

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

21 MARS 1991

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 86 de la Constitution

PROPOSITION
DE MM. VAN DER MAELEN ET
VANDENBROUCKE

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La structure de l'Etat belge a été modifiée à plusieurs reprises ces dernières années. En général, ces réformes ont été réalisées dans des situations de crise et avaient pour but d'éliminer les tensions communautaires. S'il est indéniable qu'elles ont contribué à apaiser ces tensions, ce qui est en soi très méritoire, elles présentent néanmoins des aspects négatifs dont il ne faut pas sous-estimer l'importance.

Tout d'abord, force est de constater que les réformes opérées ont eu pour conséquence qu'il y a en Belgique cinq niveaux de pouvoir différents : les communes, les provinces, les Communautés, les Régions et l'autorité nationale. Etant donné qu'à chacun de ces niveaux de pouvoir correspondent des organes exécutifs, on ne peut être qu'impressionné par le nombre total des membres de ces organes. Si l'on fait la somme pour les trois niveaux les plus élevés, on arrive à soixante ministres et secrétaires d'Etat.

Ce dernier chiffre ne s'explique toutefois pas uniquement par le nombre de niveaux de pouvoir. Il est évident que les crises communautaires auxquelles nous avons fait allusion plus haut n'ont pu être réso-

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

21 MAART 1991

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 86 van de Grondwet

VOORSTEL
VAN DE HEREN VAN DER MAELEN EN
VANDENBROUCKE

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De Belgische staatsstructuur is de laatste jaren herhaaldelijk gewijzigd. Meestal werden deze hervormingen in crisissituaties doorgevoerd en moest op die manier de communautaire spanning worden weggewerkt. Deze hervormingen hebben er onmiskenbaar toe geleid dat deze spanningen effectief verminderd zijn. Op zich is dit een enorme verdienste, doch er zijn ook schaduwzijden waarvan het belang niet mag onderschat worden.

Vooreerst is het duidelijk dat de hervormingen voor gevolg gehad hebben dat in België vijf verschillende bestuursniveau's bestaan : gemeenten, provincies, Gemeenschappen, Gewesten en de nationale overheid. Voor elk van deze bestuursniveau's bestaan uitvoerende organen wat maakt dat, als men de optelsom maakt van de uitvoerende mandatarissen, men komt tot een indrukwekkend cijfer. Maakt men de optelsom voor de drie hoogste bestuursniveau's dan komt men uit op 60 ministers en staatssecretarissen.

Het net vermelde cijfer dient echter niet alleen verklaard te worden door het aantal bestuursniveau's. Het is overduidelijk dat de boven vermelde communautaire crisissen slechts konden bedwongen

lues qu'au prix d'équilibres laborieux. Pour pouvoir réaliser et, dans une première phase, maintenir ces équilibres, il a fallu installer des équipes gouvernementales élargies. Ce diagnostic implique, a contrario, qu'une fois ces nouveaux équilibres acquis, il doit être possible de revenir à des équipes gouvernementales plus réduites.

La seconde ombre au tableau est que le processus de réforme communautaire belge a épuisé toute l'énergie politique. L'appareil étatique belge doit être modernisé de toute urgence.

Alors que certains pays ont mené à bien des réformes touchant notamment à la démocratie politique et parlementaire, de telles questions n'ont même pas encore été sérieusement débattues en Belgique. Ainsi, il est évident que, dans les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, les organes parlementaires belges sont confrontés à des difficultés structurelles. Nous estimons que dans cette optique également, une diminution du nombre de ministres est plus que souhaitable.

Pour toutes ces raisons, cette diminution n'est pas seulement possible et souhaitable, elle est indispensable.

Nombre d'initiatives ont été prises récemment en vue de réduire le nombre des Ministres au sein du gouvernement national. La présente proposition tend à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel la composition du gouvernement est fixée par une loi votée à la majorité spéciale.

Contrairement à l'option retenue dans une proposition de révision de l'article 86 de la Constitution déposée antérieurement, nous préférons ne pas indiquer de chiffres dans la Constitution même et laisser au législateur le soin de fixer ces chiffres dans les dispositions qu'il sera appelé à voter à la majorité spéciale.

Deux raisons motivent notre choix.

Tout d'abord, il est un fait que la composition d'un gouvernement national est une matière à ce point sensible pour les deux communautés linguistiques qu'il paraît souhaitable, conformément à une pratique constitutionnelle existante, d'opter pour le système de la majorité spéciale, celui-ci garantissant qu'aucune décision ne sera jamais prise contre la volonté d'une majorité au sein d'une communauté linguistique.

Ensuite, ce choix offre l'avantage qu'il demeurera possible, au moment où des modifications importantes seront apportées aux relations entre le pouvoir national et les entités fédérées, de tirer simultanément et dans le respect des mêmes conditions de majorité les conclusions des réformes en ce qui concerne la composition du gouvernement national.

Dans sa proposition de révision de l'article 86 de la Constitution (Doc n° 10/86-1464/1-90/91), M. Bourgeois a montré qu'il n'y avait pas d'obstacle juridique

worden via moeilijk bereikte evenwichten. Om deze evenwichten te kunnen bereiken en in een eerste fase te kunnen handhaven werd noodgedwongen overgegaan tot installatie van uitgebreide regeringsploegen. Deze diagnose houdt a contrario in dat, eenmaal de nieuwe evenwichten verworven zijn het ook mogelijk wordt terug te keren naar afgeslankte regeringen.

Een tweede schaduwzijde aan het Belgisch communautair hervormingsproces is dat het alle staatkundige energie heeft opgeslorpt.

Het Belgische staatsapparaat is hoogdringend aan vernieuwing toe. Vernieuwingen die in andere landen werden ingevoerd aan bijvoorbeeld de politieke en parlementaire democratie werden in België zelfs nog niet ernstig besproken. Zo is het duidelijk dat in de verhouding tussen regering en parlement de Belgische parlementaire organen structurele moeilijkheden hebben. De indieners zijn van oordeel dat een verlaging van het aantal ministers ook vanuit dit oogpunt meer dan wenselijk is.

Een verlaging van het aantal ministers is om al deze redenen niet alleen mogelijk en wenselijk, maar ook noodzakelijk.

Recent werden tal van initiatieven genomen om te komen tot een verlaging van het aantal ministers in de nationale regering. Met onderhavig voorstel willen de indieners in de Grondwet het principe inschrijven dat bij wet aangenomen met bijzondere meerderheid de samenstelling van de Regering zou bepaald worden.

In tegenstelling tot een eerder ingediend voorstel tot herziening van artikel 86 van de Grondwet geven de indieners er de voorkeur aan om de aantallen niet in de Grondwet zelf op te nemen, doch dit over te laten aan de bijzondere wetgever.

De reden hiervoor is tweeledig.

Vooreerst is het zo dat de samenstelling van een nationale regering een voor de beide taalgemeenschappen zo'n gevoelige materie is dat het, in de lijn van een bestaande constitutionele praktijk, aangewezen lijkt te kiezen voor de bijzondere meerderheid die waarborgen inhoudt dat nooit tegen de wil van een meerderheid van een taalgemeenschap kan ingegaan worden.

In de tweede plaats biedt deze keuze het voordeel dat het mogelijk blijft om op het ogenblik dat belangrijke wijzigingen aangebracht worden aan de bestaande verhoudingen van nationale overheid en de deelgebieden terzelfdertijd en met dezelfde meerderheidsvereisten de conclusies te trekken uit de hervormingen voor wat betreft de samenstelling van de nationale regering.

De heer Bourgeois heeft in zijn voorstel tot herziening van artikel 86 van de Grondwet (Stuk Kamer n° 10/86-1464/1-90/91) aangetoond dat er geen ju-

à ce que la composition du Gouvernement soit réglée à l'article 86 de la Constitution.

Se référant à des auteurs de droit constitutionnel tels que MM. Alen, Dujardin et Mast, et à la pratique constitutionnelle (notamment la révision de l'article 86bis de la Constitution), M. Bourgeois en arrive à la conclusion suivante dans les développements de sa proposition précitée :

« Puisqu'il s'agit, en l'occurrence, d'un article existant de la Constitution qui a été soumis à révision et puisque la modification n'a aucun impact sur d'autres articles de la Constitution qui n'ont pas été déclarés sujets à révision, l'objet de notre proposition peut être intégré à l'article 86 de la Constitution. »

Lorsque la Constitution aura été modifiée ainsi que nous le proposons, il appartiendra au législateur spécial d'examiner la problématique du nombre de ministres et de secrétaires d'Etat. Nous estimons qu'en l'état actuel de la réforme de l'Etat, le gouvernement national devrait se composer d'un maximum de 13 ministres, le premier ministre y compris, et de 6 secrétaires d'Etat.

Nous estimons également que le législateur spécial devra veiller à assurer une participation plus importante des femmes au processus décisionnel au niveau du pouvoir exécutif.

C'est pourquoi nous sommes partisans d'inscrire dans la loi spéciale un certain nombre de garanties visant à assurer une présence minimum de ministres et de secrétaires d'Etat des deux sexes.

PROPOSITION

Article unique

L'article 86 de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, détermine la composition du Gouvernement. »

19 mars 1991.

ridisch beletsel bestaat om de samenstelling van de regering grondwettelijk te regelen in artikel 86 van de Grondwet.

Verwijzend naar constitutionele auteurs als de heren Alen, Dujardin en Mast en, naar de constitutionele praktijk (namelijk de herziening van artikel 86bis van de Grondwet) komt de heer Bourgeois in de toelichting bij zijn bovenvermeld voorstel tot de volgende conclusie :

« Daar het hier gaat om een te wijzigen bestaand artikel van de Grondwet en omdat de wijziging geen impact heeft op de andere niet voor herziening vatbaar verklaarde Grondwetsartikelen kan het ontwerp van ons voorstel opgenomen worden in artikel 86 van de Grondwet. »

Eenmaal de grondwet gewijzigd zoals voorgesteld door de indieners dient de bijzondere wetgever zich over de problematiek van de aantallen te buigen. De indieners zijn van oordeel dat in de huidige stand van de staatshervorming een rationale regering dient samengesteld te zijn uit maximum 13 ministers, de eerste minister inbegrepen en zes staatssecretarissen.

De auteurs zijn van oordeel dat de bijzondere wetgever tevens oog moet hebben voor de noodzaak van een hogere participatie van de vrouwen aan het besluitvormingsproces op het vlak van de uitvoerende macht. Daarom zijn wij voorstander van in de bijzondere wet in te bouwen garanties die een gewaarborgde aanwezigheid van ministers en staatssecretarissen van beide geslachten verzekeren.

D. VAN DER MAELEN
F. VANDENBROUCKE

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 86 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid, luidend als volgt :

« Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid bepaalt de samenstelling van de Regering. »

19 maart 1991.

D. VAN DER MAELEN
F. VANDENBROUCKE
C. LISABETH
P. CHEVALIER