissaient cette tâche. En 1989, le titre III de la loi spéciale sur les institutions bruxelloises⁵⁹⁶ consacre l'existence de trois commissions communautaires⁵⁹⁷ : la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire commune⁵⁹⁸.

Ces commissions ont chacune pour organes, d'une part, l'un des groupes linguistiques du conseil de Bruxelles-capitale, et, d'autre part, un Collège comprenant les deux membres de l'exécutif de la Région de Bruxelles-capitale qui relèvent du groupe linguistique concerné, en plus d'un membre bruxellois appartenant à l'Exécutif de la Communauté française ou flamande qui assiste aux réunions du collège avec voix consultative⁵⁹⁹. Toutefois, dans le

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

⁵⁹¹ *Ibidem*.

⁵⁹² UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 349.

⁵⁹³ Guy VANHENGEL et Didier GOSUIN.

⁵⁹⁴ LAGASSE C. E., *op. cit.*, p. 434.

⁵⁹⁵ 'Persoonsgebonden'.

⁵⁹⁶ M.B. 14.I.1989.

⁵⁹⁷ L'art. 78 L.S. 12.I.1989 précise que les commissions nouvelles remplacent les commissions de la culture.

⁵⁹⁸ Respectivement 'COCOF', 'COCON' (ou 'VGC', pour 'Vlaamse gemeenschap commissie') et 'COCOM'.

⁵⁹⁹ Michel LEROY note que « *l'existence de ce lien permet aux uns d'y voir une marque d'appartenance ; sa minceur, consistant en une simple voix consultative, autorise les autres à le regarder comme le témoin d'un*

cadre de ce mémoire, nous nous intéresseront aux seuls les organes de la Commission communautaire commune.

a. De l'Assemblée réunie et du Collège réuni.

La 'COCOM' personnifie le visage bi-communautaire de Bruxelles. Sa mission consiste « à régler [...] les matières personnalisables qui ne peuvent être attachées à aucune des deux communautés, en raison de leur caractère bi-communautaire »⁶⁰⁰ : les matières bi-personnalisables⁶⁰¹. L'Assemblée réunie, composée des deux groupes linguistiques du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, exerce ses compétences législatives par voie d'ordonnance.

En son sein, les droits des minorités sont protégés par l'article 72 de la loi spéciale, son alinéa 4 précise que « toute résolution de l'assemblée réunie est prise à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique »⁶⁰². Par conséquent, chaque groupe linguistique jouit d'un droit de veto, ce qui rend la procédure de sonnette d'alarme communautaire redondante⁶⁰³. Néanmoins, depuis la réforme de 2001⁶⁰⁴, si ce quorum n'est pas atteint, un tiers des suffrages dans chaque groupe linguistique suffit. Ainsi, les Bruxellois néerlandophones se voient pris entre deux sentiments : la crainte du Vlaams B. – qui pourrait bloquer les institutions – et la volonté d'améliorer en leur faveur les mécanismes de protections. En tout cas, au niveau de l'organe exécutif – le collège réuni –, la garantie semble efficace puisque, pour la première fois, nous rencontrons une véritable parité.

b. Une véritable parité.

Les membres du gouvernement régional compose le collège réuni⁶⁰⁵. Les secrétaires d'Etat n'en font dès lors pas partie⁶⁰⁶. Le ministre-président en exerce la présidence sans toutefois

souci de coordonner des politiques portant sur des matières apparentées » (LEROY M., *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 70).

⁶⁰⁰ UYTTENDAELE M., *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 147.

⁶⁰¹ 'Bipersoonsgebonden'. Les matières bi-culturelles sont restées de la compétence de l'Etat fédéral.

⁶⁰² « *Dus ook de stemming van een 'bipersoonsgebonden' ordonnantie* », CLEMENT J. et DELGRANGE X., « La protection des minorités – De bescherming van de minderheden », in WITTE E. et alii (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, p. 533.

⁶⁰³ ORSHOVEN (Van) P., « Brussel, Brabant en de minderheden », in ALEN A. et SUTENS L.P., *Het federale België na de vierde staatsvorming – Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Bruges, Die Keure, 1993, p. 232.

⁶⁰⁴ Loi spéciale du 13 juillet 2001 (M.B. 31.VIII.2001) ; cette modification fait partie du système A.B.S., tentant de prévenir l'éventuel blocage des institutions par le Vlaams B. si ce dernier devait obtenir plus de la moitié des sièges flamands au sein du conseil.

⁶⁰⁵ Art. 60, al. 4 L.S. précitée.

⁶⁰⁶ Alors qu'ils sont membres, depuis juillet 2001, du collège de leur Commission communautaire respective.

disposer d'une voix délibérative⁶⁰⁷. Il ne reçoit, d'ailleurs, aucune compétence communautaire⁶⁰⁸. Son rôle se limite donc à la coordination de la politique du collège.

La plus stricte parité règne entre les deux ministres néerlandophones et les deux ministres francophones au sein du collège réuni. Chaque groupe linguistique reçoit *de facto* un droit de veto⁶⁰⁹. Cette volonté de cogestion des matières bi-communautaires se traduit également dans la répartition des compétences : chacun des deux 'paquets' de compétences⁶¹⁰ est exercé conjointement par deux membres, l'un appartenant au groupe linguistique français, l'autre au groupe linguistique néerlandais⁶¹¹.

Néanmoins, ces mécanismes de cogestion ne facilitent guère la tâche des ministres. Ceux-ci expliquent d'ailleurs les maigres avancées en matière bi-communautaire par l'absence de collaboration entre francophones et néerlandophones⁶¹². Ils ajoutent cependant que les interférences des Communauté flamande et française à Bruxelles ne favorisent pas non plus le travail de la Commission communautaire commune⁶¹³.

Des parités.

A côté du gouvernement fédéral, seuls le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le collège réuni mettent en présence des ministres issus des deux communautés. Ces parités répondent à une même logique. Toutefois, chacun de ces exécutifs connaît un système paritaire différent. Le libellé de la règle, le contexte et l'application concrète créent des situations propres à ces trois exécutifs (quasi-)paritaires. Si personne ne remet véritablement en cause le principe même de l'octroi d'une protection à la minorité – francophone au niveau fédéral, flamande à Bruxelles –, l'évaluation des garanties juridiques qui lui est accordée fait, quant à elle, l'objet d'appréciations largement divergentes.

⁶⁰⁷ Art. 77 L.S. précitée. Les deux membres bruxellois de chaque Communauté y siègent également avec voix consultative (art. 76, al. 2 L.S. précitée). Un lien est donc constitué entre les deux grandes Communautés et la Commission communautaire commune.

⁶⁰⁸ Art. 75, al. 2 L.S. précitée.

⁶⁰⁹ ORSHOVEN (Van) P., *op. cit.*, p. 232. NIHOUL P., « Les autorités bruxelloises », in DELPEREE F. (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 156.

⁶¹⁰ A défaut de consensus, la loi spéciale détermine deux groupes de matières : les matières relatives à la politique de la santé et les matières relatives à l'aide aux personnes (art. 75, al. 3 L.S. précitée). Dans la pratique, même en cas de consensus, les négociateurs gardent le partage des deux matières défini par la loi.

⁶¹¹ A propos de la responsabilité politique du collège réuni, voyez LOUMAYE S., *op. cit.*, pp. 39-40 et VANLEEMPUTTEN P., *Les institutions bruxelloises*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 90-91.

⁶¹² Ainsi en est-il ressorti de nos entretiens avec Vic ANCIAUX, Didier GOSUIN, Pascal SAC (journaliste à *La Libre Belgique*) et Guy VANHENGEL.

⁶¹³ Par exemple : les francophones contestent vivement le '*zorg verzekering plan*' offert par la Communauté flamande à tous les Bruxellois – sans considération de langue. Les néerlandophones critiquent plutôt les décisions trop partisans des ministres francophones (en matière de tutelle ou de nomination par exemple).

Conclusions.

Au sein du conseil des ministres, la parité règne entre les membres d'expression néerlandaise et d'expression française. De pratique – voire de coutume, pour certains –, la parité est devenue, en décembre 1970, une obligation constitutionnelle, inscrite à l'article 86 bis de la Constitution de 1831. Elle s'inscrit dans un compromis national qui, d'une part, offre à la majorité flamande du pays une certaine autonomie culturelle et qui, d'autre part, établit un triptyque de protections en faveur de la minorité francophone. Si la réforme de l'Etat s'est poursuivie, le système paritaire du conseil des ministres n'a jamais été modifié.

A la fin des années 1960 et au début des années 1970, elle est un mécanisme de fédéralisme, offert au Sud du pays dans le cadre d'un état unitaire. Elle est également l'assurance donnée au nord du pays d'être au moins représenté sur un pied d'égalité au sein du conseil des ministres, mettant ainsi fin à une prédominance francophone dans la répartition des fonctions gouvernementales. Trente-cinq ans plus tard, la parité se traduit politiquement en un équilibre linguistique dans la répartition des portefeuilles ministériels. Ni le modèle des points, ni le modèle des poids n'ont infirmé cette distribution équilibrée des influences entre les deux grandes communautés.

Par ailleurs, la parité linguistique constitue le résultat d'un jeu à somme positive qui profite à chaque groupe linguistique. De leur côté, 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.

Au cœur du système institutionnel, le statut de Bruxelles renvoie une image contrastée des mécanismes établis à l'échelle nationale. La règle de la parité linguistique trouve un double écho au niveau bruxellois, d'une part, au sein du gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale et, d'autre part, au sein du collège réuni de la Commission communautaire commune. Si la logique des trois parités semble similaire, les applications divergent et les interprétations s'opposent. Ces différences illustrent le débat permanent entre néerlandophones et francophones ainsi que les visions de la Belgique qui les séparent.

Ainsi, nous avons pu confirmer que la règle de la parité linguistique s'inscrit dans un compromis global et montrer la logique transactionnelle qui la sous-tend. De plus, l'application des modèles des poids et des points à la mesure d'un équilibre linguistique a démontré non seulement l'existence d'une répartition équitable des portefeuilles entre les deux communautés mais également l'art d'atteindre un équilibre.

Par ailleurs, nos nombreuses rencontres avec des représentants, issus des deux communautés, nous ont permis d'affiner cette réflexion et d'enrichir le contenu de ce

mémoire. Alors que l'étude théorique suggère une logique conflictuelle, la pratique semble plus constructive et dynamique. La rigidité de la règle juridique s'atténue au contact de la vie politique. Ainsi, l'évolution de la composition du conseil des ministres – en ouvrant celui-ci aux secrétaires d'Etat –, en violation de la Constitution, modifie implicitement le contenu de la règle inscrite à l'article 99, alinéa de la Loi fondamentale sans cependant soulever d'objections sur le plan politique.

Depuis la fin du siècle passé, l'opposition entre le principe de parité et de proportionnalité occupe une place de plus en plus importante dans les discussions belges. Les questions d'un Sénat paritaire ou de la clé de répartition des investissements et des nominations constituent des exemples de ce phénomène. Le choix politique d'embrasser l'une ou l'autre méthode de répartition des influences pourrait faire l'objet de recherches intéressantes.

Au surplus, le recul, qu'offre l'observation de trente-cinq années de pratique gouvernementale influencée par l'obligation de parité linguistique, permet d'identifier certaines lignes de force déterminant les comportements politiques. Ces tendances pourront être comparées à la réalité politique des prochaines années et mesurer ainsi leur valeur prédictive.

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 indissoluble, en évolution constante.

BIBLIOGRAPHIE.

Références bibliographiques.

ALEN A. et DUJARDIN J., *Caseboek Belgisch grondwettelijk recht*, Bruxelles et Gand, E. Story Scientia, 1986.

ALEN A., *Treatise on Belgian constitutional law*, Deventer et Boston, Kluwer law and taxation publishers, 1992.

BRUYCKER (De) P., « Bruxelles dans la Réforme de l'Etat », *Courrier hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°1230-1231, 1989.

BRUYCKER (De) P., « Les nouvelles institutions bruxelloises », in UYTTENDAELE M. (dir.), *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Revue U.L.B., 1990, n°2 et 3, pp. 107-119.

BRUYCKER (De) P. et LAGASSE N., « Bruxelles dans la réforme de l'Etat », in LETON A. (dir.), *La Belgique : un Etat fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 227-250.

BUTTGENBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, tome I^{er}, 1966.

CEREXHE G., « Les institutions bruxelloises : le pari de la loyauté ? », in *La loyauté, Mélanges à E. CEREXHE*, Bruxelles, Larcier, 1997, pp. 51-72.

CLAES W., « Vice-Premiers en kernkabinetten. Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, 2000, n°1, pp. 33-44.

CLEMENT J. et DELGRANGE X., « La protection des minorités – De bescherming van de minderheden », in WITTE E. et alii (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, pp. 517-556.

CLEMER G. et alii, *Brussel kan beter*, Bruges, Die Keure, 2001.

CRAEYBECKX J. et WITTE E., *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Labor, 1987.

DAUBIE C., « Les techniques de protection des minorités », *Annales de droit*, 1973, pp. 221-228.

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

DELPEREE F., *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, Tome II, 1980.

DELPEREE F., *Chroniques de crise 1977-1982*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 1983.

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

DELPEREE F., « Courtes crises », *J.T.*, 1999, pp. 629-641.

DELPÉREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000.

DESCHOUWER K., « The termination of coalitions in Belgium », *Res Publica*, 1994, n°1, pp. 43-55.

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.

GOEDERTIER G. et VANDE LANOTTE J., *Inleiding tot het publiekrecht – Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2003⁴.

JAVEAU C., « Le cadre socio-politique de l'usage des langues dans la Région de Bruxelles-Capitale », in WITTE E. et alii (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, pp. 275-282.

JANSSENS R., « Aspecten van het taalgebruik in Brussel », in WITTE E. et alii (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, pp. 283-306.

JONGEN F., « Après les élections », in DELPÉREE F. (dir.), *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, pp. 152-174.

LAGASSE C. E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur, Artel, 2003³.

LEJEUNE Y. et WOUTERS P., « Le fonctionnement des institutions – De werking van de instellingen », in WITTE E. et alii (dir.), *Het Statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999, pp. 473-516.

LEMAITRE H., *Les gouvernements belges de 1968 à 1980 : processus de crise*, Stavelot, éd. J. Chauveheid, 1982.

LEROY M., *De la Belgique unitaire à l'Etat fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

LEVY D., « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans le droit constitutionnel », in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, Paris, L.G.D.J., 1974.

LEWALLE P., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002.

LOUMAYE S., « Les nouvelles institutions bruxelloises », *Courrier Hebdomadaire*, C.R.I.S.P., n°1232-1233, 1989.

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

MABILLE X., *Histoire politique de la Belgique – Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, C.R.I.S.P., 2000⁴.

MADDENS B., « De rechtstreekse verkiezing van de premier : een vergelijkende analyse », *Res Publica*, 2000, n°4, pp. 399-428.

MENSEL (Van) A., *De Belgische federatie. Het labyrinth van Daedalus*, Gand, Mys et Breesch, 1996.

- NIHOUL P., « Les autorité bruxelloises », in DELPEREE F. (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 149-168.
- ORSHOVEN (Van) P., « Brussel, Brabant en de minderheden », in ALEN A. et SUETENS L.P., *Het federale België na de vierde staats hervorming – Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Bruges, Die Keure, 1993.
- PERIN F., « La révision de la Constitution belge du 24 décembre 1970 », in *Miscellanea W.J. GANSHOF VANDER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1972, pp. 261-291.
- PERIN F., *Histoire d'une nation introuvable*, Bruxelles, Legrain, 1988.
- SENELLE R., *La révision de la Constitution 1967-1971*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, 1972.
- STEXHE (de) P., *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Bruxelles, Larcier, Namur, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1972.
- UYTTENDAELE M., *Institutions fondamentales de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- UYTTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge – Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- VANLEEMPUTTEN P., *Les institutions bruxelloises*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- VELAERS J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999.
- WALEFFE B., « Le statut des secrétaires d'Etat et la parité linguistique », in *Miscellanea W.J. GANSHOF VANDER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1972, pp. 377-398.
- WIGNY P., *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972.
- WITTE E. et alii (dir.), *Het Statuut van Brusel – Bruxelles et son statut*, Gand, Larcier, 1999.

Références aux travaux parlementaires.

a. Annales parlementaires.

Ann. Parl., Ch. Repr., session 1967-1968, séance du 25 juin 1968. *Déclaration gouvernementale du quatrième gouvernement de Gaston EYSKENS.*

Ann. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, séance du 18 février 1970. *Communication faite au parlement par le premier ministre Gaston EYSKENS (relance de la réforme de l'Etat).*

Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 26 mai 1970. *Discussions du projet de l'article 86 bis.*

Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 27 mai 1970. *Discussions du projet de l'article 86 bis.*

Ann. Parl., Sénat, session 1969-1970, séance du 28 mai 1970. *Adoption de l'article 86 bis.*

Ann. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, séance du 23 juin 1970. *Discussions du projet de l'article 86 bis, transmis du Sénat.*

Ann. Parl., Ch. Repr., session 1970-1971, séance du 19 novembre 1970. *Communication faite à la Chambre des Représentants par le premier ministre Gaston EYSKENS (réforme de l'Etat).*

Ann. Parl., Sénat, session 1988-1989, séance du 12 décembre 1989. *Parité linguistique au sein de l'exécutif de la Région de Bruxelles-capitale.*

b. Documents parlementaires.

Doc. Parl., Ch. Repr., session 1957-1958, doc. n°940. *Conclusions du centre de recherches pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays.*

Doc. Parl., Ch. Repr., session 1964-1965, doc. n°993. *Synthèse des travaux du groupe de travail politique.*

Doc. Parl., Sénat, session 1968-1969, rapport n° 347 – rapport de STEXHE. *Introduction de la fonction de secrétaires d'Etat et d'une parité linguistique au sein du conseil des ministres.*

Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n°391 et n°402. *Constitutionnalité de l'autonomie culturelle.*

Doc. Parl., Sénat, session 1969-1970, doc. n° 306, 410, 411, 412, 416, 421, 422, 423, 425, 430 et 431. *Amendements au projet de l'article 86 bis.*

Doc. Parl., Ch. Repr., session 1969-1970, doc. 10/25/3° (S.E. 1968) - Rapport CHABERT. *Introduction de l'article 86 bis dans la Constitution.*

Doc. Parl., Ch. Repr., session 1970-1971, doc. n° 798, 5° – rapport MEYERS. *Statut de Bruxelles.*

Références aux sites Internet.

Le centre de recherche en socio-politique (C.R.I.S.P.) :

http://www.crisp.be/FR/Documents/documents_gouvernements.html. La composition des gouvernements belges de 1944 à nos jours ; site consulté le 25.V.2005.

La commission européenne – commissions DELORS :

http://europa.eu.int/comm/mediatheque/photo/select/delors1_en.html,

http://europa.eu.int/comm/mediatheque/photo/select/delors2_en.html,

http://europa.eu.int/comm/mediatheque/photo/select/delors3_en.html.

La composition des commissions européennes de 1985 à 1995 ; site consulté le 25.V.2005.

La commission européenne – commissions SANTER et PRODI :

http://europa.eu.int/comm/archives/1995-99/index_fr.htm,

http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/index_fr.htm. La composition de la commission européenne de 1995 à 2004 ; site consulté le 25.V.2005.

Le gouvernement flamand : <http://www.vlaamseregering.be>. La composition des exécutifs flamands depuis 1981 ; site consulté le 25.V.2005.

L'Institut national des statistiques (I.N.S.) : http://statbel.fgov.be/figures/d353_fr.asp. Les résultats officiels des élections législatives de 1995 à 2003 ; site consulté le 16.V.2005.

La Libre Belgique : <http://lalibre.be/index.phtml?id=10&subid=90>. Les baromètres trimestriels de la Libre Belgique depuis juin 2001 ; consulté le 16.V.2005.

Le premier ministre : <http://www.premier.be/fr/formerpm>. Les premiers ministres belges depuis 1918 ; site consulté le 25.V.2005.

Le service public fédéral de l'intérieur : http://elections2003.belgium.be/index_fr.shtml. Les résultats officiels des élections législatives du 18 mai 2003 ; site consulté le 16.V.2005.

TABLE DES MATIERES.

<i>LA PARITE LINGUISTIQUE AU SEIN DU CONSEIL DES MINISTRES.</i>	3
<i>INTRODUCTION.</i>	4
<i>PREMIERE PARTIE.</i>	6
<i>De la coutume à la norme constitutionnelle.</i>	6
1. La situation avant la révision constitutionnelle de 1970.	6
a. D'un Etat unilingue à un Etat deux fois unilingue.	6
b. Une coutume constitutionnelle en devenir.	7
2. La troisième révision de la Constitution : 1968 – 1971.	9
a. Histoire d'une révision.	9
b. Autonomie culturelle contre protection des francophones.	15
3. L'introduction de l'article 86 bis : la parité linguistique au sein du conseil des ministres.	19
a. Parité communautaire – Parité gouvernementale – Parité linguistique au sein du conseil des ministres.	19
b. L'article 86 bis.	21
c. « Le premier ministre éventuellement excepté ».	23
d. Le conseil des ministres.	24
e. D'expression française et d'expression néerlandaise.	25
f. Des germanophones.	26
4. La portée juridique de la règle.	28
a. De la rupture de la parité linguistique.	28
b. Des subterfuges.	29
<i>DEUXIEME PARTIE.</i>	31
<i>La parité linguistique au sein du conseil des ministres.</i>	31
1. Les gouvernements belges de 1970 à nos jours.	31
a. La parité à l'épreuve du temps.	31
b. Une garantie pour l'avenir.	36
2. La mesure de l'équilibre linguistique.	38
a. La parité en nombre seulement ?	38
b. Le modèle des points et le modèle du poids des portefeuilles.	38
3. De la parité à l'équilibre linguistique.	43
a. Le poids des portefeuilles.	43
b. Un équilibre linguistique.	45
4. Des équilibres linguistiques.	47
a. Des grands « départements ».	47
b. Parité et proportionnalité.	50
<i>TROISIEME PARTIE.</i>	54
<i>Les enjeux politiques de la parité linguistique.</i>	54
1. Le premier ministre.	54
a. De l'asexualité linguistique du premier ministre.	54
b. Un monopole de fait.	56

2. Les vice-premiers ministres.	60
a. Des vice-premiers ministres.	60
b. Le kern et la parité linguistique.	62
3. Les secrétaires d'Etat.	63
a. L'entrée des secrétaires d'Etat au conseil des ministres.	64
b. La parité linguistique au sein du gouvernement.	65
4. Echange(s) et équilibre(s).	67
a. Echange(s).	67
b. Equilibre(s).	67
QUATRIEME PARTIE.	68
<i>Bruxelles : miroir institutionnel ?</i>	68
1. Bruxelles, une synthèse, un miroir.	68
a. Une synthèse.	68
b. Un miroir.	69
2. « Bruxelles agglomération ».	70
a. De la synchronisation des parités.	70
b. Du contournement de la parité linguistique.	71
3. Bruxelles régionale.	71
a. Un triptyque de protections pour les néerlandophones.	72
b. Une parité en trompe-l'œil.	73
4. Bruxelles communautaire.	79
a. De l'Assemblée réunie et du Collège réuni.	80
b. Une véritable parité.	80
<i>Conclusions.</i>	82
<i>BIBLIOGRAPHIE.</i>	84
Références bibliographiques.	84
Références aux travaux parlementaires.	87
a. Annales parlementaires.	87
b. Documents parlementaires.	87
Références aux sites Internet.	88
<i>TABLE DES MATIERES.</i>	89

Un cahier séparé reprend les annexes de ce mémoire.