

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 mars 2020

PROPOSITION

**de modification du Règlement de la Chambre
des représentants en ce qui concerne la
formation du gouvernement fédéral**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE
DU RÈGLEMENT
ET DE LA RÉFORME DU
TRAVAIL PARLEMENTAIRE
PAR
M. **Wim VAN DER DONCKT**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé introductif.....	3
II. Discussion.....	4
III. Vote.....	5

Voir:

Doc 55 **0759/ (2019/2020):**

001: Proposition de Mme Pas et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 maart 2020

VOORSTEL

**tot wijziging van het Reglement van de Kamer
van volksvertegenwoordigers wat betreft de
federale regeringsvorming**

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE
VOOR HET REGLEMENT
EN VOOR DE HERVORMING VAN DE
PARLEMENTAIRE WERKZAAMHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Wim VAN DER DONCKT**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting	3
II. Bespreking.....	4
III. Stemming.....	5

Zie:

Doc 55 **0759/ (2019/2020):**

001: Voorstel van mevrouw Pas c.s.

01813

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indienen van het verslag**

Président/Voorzitter: Patrick Dewael

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Wim Van der Donckt, Valerie Van Peel
Ecolo-Groen	Kristof Calvo, Georges Gilkinet, Cécile Thibaut
PS	Jean-Marc Delizée, André Flahaut, Özlem Özen
VB	Barbara Pas, Wouter Vermeersch
MR	Emmanuel Burton
CD&V	
PVDA-PTB	Marco Van Hees
Open Vld	Egbert Lachaert
sp.a	Joris Vandenbroucke

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Kathleen Depoorter, Joy Donné, Yoleen Van Camp, Kristien Van Vaerenbergh
Samuel Cogolati, Marie-Colline Leroy, Tinne Van der Straeten, Stefaan Van Hecke
Ludivine Dedonder, Ahmed Laaouej, Christophe Lacroix, Eric Thiébaud
Ortwin Depoortere, Nathalie Dewulf, Marijke Dillen
Philippe Pivin, Florence Reuter
Jef Van den Bergh, Servais Verherstraeten
Raoul Hedeboom, Thierry Warmoes
Patrick Dewael, Vincent Van Quickenborne
Jan Bertels, John Crombez

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numerering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré sa réunion du 10 mars 2020 à la discussion de la présente proposition de modification du Règlement de la Chambre des représentants.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF

Mme Barbara Pas, auteur principal de la proposition, indique qu'il existe trois modèles de formation d'un gouvernement en Belgique, chacun étant susceptible d'être critiqué. Dans le premier modèle, effectif au niveau fédéral, le Roi, dans le cadre du colloque singulier, manœuvre afin de constituer le gouvernement fédéral. Ce premier modèle manque de transparence et de légitimité, le Roi n'étant pas élu. Dans un deuxième modèle, proposé par certains membres pour le niveau fédéral, la mission de former un gouvernement reviendrait au président de la Chambre des représentants (voir ainsi DOC 53 2929/001). Ce deuxième modèle gagne en légitimité, puisque le président de la Chambre est élu, mais reste non transparent. Dans un troisième modèle, effectif dans les entités fédérées, tout se passe dans les coulisses. Le Parlement n'est impliqué que lorsque tout est joué, dans un débat d'investiture *pro forma*.

Les auteurs proposent dès lors un quatrième modèle, inspiré des Pays-Bas. La transparence et la légitimité y sont atteints par un rôle effectif attribué au Parlement. Ce rôle a encore été accru par la transformation de cette mission d'une faculté à une obligation: le Parlement doit pouvoir débattre avec le formateur ou l'informateur. Une commission d'évaluation désignée par la "Tweede Kamer" a rendu un avis positif sur cette pratique parlementaire.

Pour les auteurs, leur proposition ne saurait être qualifiée d'inconstitutionnelle. En effet, la formation d'un gouvernement ne répond pas à des dispositions constitutionnelles autres que celle qui voit le Roi nommer les ministres du gouvernement fédéral. Le texte constitutionnel néerlandais est sur ce point identique au texte constitutionnel belge, ce qui n'a pas empêché la réforme des règles de formation du gouvernement. La proposition s'inscrit dans le cadre constitutionnel actuel et permettrait de pallier les carences actuellement constatées.

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers besproken tijdens haar vergadering van 10 maart 2020.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING

Mevrouw Barbara Pas, hoofdindienster van het voorstel, geeft aan dat er in België drie modellen zijn om een regering te vormen, het ene al meer vatbaar voor kritiek dan het andere. Volgens het eerste model, dat van toepassing is op federaal niveau, is de Koning aan zet en tracht hij via het *colloque singulier* een federale regering te vormen. Daar de Koning niet verkozen is, ontbreekt het dit model aan transparantie en aan legitimiteit. In een tweede model, volgens hetwelk bepaalde leden een federale regering voordragen, zou de opdracht om een regering te vormen, toekomen aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie DOC 53 2929/001). Dit model is weliswaar legitiemer (de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers is immers een verkozenen), maar blijft niettemin ontransparant. Volgens een derde model, dat wordt toegepast door de deelstaten, verloopt de regeringsvorming achter de schermen. Het Parlement wordt bij de regeringsvorming pas betrokken nadat alles is beslist, in een investituur-debat *pro forma*.

Derhalve stellen de indieners een vierde model voor, dat is ingegeven door de Nederlandse procedure. Deze is transparant en legitiem doordat aan het Parlement een wezenlijke rol werd toebedeeld. Die rol heeft nog aan belang gewonnen doordat die facultatieve opdracht verplicht is geworden: het Parlement moet met de formateur of de informateur in debat kunnen gaan. Een door de Tweede Kamer aangewezen evaluatiecommissie heeft inzake die parlementaire praktijk een gunstig advies verstrekt.

Volgens de indieners kan hun voorstel niet als ongrondwettig worden aangemerkt. Inzake de vorming van een regering bepaalt de Grondwet immers louter dat de Koning de ministers van de federale regering benoemt. De Nederlandse Grondwet is, wat dat betreft, identiek aan de Belgische, maar dat heeft niet belet dat de regels inzake regeringsvorming in Nederland werden hervormd. Het voorstel is ingebed in het huidige grondwetskader en zou de thans vastgestelde tekortkomingen kunnen wegwerken.

II. — DISCUSSION

Pour *Mme Valerie Van Peel (N-VA)*, les difficultés rencontrées dans la constitution d'un nouveau gouvernement fédéral démontrent la nécessité de réformer les règles en la matière. Son groupe a d'ailleurs proposé une réforme, dans un autre sens. L'intervenante s'interroge cependant sur la question de savoir si la proposition, telle que formulée, est conforme à la Constitution. Un avis pourrait être demandé pour s'en assurer.

M. Servais Verherstraeten (CD&V) rappelle qu'il faut tenir compte non seulement de la lettre de la Constitution, mais aussi des coutumes constitutionnelles qui l'ont complétée. Ainsi le Roi reçoit-il une compétence constitutionnelle implicite de jouer un rôle primordial dans la formation du gouvernement fédéral.

L'intervenant ne pense pas que la transparence soit un obstacle. Il en trouve la preuve dans les médias et les médias sociaux des derniers mois, qui exposent jusqu'aux détails des discussions de la formation du gouvernement fédéral. Au contraire, cette transparence n'a pas garanti de réelles avancées.

Le membre n'est pas insensible à la question de la vulnérabilité du Roi. Ceci n'est toutefois pas limité à la personne du Roi. Si la mission de mener à bien la formation du gouvernement fédéral devait échoir au président de la Chambre, celui-ci serait également rendu vulnérable. Plus importante est la situation d'indépendance du Roi: le président de la Chambre est perçu différemment quant à une telle indépendance. Le président de la Chambre fait partie d'un groupe politique qui a un intérêt dans la formation du gouvernement.

Enfin, le modèle des Pays-Bas n'apporte pas une solution à toutes les situations. Si en 2012, la formation d'un gouvernement y a pris relativement peu de temps, les élections législatives suivantes en 2017 ont été suivies d'un long moment d'incertitudes, alors qu'il s'agit d'un État unitaire sans grand problème budgétaire. La formation a alors pris environ deux cents jours. La vitesse de formation est donc plus en rapport avec les acteurs qu'avec la procédure.

Mme Barbara Pas (VB), auteur principal de la proposition, oppose au précédent orateur qu'un président de la Chambre est élu démocratiquement, ce qui n'est pas le cas du Roi. Il serait plus démocratique que les discussions de formation soient guidées par le Parlement, composé d'élus. Tous les partis flamands partageaient

II. — BESPREKING

Volgens *mevrouw Valerie Van Peel (N-VA)* tonen de huidige problemen bij de vorming van een nieuwe federale regering aan dat de regels ter zake aan hervorming toe zijn. Haar fractie heeft trouwens een andersoortige hervorming ter zake voorgesteld. De spreekster vraagt zich evenwel af of het voorstel, zoals het nu voorligt, in overeenstemming is met de Grondwet. Om zich daarvan te vergewissen, zou om advies kunnen worden gevraagd.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V) wijst erop dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de letter van de Grondwet, maar ook met de bijbehorende grondwettelijke geplogenheden. Zo krijgt de Koning een impliciete grondwettelijke bevoegdheid om een cruciale rol te spelen bij de vorming van de federale regering.

De spreker denkt niet dat de transparantie een obstakel vormt. Dat hebben de (sociale) media de voorbije maanden aangetoond door de besprekingen over de federale-regeringsvorming tot in de details te toe te lichten. Die transparantie heeft integendeel geen reële vooruitgang opgeleverd.

Het lid is niet ongevoelig voor het argument van de kwetsbaarheid van de Koning. Die kwetsbaarheid is echter niet louter eigen aan de persoon van de Koning; mocht de Kamervoorzitter worden opgedragen een federale regering te vormen, dan zou ook hij in een kwetsbare positie terechtkomen. Een belangrijker aspect is de onafhankelijkheidspositie van de Koning: de Kamervoorzitter wordt inzake onafhankelijkheid anders gepercipieerd, omdat hij behoort tot een fractie die belanghebbende partij is bij de vorming van de regering.

Tot slot biedt het Nederlandse model geen oplossing voor alle situaties. In 2012 kon in Nederland weliswaar in vrij korte tijd een regering worden gevormd, maar de daaropvolgende parlementsverkiezingen in 2017 werden gevolgd door een lange periode van onzekerheid, terwijl Nederland toch een unitaire Staat is, zonder noemenswaardige begrotingsproblemen. De regeringsvorming heeft toen ongeveer tweehonderd dagen in beslag genomen. De snelheid van de regeringsvorming heeft dus meer te maken met de betrokkenen dan met de procedure.

Mevrouw Barbara Pas (VB), hoofdindienster van het voorstel, antwoordt de vorige spreker dat een Kamervoorzitter democratisch verkozen is, terwijl dat van de Koning niet kan worden gezegd. Het zou democratischer zijn dat de formatiegesprekken door het Parlement zouden worden aangestuurd, want dat is

l'idée qu'il fallait limiter les pouvoirs du Roi aux matières protocolaires.

Sur la constitutionnalité du régime proposé, l'intervenante considère qu'il serait utile de procéder à des auditions. En 1949, une commission Soenens a été créée. Celle-ci a indiqué que la règle constitutionnelle de nomination des membres du gouvernement était un concept évolutif, fonction de la démocratie. Les constitutions belges et néerlandaises présentent une même souplesse.

III. — VOTE

L'article unique est rejeté par 10 voix contre 5.

Le rapporteur,

Le président a.i.

Wim VAN DER DONCKT

Emmanuel BURTON

samengesteld uit verkozenen. Alle Vlaamse partijen waren het erover eens dat de bevoegdheden van de Koning moeten worden beperkt tot de protocolaire aangelegenheden.

Wat de grondwettigheid van de voorgestelde regeling betreft, meent de spreekster dat het nuttig zou zijn hoorzittingen te houden. In 1949 is een commissie-Soenens opgericht. Die heeft aangegeven dat de grondwetsregel inzake de benoeming van de regeringsleden een evoluerend concept is, dat afhangt van de evolutie van de democratie. De Belgische Grondwet is even flexibel als de Nederlandse.

III. — STEMMING

Het enige artikel wordt verworpen met 10 tegen 5 stemmen.

De rapporteur,

De voorzitter a.i.,

Wim VAN DER DONCKT

Emmanuel BURTON